EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.10.2013
SWD(2013) 426 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat een standaard btw-aangifte betreft

{COM(2013) 721 final}
{SWD(2013) 427 final}
{SWD(2013) 428 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat een standaard btw-aangifte betreft

1. INLEIDING

Het gemeenschappelijke EU-btw-stelsel is een belangrijke inkomstenbron voor de lidstaten (goed voor 22 % van het totaal aan belastingen voor de lidstaten in 2010), maar het is ook ingewikkeld: meer dan de helft van de ruim 400 artikelen van de btw-richtlijn hebben betrekking op uitzonderingen op de algemene regels.

Bij het meten van de rapportageverplichtingen in het kader van het actieprogramma van de Commissie ter vermindering van de administratieve lasten in de Europese Unie eindigden btw-gerelateerde lasten bovenaan: 69 miljard EUR werd als administratieve lasten geclassificeerd. De btw-aangiften in de EU werden geraamd op 19 miljard EUR.

De Groep op hoog niveau inzake administratieve lasten (de zogenaamde "Stoiber-groep") concludeerde dat met name op fiscaal gebied meer moest worden gedaan om de lasten voor het bedrijfsleven te verlichten. Onderzoek in opdracht van de Stoiber-groep gaf in overweging in alle 27 lidstaten een uniforme btw-aangifte in te voeren.

De btw-richtlijn betreffende het gemeenschappelijke stelsel van btw staat de lidstaten momenteel toe de inhoud en indiening van btw-aangiften zelf te bepalen, met als gevolg 27 heel verschillende periodieke btw-aangiften waarvan het aantal in te vullen gegevensvakken varieert van minder dan tien tot honderd.

In een retrospectieve beoordeling van de onderdelen van het btw-stelsel wordt geschat dat een vermindering van 10 % van de verschillen in algemene administratieve btw-procedures tussen landen een stijging van 3,7 % van de intra-EU-handel zou opleveren en een stijging van het reële bbp en de consumptie met respectievelijk 0,4 % en 0,3 %. Een gestandaardiseerde btw-aangifte zou dus reële positieve gevolgen voor de EU-economie kunnen hebben.

Naar aanleiding van het verslag van de Stoiber-groep inzake administratieve lasten werd een herziening van de btw-verplichtingen opgenomen in het Groenboek over de toekomst van de btw, wat leidde tot een mededeling waarin voor 2013 een wetgevingsvoorstel werd aangekondigd voor een standaard btw-aangifte die in alle talen beschikbaar is en door bedrijven overal in de EU kan worden gebruikt.

2. PROCEDUREKWESTIES EN RAADPLEGINGEN

DG TAXUD is het leidende directoraat-generaal en via een stuurgroep wordt overlegd met DG MARKT, DG ENTR, DG CNECT, het SG en OLAF. Daarnaast worden de juridische dienst en ESTAT op de hoogte gehouden.

De stuurgroep is tussen 3 juli 2012 en 23 mei 2013 vier keer bijeengekomen.

Er werden raadplegingen gehouden in het kader van:

- het **groenboek over de toekomst van de btw** en het begeleidende werkdocument (in deel 9.7 werd het specifieke punt van een gestandaardiseerde EU-btw-aangifte behandeld). De openbare raadpleging vond plaats tussen 1 december 2010 en 31 mei 2011.
- Er zijn van januari 2012 tot juni 2012 tijdens de **studie van PwC** workshops met het bedrijfsleven gehouden om een standaard btw-aangifte te definiëren.
- Op 25 januari 2013 kwam de door een besluit van de Commissie opgerichte **btw-deskundigengroep** bijeen.
- Het mkb is geraadpleegd op de **follow-upvergadering van de Small Business Act** op 17 april 2013.
- De belastingautoriteiten van de lidstaten zijn geraadpleegd via een **Fiscalis-seminar** dat van 2 tot 4 oktober 2012 in Portugal werd gehouden.
- De lidstaten werden op 28 januari 2013 geraadpleegd via de **Groep over de toekomst van de btw**.

Het **bedrijfsleven** is groot voorstander van een standaard btw-aangifte. Het mkb heeft het idee van een standaard btw-aangifte unaniem verwelkomd en is zich tegelijkertijd bewust van de noodzaak de frequentie van btw-aangiften voor kleinere bedrijven terug te brengen.

De **lidstaten** staan open voor en zijn in de meeste gevallen voorstander van een standaard btw-aangifte, maar wijzen op de noodzaak hun nationale btw-aangifte te veranderen en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Voor de lidstaten lijken twee zaken cruciaal te zijn: ten eerste mag er slechts één type btw-aangifte zijn omdat de kosten voor het invoeren en onderhouden van een dubbele regeling (Europees en nationaal) veel te hoog zouden zijn, en ten tweede moet er ruimte zijn voor verschillende informatieniveaus die voor de risicoanalyse en controle zijn vereist.

3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

In de btw-richtlijn is bepaald volgens welke regels de lidstaten een btw-aangifte van hun belastingplichtigen moeten vereisen. De financiële verantwoordelijkheid van bedrijven ten opzichte van de lidstaten wordt erin beschreven en er staat informatie in over risicocontrole en de erop volgende audits.

De lidstaten mogen grotendeels zelf bepalen welke informatie zij nodig achten voor de berekening van de verschuldigde btw en dit varieert van minder dan 10 gegevensvakken tot

meer dan 100 gegevensvakken met informatie. Daarnaast kan een jaarlijks btw-overzicht in bepaalde lidstaten meer dan 200 in te vullen gegevensvakken bevatten.

De verplichting een btw-aangifte in te dienen is administratief gezien duurder voor een klein of middelgroot bedrijf, dat over het algemeen niet over voldoende middelen of kennis beschikt om fiscale aangelegenheden te behandelen, dan voor een grote onderneming die over gedetailleerdere interne controles en specifiek personeel voor fiscale kwesties beschikt.

De lidstaten hebben hun btw-aangifte uitsluitend voor binnenlandse controle-, organisatorische en risicobeheerdoeleinden ontworpen en daarom speelt de EU-dimensie geen rol. Daarnaast is er weinig animo bij de lidstaten om een poging te doen de nationale verschillen in btw-aangiften terug te dringen, waardoor de verschillen tussen en de complexiteit van de btw-aangiften op zijn best onveranderd blijven.

Aangezien naar verwachting meer en meer binnenlands georiënteerde kleine bedrijven grensoverschrijdend handel zullen drijven, zou het nu aanpakken van administratieve lasten voor kleine en middelgrote bedrijven die uitsluitend nationale btw-aangiften indienen, een positieve weerslag hebben omdat de grensoverschrijdende handel wordt vergemakkelijkt en de doeltreffendheid van de eengemaakte markt wordt versterkt.

3.1. Grensoverschrijdend probleem

Het grootste probleem waar bedrijven mee worden geconfronteerd bij het invullen van btw-aangiften in verschillende lidstaten, is de complexiteit en de verschillende taalregimes. Er moet verschillende informatie worden verstrekt, de definities in de informatie zijn niet consistent, er is gebrek aan goede richtsnoeren om de btw-aangifte in te vullen, er bestaan verschillende regels en procedures voor het indienen ervan en de aangifte moet in de nationale taal worden ingediend. Deze complexiteit is ook een gevolg van het vereiste informatieniveau, waaraan in verschillende lidstaten hoge eisen worden gesteld.

Deze complexiteit leidt vervolgens weer tot twee andere grote problemen: zij belemmert de grensoverschrijdende handel en verzwaart de lasten voor het grensoverschrijdende handelsverkeer.

In de EU worden naar schatting door 29,8 miljoen bedrijven btw-aangiften ingediend. Hiervan dienen rond de 3,8 miljoen bedrijven btw-aangiften in meer dan een lidstaat in, wat zo'n twee tot drie keer duurder is dan de 4 miljard EUR voor het indienen van binnenlandse btw-aangiften.

Het mkb kampt bij grensoverschrijdend zakendoen om twee duidelijke redenen nog eens met een groter probleem. Ten eerste is er minder financiële capaciteit voor het opzetten van lokale bedrijven met plaatselijk personeel om btw-aangiften in een andere lidstaat in te dienen. En ten tweede is er minder financiële capaciteit om gespecialiseerd personeel in te huren of externe consultants te betalen die de buitenlandse regels kennen en de noodzakelijke talenkennis hebben om een btw-aangifte in een andere lidstaat in te vullen.

Dit werpt een specifiek obstakel voor de handel op en veel mkb's voeren om deze redenen simpelweg geen handel meer over de grens.

3.2. Binnenlands probleem

Hoewel de kosten voor grote bedrijven absoluut gezien aanzienlijk zijn omdat het gaat om meer transacties, ingewikkeldere btw-kwesties en uitgebreidere interne controles, liggen de kosten van het indienen van btw-aangiften (bv. de tijd om informatie op te slaan en te verzamelen, gegevensvakken voor btw-aangiften in te vullen, de indiening enz.) voor het mkb als percentage van de jaaromzet aanzienlijk hoger.

Uit de mededeling over "Slimme regelgeving — Inspelen op de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen" blijkt dat de btw-wetgeving door bepaalde kleine en middelgrote bedrijven als het gebied van EU-wetgeving wordt ervaren waar de lasten het zwaarst zijn. Daarom is in het kader van het "denk eerst klein"-beginsel duidelijk dat een maatregel om de btw-lastendruk te verminderen vooral voor het mkb en micro-ondernemingen aanzienlijke gevolgen zal hebben.

3.3. Ontwikkeling van het probleem

Omdat de grensoverschrijdende handel in goederen en diensten is toegenomen en meer en meer kleine en middelgrote bedrijven grensoverschrijdend handelen met dank aan een gemeenschappelijke munt en gemeenschappelijke EU-wetgeving, zullen ook meer en meer bedrijven in meer dan een lidstaat btw-aangiften moeten invullen.

Bovendien kunnen op grond van een systeem van belastingheffing tegen het tarief in de lidstaat van bestemming nog eens 1,2 miljoen bedrijven verplicht worden hun btw-aangiften in een andere lidstaat in te vullen.

4. DOELSTELLINGEN

Er zijn twee belangrijke doelstellingen: het beperken van grensoverschrijdende handelsbelemmeringen en het verlichten van lasten voor binnenlandse bedrijven om groei en concurrentievermogen te ondersteunen.

Daarnaast zijn er afgeleide doelstellingen. Zo kan groeivriendelijke begrotingsconsolidatie verder worden bevorderd door gestandaardiseerde informatie tussen de lidstaten uit te wisselen om fraude te helpen verminderen en de naleving te verbeteren. Daarnaast kan een overeenkomst over een standaard btw-aangifte voor het uitgebreide éénloketsysteem van nut zijn als basis voor de btw-aangifte in dat kader.

5. BELEIDSOPTIES

De enige optie die binnen redelijke tijd tot vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting kan leiden, is op zich staande wetgeving op EU-niveau. De opties voor het toepassingsgebied van een voorstel zijn dus:

A) Benchmark (niets doen)

B) Een verplichte standaard EU-btw-aangifte (zowel voor bedrijven als voor lidstaten)

C) Een facultatieve standaard btw-aangifte voor alle bedrijven (verplicht voor lidstaten)

D) Een facultatieve standaard btw-aangifte voor de bedrijven die btw-aangiften in meer dan één lidstaat indienen (verplicht voor lidstaten)

E) Een verplichte standaard btw-aangifte met beperkte flexibiliteit voor lidstaten om de gegevens aan de hand van een gestandaardiseerde lijst vast te leggen.

Deze opties kunnen in het licht van het volgende worden bekeken:

- Inhoud van de standaard btw-aangifte
- Frequentie en indieningstermijn
- Jaarlijkse btw-aangifte
- Andere zaken (indiening langs elektronische weg, correcties)

6. EFFECTBEOORDELING

6.1. Achtergrondcijfers bij het basisscenario (optie A)

Ongeveer 30 miljoen Europese bedrijven zijn verplicht nationale btw-aangiften in te vullen (0,2 % zijn grote bedrijven, 1,1 % zijn middelgrote bedrijven, 6,5 % zijn kleine bedrijven en 92,2 % zijn micro-ondernemingen met een jaaromzet van minder dan 2 miljoen EUR).

Deze 30 miljoen bedrijven dienen jaarlijks bijna 150 miljoen btw-aangiften in en het overgrote deel (meer dan 130 miljoen) moet door micro-ondernemingen worden ingediend. Tegelijkertijd vormen de door deze micro-ondernemingen betaalde btw-inkomsten een klein percentage van het totaal aan geïnde btw-inkomsten.

De kosten voor het indienen van deze 150 miljoen btw-aangiften worden op ongeveer 30 miljard EUR per jaar geschat. Dit komt overeen met ongeveer 3,5 % van de jaarlijkse btw-inkomsten en 0,25 % van het bbp van de EU27. Ongeveer 0,48 miljard EUR komt op het conto van grote bedrijven, 5,98 miljard EUR op dat van het mkb en 24,19 miljard EUR op dat van micro-ondernemingen.

De kosten voor de 27 lidstaten om deze 150 miljoen btw-aangiften te beheren, bestaan uit terugkerende kosten (zoals het controleren van de consistentie en de plausibiliteit van de verstrekte informatie, het verzamelen van extra informatie, enz.) en eenmalige kosten (voor bijvoorbeeld IT en opleidingen voor de controle van jaarlijkse aangiften). Voor zover de voor het Verenigd Koninkrijk beschikbare cijfers typerend zijn voor de EU als geheel, komt dit neer op een totaal van 6 miljard EUR aan EU-btw-inningskosten.

6.2. Administratieve lasten voor bedrijven – inclusief het mkb

Optie B — verplichte standaard btw-aangifte (zowel voor bedrijven als voor lidstaten)

Wanneer geen rekening wordt gehouden met de organisatie- en omschakelingskosten, worden de jaarlijkse brutobaten op 15 miljard EUR geraamd. In acht lidstaten is de btw-aangifte echter eenvoudiger dan het PwC-model van de standaard btw-aangifte en in deze lidstaten zouden de kosten met ongeveer 3 miljard EUR toenemen. De nettobesparing op EU-niveau zou dus neerkomen op 12 miljard EUR.

De aanvullende organisatie- en omschakelingskosten in verband met de standaard btw-aangiften komen per bedrijf neer op ongeveer 150 EUR in totaal, wat voor alle 30 miljoen bedrijven samen een bedrag van 4,25 miljard EUR zou betekenen.

Indien niet alle micro-ondernemingen ervoor kunnen kiezen om driemaandelijks aangiften in te dienen, kunnen kostenbesparingen in de orde van grootte van 1,8 miljard EUR niet worden gerealiseerd.

Indien het btw-jaaroverzicht niet zou worden afgeschaft, lopen de betrokken bedrijven nog eens een bedrag van 2,8 miljard EUR aan jaarlijkse kostenbesparingen mis.

Optie C — facultatieve standaard btw-aangifte voor bedrijven

Aangenomen wordt dat alle internationaal actieve bedrijven (ongeveer 3,8 miljoen) en zo'n 80 % van de bedrijven die geregistreerd zijn in lidstaten met ingewikkeldere btw-aangiften, op de standaard aangifte zullen omschakelen. De verwachte kostenbesparingen zouden neerkomen op een bedrag van 15 miljard EUR, waarvan 4,5 miljard EUR aan de internationaal actieve bedrijven toekomt. Hiertoe behoren besparingen als gevolg van het afschaffen van de jaarlijkse btw-aangifte (1,9 miljard EUR) en de driemaandelijkse btw-aangifte voor micro-ondernemingen (1,8 miljard EUR).

De organisatie- en omschakelingskosten voor de betrokken 20,4 miljoen bedrijven (0,4 miljoen grote bedrijven, 1,4 miljoen mkb's en 18,6 miljoen micro-ondernemingen) zouden alles bij elkaar neerkomen op 2,9 miljard EUR:

Optie D — facultatief voor bedrijven die een btw-aangifte indienen in meer dan één lidstaat

Aangezien alleen internationaal actieve bedrijven (zo'n 3 miljoen) naar de standaard aangifte zouden kunnen omschakelen, zouden de verwachte kostenbesparingen voor terugkerende uitgaven voor deze bedrijven neerkomen op 6 miljard EUR. De omschakelingskosten zouden beperkt blijven tot 500 miljoen EUR.

Indien alle micro-ondernemingen (die de standaard aangifte zouden mogen gebruiken) die momenteel maandelijks een btw-aangifte moeten indienen, dit zouden moeten blijven doen, wordt er 0,8 miljard EUR minder bespaard. Een andere variant zou zijn de frequentie terug te brengen voor alle micro-ondernemingen (zelfs voor die ondernemingen die de standaard aangifte niet gebruiken). In vergelijking met de kostenbesparing van 6 miljard EUR zou in dit geval sprake zijn van een extra besparing van 1 miljard EUR.

Indien de verplichting om een jaarlijks btw-overzicht in te dienen, zou worden afgeschaft voor alle bedrijven in de landen die deze overzichten vereisen, zou 0,8 miljard EUR minder worden bespaard.

Optie E - verplichte standaard btw-aangifte met beperkte flexibiliteit voor lidstaten om de gegevens aan de hand van een gestandaardiseerde lijst vast te stellen

Net als bij optie B worden de jaarlijkse brutobaten op 15 miljard EUR geraamd. In tegenstelling tot optie B zijn er echter geen extra kosten voor lidstaten met eenvoudigere btw-aangiften.

De eenmalige omschakelingskosten voor alle 30 miljoen bedrijven zouden op het eerste gezicht - net als in scenario B - neerkomen op 4,25 miljard EUR. Landen die eenvoudigweg dezelfde aangiften verlangen als voorheen (zij het in een gestandaardiseerd formaat), zouden wellicht geen omschakelingskosten hebben, waardoor de totale omschakelingskosten in dit scenario beperkt zouden kunnen blijven tot 2,9 miljard EUR.

Indien alle micro-ondernemingen die momenteel maandelijks een btw-aangifte moeten indienen, dit zouden blijven doen, zou er 1,8 miljard EUR minder worden bespaard, en als de verplichting om jaarlijks een btw-overzicht in te dienen niet zou worden afgeschaft, zou 2,8 miljard EUR minder worden bespaard.

6.3. Beheerskosten van de btw-aangifte voor de lidstaten

De verplichte invoering van een standaard btw-aangifte vereist van alle lidstaten een verandering van hun nationale btw-aangifte, ofwel door deze aan te vullen (opties C en D) ofwel door deze te vervangen (opties B en E). Dit zal kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld voor het veranderen van websites en IT-systemen, het informeren van bedrijven over de veranderingen en de omscholing van personeel. Wat audits en controles betreft, zouden andere instrumenten voor de risicoanalyse vereist kunnen zijn.

De invoering van de standaard btw-aangifte zou voor de betrokken lidstaten eenmalige extra IT-kosten met zich kunnen meebrengen van ongeveer 800 miljoen tot 1 miljard EUR, zo is berekend in het onderzoek van PwC uit 2013.

Afgezien van het kostenaspect wordt in lidstaten gevreesd dat informatie ten behoeve van risicoanalyses en audits verloren zal gaan, en dat dit gevolgen zou hebben voor het personeelsbestand.

Deze bezorgdheid is ingegeven door de veronderstelling dat verplichtingen door belastingplichtigen beter worden nageleefd naarmate meer informatie wordt gevraagd. Deze aanname is echter niet bewezen aangezien er geen zichtbare negatieve correlatie is tussen het aantal in te vullen gegevensvakken in een btw-aangifte en het nalevingstekort in een bepaald land.

De lidstaten erkennen dat een standaard btw-aangifte hun bepaalde voordelen biedt:

- gemakkelijkere uitwisseling van gegevens tussen lidstaten om fraude sneller op te sporen;
- nauwkeurigere informatie met minder fouten doordat de btw-aangifte is gestandaardiseerd en in de meeste gevallen eenvoudiger is dan de nationale btw-aangifte;

- het stimuleert de vrijwillige naleving, vooral voor kleinere bedrijven;
- het vereenvoudigt de omschakeling naar het éénloketsysteem.

Wat de opties C en D betreft, benadrukten alle lidstaten onomwonden dat een dubbele btw-aangifte, d.w.z. het behouden van hun huidige btw-aangifte met daarnaast een standaard EU-btw-aangifte, te ingewikkeld en te duur in het beheer zou zijn. Er zullen verschillen ontstaan in het niveau van de ontvangen informatie, in de regels en procedures voor bedrijven die van de ene btw-aangifte naar de andere overgaan en in de compatibiliteit van historische gegevens voor de risicoanalyse.

7. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De afweging van de gevolgen van de verschillende opties werd in gelijke mate gebaseerd op de positieve gevolgen voor bedrijven (het wegnemen van belemmeringen voor de grensoverschrijdende handel en de vermindering van de administratieve lasten) en het negatieve gevolg van de kosten voor de lidstaten om de verandering ten uitvoer te leggen.

De kosten voor de lidstaten zijn moeilijk te schatten en daarom zijn de belangrijkste factoren gebaseerd op:

- het aantal btw-aangiften voor bedrijven (het duale systeem is duurder) en
- het aantal betrokken lidstaten.

Andere factoren zoals sociale gevolgen of veranderingen in de omgeving zijn minimaal en kunnen buiten beschouwing worden gelaten omdat ze niet substantieel van invloed zijn op de vraag welke optie gunstiger is.

Bij de afweging van de opties gaat het hoofdzakelijk tussen meer flexibiliteit voor bedrijven en de daarmee gepaard gaande vermindering van administratieve lasten aan de ene kant, versus de kosten en complexiteit voor de lidstaten aan de andere kant. Optie C vermindert de lasten voor bedrijven het meest, maar is het meest nadelig voor lidstaten. Optie A is in vergelijkbare mate het beste voor lidstaten, maar biedt de minste (feitelijk geen enkele) lastenvermindering voor bedrijven.

In dit licht combineert een alternatieve compromisoplossing, optie E, meer lastenverlichting voor bedrijven met geringe gevolgen voor de lidstaten.

Optie	Totaal aan besparingen op admin. lasten (grensoverschrijdend en binnenlands)		Kosten voor de lidstaten			Totale score
	EUR	Rangschikking	Aantal systemen voor btw-aangifte	Aantal betrokken lidstaten	Rangschikking	Rangschikking
E	12 tot 15 miljard	2e	1	19	2e	1e
C	15 miljard	1e	2	27	4e=	2e
B	12 miljard	3e	1	27	3e	3e
A	0	5e	1	0	1e	4e
D	6 miljard	4e	2	27	4e=	5e

8. TENUITVOERLEGGING EN MONITORING

Door de administratieve lasten voortdurend te monitoren en het nalevingstekort voortdurend te ramen, zal een toereikende herziening van de standaard btw-aangifte mogelijk worden gemaakt.