

Vergaderjaar 2018–2019

**35 033**

## **Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet modernisering kleineondernemersregeling)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 26 oktober 2018

#### **Inhoudsopgave**

I. Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdlijnen van het voorstel	3
3. Budgettaire aspecten	12
4. EU-aspecten	13
5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	14
6. Advies en consultatie	17
II. Artikelsgewijze toelichting	17
Overig	18

#### **I. Algemeen**

##### **1. Inleiding**

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie, de SGP en DENK. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD en het CDA hebben gevraagd integraal te reageren op het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: NOB) en op het commentaar van het Register Belastingadviseurs (hierna: RB). Waar een fractie heeft gevraagd om op een specifiek onderdeel van deze commentaren te reageren, wordt daarop ingegaan bij het betreffende onderwerp. De overige onderdelen van deze commentaren worden van een reactie voorzien aan het slot van deze nota.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom in de fiscale agenda 2011 de kleineondernemersregeling (KOR) al genoemd werd voor vereenvoudiging, maar deze nu pas is voorgesteld. Ook de leden van de fractie van GroenLinks constateren dat al in de Fiscale agenda van 2011 de KOR is genoemd als een vereenvoudiging in de heffing van de btw die kan bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Deze leden vragen waarom er gewacht is tot 2018 met het invoeren van dit wetsvoorstel en wat er nu anders is dan een aantal jaren geleden. De in 2011 geuite wens om de KOR te moderniseren is door het toenmalige kabinet niet gerealiseerd. Modernisering van de KOR vereist een zorgvuldige voorbereiding, die wel al eerder in gang is gezet. Met het exponentieel toenemen van het aantal kleine ondernemers in de afgelopen jaren, zijn ook de problemen die de huidige KOR met zich meebrengt toegenomen en werd het belang om de KOR te moderniseren ieder jaar groter.

De leden van de fracties van de VVD, D66, de SP en de SGP vragen de regering hoe zij tot de omzetsgrens van € 20.000 is gekomen. Leden van de fractie van de SGP vragen of dit enkel is omdat de regeling daarmee budgettair neutraal is. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting, is aangesloten bij een budgetneutrale omzetsgrens ten opzichte van de huidige KOR. Dit betekent dat aan de nieuwe KOR geen budgettaire opbrengst of derving is gekoppeld. Het bedrag van € 20.000 volgt uit de berekeningen op basis van aangiftegegevens omzetbelasting 2017 en de aannames over de gedragseffecten van ondernemers.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier ondernemers de administratieve lastenverlichting gaan voelen. Ondernemers die voor toepassing van de nieuwe KOR kiezen, zijn ontheven van de administratieve verplichtingen voor de door hen verrichte goederenleveringen en diensten in Nederland. Dit betekent dat zij voor de btw geen factuur hoeven uit te reiken aan hun afnemers, geen volledige boekhouding hoeven bij te houden en geen btw-aangifte hoeven in te dienen. De kosten die gemoeid gaan met het voeren van de administratie, het periodiek indienen van btw-aangiften en het opstellen van facturen, worden door de ondernemer bespaard.

De leden van de fractie van de SP vragen welke effecten de verhoging van het lage btw-tarief heeft op het aantal kleine ondernemers dat gebruik kan maken van de KOR. De nieuwe KOR is een omzetsgerelateerde vrijstelling, die in dat opzicht onafhankelijk is van de tariefstoepassing. Bij gelijkblijvende omzet heeft de verhoging van het verlaagde btw-tarief geen invloed op het gebruik kunnen maken van de nieuwe KOR. Door de verhoging wijzigt wel de hoogte van de verschuldigde btw. In welke mate de hoogte van de verschuldigde btw wijzigt, is enerzijds afhankelijk van het aandeel geleverde prestaties waarop het verlaagde btw-tarief van toepassing is en anderzijds het aandeel ingekochte prestaties waarop het verlaagde btw-tarief van toepassing is. Per ondernemer kan dit heel verschillend uitpakken. Aan de hand van een gevoeligheidsanalyse is geprobeerd een beeld te krijgen van de mogelijke effecten. Uit deze analyse blijkt dat een verhoging van het verlaagde btw-tarief naar 9% weinig verandert aan het aantal kleine ondernemers dat naar verwachting gebruik zal maken van de nieuwe KOR.

De leden van de fractie van de SP vragen ook waarom de KOR niet van toepassing is op de levering van nieuwe vervoermiddelen. De BTW-richtlijn sluit de levering van nieuwe vervoermiddelen naar andere lidstaten uit van toepassing van de KOR. De achtergrond is dat deze grensoverschrijdende transacties te allen tijde aangegeven en belast

moeten worden om te komen tot een juiste btw-heffing in de lidstaat van de afnemer. Daarmee lenen deze transacties zich niet om op basis van de KOR buiten de heffing en aangifteverplichtingen te blijven en zijn ze op grond van de BTW-richtlijn uitgesloten van toepassing van de KOR.

De leden van de fractie van DENK vragen om een overzicht van alle heffingskortingen (met bedragen) die er zijn als iemand een onderneming start in Nederland en verwijzen daarbij naar de startersaftrek, zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Uit deze voorbeelden leidt het kabinet af dat deze leden de faciliteiten bedoelen voor startende en «bestaande» ondernemers in de inkomstenbelasting. De belangrijkste faciliteiten voor startende ondernemers zijn:

- de startersaftrek;
- de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid;
- de verhoging van de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk voor starters; en
- de willekeurige afschrijving starters.

Kort gezegd wordt onder voorwaarden op basis van de startersaftrek de zelfstandigenaftrek, die in beginsel € 7.280 bedraagt, met € 2.123 verhoogd. De startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid bedraagt onder voorwaarden in beginsel € 12.000 in het eerste jaar, € 8.000 in het tweede jaar en € 4.000 in het derde jaar (maar niet meer dan hetgeen aan winst is genoten). Beide startersaftrekken maken onderdeel uit van de zogenoemde ondernemersaftrek en komen in mindering op de winst die een belastingplichtige als ondernemer geniet uit een of meer ondernemingen. De aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, indien van toepassing, bedraagt in beginsel € 12.623 en kan voor starters (onder voorwaarden) worden verhoogd met € 6.315. De willekeurige afschrijving voor starters houdt in dat de ondernemer die recht heeft op de startersaftrek (onder voorwaarden) zelf bepaalt hoe en wanneer bedrijfsmiddelen die in de startfase van de onderneming zijn gekocht, worden afgeschreven.

Daarnaast bestaan in de inkomstenbelasting ondernemersfaciliteiten voor zowel startende als niet-startende ondernemers. De belangrijkste zijn de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Verder zijn er nog de meewerkaftrek en de stakingsaftrek. De mkb-winstvrijstelling bedraagt 14% van het gezamenlijke bedrag van de winst die de belastingplichtige als ondernemer geniet uit een of meer ondernemingen nadat dit bedrag is verminderd met de ondernemersaftrek.<sup>1</sup> Deze mkb-winstvrijstelling komt in mindering op de winst die een belastingplichtige als ondernemer geniet uit een of meer ondernemingen. Op basis van de meewerkaftrek mag (onder voorwaarden), afhankelijk van het aantal door de meewerkende partner gewerkte uren, maximaal 4% van de winst in mindering worden gebracht op de winst. Bij het staken van een onderneming kan de belastingplichtige onder voorwaarden nog in aanmerking komen voor de stakingsaftrek van maximaal € 3.630.

## **2. Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel btw-plichtige ondernemers er zijn en hoeveel btw-plichtige ondernemers er (ongeveer) zijn met een omzet respectievelijk minder dan € 20.000 en tussen € 20.000 en € 30.000. In 2017 waren er 2,1 miljoen btw-plichtige ondernemers. Hiervan hadden er 1 miljoen een omzet minder dan € 20.000 en € 110.000 een omzet tussen de € 20.000 en € 30.000.

<sup>1</sup> De ondernemersaftrek is het gezamenlijke bedrag van de zelfstandigenaftrek, de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, de meewerkaftrek, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, en de stakingsaftrek.

Deze leden vragen of een overzicht gegeven kan worden van het financiële belang van kleine ondernemers per jaar over de afgelopen vijf jaar. Als kleine ondernemers zijn ondernemers genomen met een omzet minder dan € 20.000. Daarbij is niet vijf, maar drie jaar teruggekeken. Verder is aangenomen dat met het financiële belang de per saldo te betalen of terug te ontvangen btw is bedoeld. Ondernemers met een omzet minder dan € 20.000 ontvangen per saldo btw terug. In 2015 ontvingen zij per saldo € 899 miljoen aan btw terug, in 2016 € 905 miljoen en in 2017 € 1.087 miljoen.

**Tabel 1: Saldo btw bij ondernemers met omzet < € 20.000**

Jaar	Saldo btw in euro miljoen
2015	- 899
2016	- 905
2017	- 1.087

Deze leden vragen verder naar het aantal besloten vennootschappen (bv's), stichtingen en verenigingen met een omzet respectievelijk minder dan € 20.000 en tussen € 20.000 en € 30.000. Deze gevraagde aantallen zijn opgenomen in tabel 2. Het gaat om bv's, stichtingen en verenigingen die in 2017 aangifte voor de omzetbelasting hebben gedaan.

**Tabel 2: Aantal btw-plichtige bv's, stichtingen en verenigingen 2017**

	bv's	Stichtingen	Verenigingen
Omzet < € 20.000	186.631	16.870	3.383
Omzet tussen € 20.000 en € 30.000	16.124	1.812	503

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke goederen een btw-tarief van 0% van toepassing is. Dit betreft bijvoorbeeld goederen die door een ondernemer worden uitgevoerd uit de Europese Unie (de zogenoemde export), goederen die wel in Nederland worden geleverd maar zijn geplaatst onder een regeling douane-entrepot en goederen die naar ondernemers in andere lidstaten worden geleverd (de zogenoemde intracommunautaire leveringen). Voor een totaaloverzicht van goederen waarop het 0%-tarief van toepassing kan zijn, wordt verwezen naar de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) behorende Tabel II, onderdeel a.

Ook vragen deze leden of de regering alle voordelen van de nieuwe KOR in de handelingen van een ondernemer op een rij kan zetten. Ook vragen deze leden wat de argumenten zijn voor een ondernemer om voor de nieuwe KOR te kiezen. Het idee van de nieuwe KOR is dat een kleine ondernemer met een jaaromzet van niet meer dan € 20.000 buiten de btw-verplichtingen blijft. Dit gaat ook gelden voor rechtspersonen, waaronder bijvoorbeeld de kleinere verenigingen en stichtingen. Het voordeel hiervan is dat deze ondernemers niet te maken krijgen met de verplichtingen die uit de Wet OB 1968 volgen. Daarbij valt te denken aan het opstellen van facturen die aan de factuurvereisten moeten voldoen, het periodiek doen van btw-aangifte en eventueel listings in het geval de ondernemer prestaties aan het buitenland verricht. Daarnaast kan het niet in rekening hoeven brengen van btw een voordeel opleveren, wanneer de kleine ondernemer prestaties verricht aan een consument of niet-aftrek-gerechtigde ondernemer. Deze kleine ondernemers hebben bij weinig of geen voorbelasting een financieel voordeel van de nieuwe KOR van maximaal € 4.200 ten opzichte van ondernemers die aan consumenten leveren en de nieuwe KOR niet toepassen.

Verder vragen deze leden wat de argumenten voor een ondernemer met een omzet van minder dan € 20.000 zijn om niet voor de KOR te kiezen. Zoals ook genoemd in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting, zullen ondernemers die prestaties leveren aan aftrekgerechtigde ondernemers waarschijnlijk niet kiezen voor toepassing van de nieuwe KOR. Reden hiervoor is dat de toepassing van de nieuwe KOR waarschijnlijk niet leidt tot een financieel voordeel. De vrijstelling zonder recht op aftrek van voorbelasting van de nieuwe KOR impliceert dat de voorbelasting op inkopen van de kleine ondernemer blijft drukken en onderdeel wordt van zijn kostprijs. Dit prijsverhogende effect is nadelig voor afnemers die aan hen berekende btw in aftrek zouden kunnen brengen. Ook kan het zijn dat de ondernemer een uitgebreide administratie voert of vanwege commerciële redenen geen KOR-vrijstelling wil toepassen. Daarnaast moeten ondernemers in principe in een afdrachtspositie verkeren, wil de KOR-vrijstelling een voordeel kunnen bieden. Dit betekent dat ondernemers die in een btw-teruggaafpositie verkeren (d.w.z. per saldo na aftrek van voorbelasting minder dan € 0 btw verschuldigd zijn, wat bijvoorbeeld kan vanwege btw tariefverschillen op inkopen (algemeen tarief) en verkopen (verlaagd btw-tarief of nultarief vanwege internationale handel), waarschijnlijk niet zullen kiezen voor toepassing van de nieuwe KOR, tenzij de administratieve lastenverlichting opweegt tegen het verlies aan btw-teruggave.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier een ondernemer weet of de heffing van btw naar hem verlegd is. Of de verleggingsregeling van toepassing is, volgt uit de reguliere btw-regelgeving. Daarbij geldt dat de leverancier waar de ondernemer goederen of diensten van inkoopt op zijn factuur «btw verlegd» dient te vermelden, wanneer de afnemer verantwoordelijk is voor het voldoen van de btw via de aangifte.

Deze leden vragen waarom de mogelijkheid voor jaaraangifte voor btw-aangifte onder de afdrachtsgrens van € 1.883 vervalt. Met de modernisering van de kleineondernemersregeling naar een omzetgerelateerde vrijstelling komt ook de grond te vervallen aan de jaaraangifte op basis van de oude KOR-grens van een maximaal saldo verschuldigde btw. Hierbij spelen toezicht- en handhavingseisen voor de Belastingdienst een belangrijke rol en is er vanuit die achtergrond een voorkeur voor een kortere aangiftetermijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel tijd er gemoeid is met een btw-aangifte en controle en andere bijkomende werkzaamheden bij een btw-aangifte per jaar en bij een btw-aangifte per kwartaal uitgaande van de situatie dat dit onder de afdrachtsgrens van € 1.883 blijft. Ook vragen deze leden waarom in de uitvoeringstoets niet ingegaan is op de werkzaamheden voor een zeer kleine ondernemer die tot deze wijziging een keer per jaar aangifte kan doen en met deze wetswijziging per kwartaal, of daarbij een cijfermatig overzicht kan worden gegeven worden van de kosten die hiermee gemoeid zijn en of het klopt dat dit een verviervoudiging van de kosten betekent. De gevolgen voor de werkzaamheden van ondernemers zijn onderdeel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Bij de berekeningen inzake de effecten voor de regeldruk die zijn opgenomen in de memorie van toelichting is ervan uitgegaan dat de administratieve lasten op het gebied van de btw voor een kleine ondernemer gemiddeld circa € 250 per jaar bedragen. Het betreft hier het geheel van handelingen die vereist zijn voor nakoming van de fiscale verplichtingen, zoals het uitreiken, ontvangen en administreren van relevante facturen en andere relevante gegevens door de ondernemer voor de btw-afdracht, het periodiek (al dan niet via geautomatiseerde weg) verzamelen van relevante gegevens voor de btw-aangifte en het invullen en digitaal versturen van de btw-aangifte zelf. Voor wat betreft

het verschil in tijd tussen het doen van kwartaalaangifte en jaaraangifte blijkt uit het voorgaande dat het invullen en versturen van een aangifte slechts een deelhandeling is binnen het geheel van werkzaamheden voor de btw en derhalve niet essentieel bepalend voor de omvang van de benodigde tijd. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat het in te vullen formulier van de btw-aangifte relatief eenvoudig en beperkt is.

De leden van de VVD-fractie vragen of vervoermiddelen en onroerend goed de enige uitzonderingen op de nieuwe KOR zijn. De nieuwe KOR is ook niet van toepassing op belastbare handelingen die de ondernemer buiten Nederland verricht. Verder vragen deze leden waarom er niet voor aansluiting is gekozen bij andere lidstaten voor de omzetgrens. Iedere lidstaat hanteert een andere omzetgrens. In België geldt een omzetgrens van € 25.000, in Luxemburg van € 30.000, in Duitsland van € 17.500, in Oostenrijk van € 30.000 en in het Verenigd Koninkrijk van £ 83.000 (ongeveer € 95.000). Er is dus geen eenduidige omzetgrens die door alle lidstaten wordt gehanteerd. Nederland heeft gekozen voor een budget-neutrale omzetgrens ten opzichte van de huidige KOR.

De leden van de fractie van de VVD en de leden van de fractie van DENK vragen hoe deze wetwijziging zich verhoudt tot het voorstel van de Europese Commissie van 18 januari 2018 voor het herzien van de huidige regelgeving in de btw-richtlijn 2006 voor kleine ondernemers. De leden van de fractie van de VVD vragen welke mogelijke en of voorgestelde veranderingen invloed hebben op deze wijziging. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en het BNC-fiche inzake Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen dat op 23 februari jl. naar uw Kamer is gestuurd.<sup>2</sup> Met de nieuwe KOR wordt geanticipeerd op het Europese voorstel om de methodiek van degressieve vermindering af te schaffen en in alle lidstaten uit te gaan van een omzetgerelateerde vrijstelling. Het Europese voorstel betekent een uitbreiding van de KOR voor ondernemers uit andere lidstaten, waar de huidige BTW-richtlijn en derhalve de nieuwe KOR nu niet in voorzien.

De leden van de VVD-fractie vragen welke stappen er zijn gezet om meer duidelijkheid te hebben over de agrariërs die gebruikmaakten van de landbouwregeling om met het voorliggende belastingplan te komen tot een voorstel. De leden van de fractie van de SGP vragen hoe daar bij de vormgeving rekening mee is gehouden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen, de motie Bruins<sup>3</sup> indachtig, welk percentage van de ondernemers dat voorheen gebruik kon maken van de landbouwregeling, nu gebruik kan maken van de gemoderniseerde kleineondernemersregeling, wanneer wordt uitgegaan van de omzetgegevens over 2017 in plaats van de gegevens over 2018, die nog niet bekend zijn. Het aantal agrariërs dat tot 1 januari 2018 de landbouwregeling toepaste is ruim 19.000. Van deze 19.000 ondernemers is geprobeerd in kaart te brengen in hoeverre zij in aanmerking komen voor de nieuwe KOR. Helaas zijn er geen recente omzetgegevens bekend (ook niet voor het jaar 2017), omdat de agrariërs pas sinds januari 2018 een btw-administratie moeten voeren. Pas in het voorjaar van het jaar 2019 kan inzichtelijk worden gemaakt hoeveel agrariërs gebruik kunnen maken van de nieuwe KOR, omdat dan pas de totale relevante omzet over 2018 bekend is. Het kabinet heeft het wetsvoorstel van de nieuwe KOR nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de agrarische sector in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel en bij de internetconsultatie. Het feit dat de Land- en

<sup>2</sup> Kammerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2497, BNC-fiche: Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/18, 34 785, nr.14.

Tuinbouworganisatie (LTO Nederland) en de Vereniging van Accountants en Belastingadviesbureaus (VLB) op de internetconsultatie hebben gereageerd, geeft al aan dat de nieuwe KOR niet onopgemerkt is gebleven voor de agrarische sector. Ook zal in de verdere communicatie over de nieuwe KOR specifieke aandacht worden gegeven aan de agrariërs. Zoals de genoemde respondenten hebben aangegeven, verkeren veel landbouwers per saldo in een btw-teruggaafpositie door toepassing van het verlaagd btw-tarief op de omzet en het algemene btw-tarief op de kosten. In dat geval kan de agrariër kiezen voor realisatie van het aftrekrecht en het voldoen aan de reguliere btw-verplichtingen of geen aftrek maar wel de administratieve lastenverlichting van de nieuwe KOR.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de overgangsregeling voor ondernemers die nu gebruik maken van de «oude» KOR er uit ziet. Er is een overgangsregeling getroffen voor ondernemers die onder de huidige KOR zijn ontheven van administratieve verplichtingen en voor de afwikkeling van de periode tot 1 januari 2020. Ondernemers die onder de huidige KOR zijn ontheven van administratieve verplichtingen worden automatisch geacht een melding te hebben gedaan voor toepassing van de nieuwe KOR. Voor de tot 1 januari 2020 verrichte prestaties blijven de huidige regels gelden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar artikel II en artikel III van de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier het gelijke speelveld in Europa is geborgd. De KOR werkt niet grensoverschrijdend en geldt alleen voor ondernemers die in Nederland gevestigd zijn of hier een vaste inrichting hebben van waaruit de prestaties worden verricht. Op basis van de BTW-richtlijn 2006 is het namelijk niet toegestaan om de regelingen voor kleine ondernemers ook grensoverschrijdend toe te passen. Zowel de vrijstellingsregeling als de degressieve vermindering voor kleine ondernemers, die op basis van de BTW-richtlijn 2006 momenteel door lidstaten mogen worden toegepast, hebben daardoor een negatief effect op de concurrentiepositie van de in andere lidstaten gevestigde ondernemingen die actief zijn op dezelfde markt. Deze situatie zal verergeren, wanneer een verschuiving plaatsvindt naar de belastingheffing in het land van bestemming. Volgens het beginsel van belastingheffing in het land van bestemming moet de btw dan worden aangegeven en in rekening worden gebracht in de lidstaat waar de afnemer is gevestigd (lidstaat van bestemming) in plaats van in de lidstaat waar de kleine ondernemer is gevestigd (lidstaat van oorsprong). Dit leidt ertoe dat er geen gelijk speelveld is voor kleine ondernemers die handel drijven binnen de EU en kleine ondernemers wellicht zelfs wel worden ontmoedigd om grensoverschrijdende handelingen te verrichten als gevolg van de btw-verplichtingen in andere lidstaten. Mede om deze reden heeft de Europese Commissie op 18 januari 2018 een voorstel gepubliceerd voor het herzien van de huidige regelgeving in de BTW-richtlijn 2006 voor kleine ondernemers.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de administratieve lasten voor ondernemers zijn die eerst jaarlijks aangifte deden en nu over moeten naar de kwartaalaangifte. De overgang van jaaraangifte naar kwartaalaangifte levert per jaar drie extra aangiftemomenten op. Daartegenover staat dat deze ondernemers geen extra handelingen meer hoeven te doen voor de berekening van de degressieve vermindering onder de huidige KOR gedurende het jaar en eventuele correctie na afloop van het jaar.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de communicatie over de nieuwe KOR in de grensstreek plaatsvindt. Conform de huidige BTW-richtlijn 2006 geldt de nieuwe KOR alleen voor ondernemers die in Nederland zijn gevestigd en alleen voor hun in Nederland verrichte prestaties. De nieuwe KOR kent daarmee geen specifieke grensproblematiek, die bijzondere aandacht behoeft in de communicatie.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de toezicht- en handhavingseisen voor de Belastingdienst zijn die meespelen bij de beoordeling voor een keuze tussen kwartaalaangifte en of jaaraangifte en of hiervan een uitgebreide opsomming kan worden gegeven. In de huidige situatie kan een ondernemer alleen op eigen verzoek een jaaraangifte indienen. De Belastingdienst beoordeelt vervolgens of de ondernemer voldoet aan de voorwaarden die hieraan gekoppeld zijn. Om jaaraangever te kunnen worden, moet de ondernemer per jaar minder dan € 1.883 aan btw betalen. Daarnaast moet hij per jaar voor minder dan € 10.000 aan goederen of diensten leveren aan of verwerven van ondernemers in andere lidstaten. Ook mag de ondernemer niet beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 23 van de Wet OB 1968.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat de nieuwe vormgeving van de KOR niet alleen eenvoudiger, maar ook eerlijker is, omdat de afnemer op de factuur kan zien of een ondernemer onder de KOR valt. Onder de huidige KOR kan een ondernemer in twee situaties, namelijk bij de KOR zonder ontheffing en bij de belastingvermindering van de KOR, wel btw in rekening brengen, maar hoeft hij deze btw niet of niet geheel aan de fiscus af te dragen. De afnemer denkt dus op basis van de factuur btw betaald te hebben, maar dit bedrag vloeit geheel of gedeeltelijk in de zak van de ondernemer. Dit pakt nog schever uit wanneer de afnemer recht op aftrek van btw heeft, want dan wordt er wel btw in aftrek gebracht, maar geen btw afgedragen. Deze leden vragen of de regering deze constatering kan beamen en bevestigen dat deze effecten niet optreden bij de voorgestelde gemoderniseerde KOR. Bij toepassing van de huidige KOR maakt de kleine ondernemer aanspraak op een vermindering van de btw. Dit betreft het saldo van af te dragen btw minus de aftrekbare voorbelasting met een maximum van € 1.345 per jaar. Deze vermindering, die niet direct alle in rekening gebrachte btw betreft, staat tegenover de administratieve verplichtingen van de KOR-ondernemer die niet ontheven is van de btw-verplichtingen. De nieuwe KOR impliceert een vrijstelling van btw zonder recht op aftrek van voorbelasting en met automatisch een ontheffing van de administratieve verplichtingen, waaronder de factuurverplichting. Het is juist dat in de nieuwe KOR de kleine ondernemer niet meer met btw kan factureren, die voor aftrek in aanmerking komt bij zijn afnemer.

Verder vragen deze leden naar het deel van de huidige KOR-gebruikers dat het 0%-tarief toepast. In 2017 maakten 244.000 ondernemers met een btw-aangifte gebruik van de KOR. Hiervan paste bijna 10.000 ondernemers (4%) het 0%-tarief toe.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het niet meer kunnen toepassen van de KOR betekent voor ondernemers met veel voorbelasting. Met de opmerking in de memorie van toelichting dat de huidige KOR zijn doel voorbij schiet onder andere bij ondernemers met veel voorbelasting, is bedoeld dat dit grote ondernemers met een professionele organisatie kunnen zijn waarvoor de kleineondernemersfaciliteit niet bedoeld is. Dat komt doordat de huidige KOR is gekoppeld aan het saldo van de af te dragen btw na aftrek van voorbelasting. In 2017 waren er bijna 42.000 ondernemers die gebruik maakten van de KOR én een omzet hadden van meer dan € 20.000. Van deze groep hadden er meer



dan 19.000 een omzet van meer dan € 50.000. Zeker bij de laatste groep is er sprake van een relatief hoge aftrek van voorbelasting. De bedoelde ondernemers met een grote, professionele omvang en organisatie-inrichting, zijn in staat om te voldoen aan de reguliere btw-verplichtingen en hebben geen administratieve of verminderingstegemoetkoming nodig. Het wegvallen van de KOR-faciliteit heeft in dat opzicht dan ook geen substantiële betekenis voor hen.

Ook vragen deze leden of er verschillen kunnen optreden met andere lidstaten, omdat zij een KOR hebben die ook van toepassing is bij afnemers die omzetbelasting moeten betalen over omzet die verlegd is. Oftewel: is het mogelijk dubbele KOR te claimen als de verkoper in Nederland gevestigd is en goederen verkoopt aan een afnemer in een andere lidstaat die nogmaals de KOR toepast, omdat de afdracht van omzetbelasting verlegd is. Nee, deze situatie waarin dubbele KOR wordt geclaimd is niet mogelijk. Toepassing van de KOR is thans voor alle lidstaten beperkt tot prestaties op hun grondgebied door lokaal gevestigde ondernemers.

De leden van het CDA vragen of de regering kan aangeven welke lidstaten geen omzetgerelateerde KOR kennen en hoe hun KOR eruit ziet. Naast Nederland kent alleen Spanje nog geen omzetgerelateerde vrijstellingsregeling. Spanje kent, net als de huidige KOR van Nederland, een degressieve vermindering. De overige lidstaten maken al gebruik van een omzetgerelateerde vrijstellingsregeling.

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer een ondernemer weer mag opteren voor de regeling, indien de ondernemer opteert voor de KOR en in de loop van een kalenderjaar boven de omzetgrens uit komt. Deze leden vragen of de ondernemer dan eerst drie jaar moet wachten. De ondernemer kan in de genoemde situatie pas weer opteren drie jaar nadat hij verzocht heeft tot het uitnodigen tot het doen van aangifte. De ondernemer is verplicht dit verzoek te doen bij de Belastingdienst op het moment dat hij met een levering de omzetgrens overschrijdt. Voorbeeld: Overschrijdt een ondernemer op 8 oktober 2020 de omzetgrens van € 20.000, dan dient hij – uitgaande van kwartaalaangifte – te verzoeken om uitnodiging tot het doen van aangifte voor het vierde kwartaal van 2020. De ondernemer kan dan vanaf het vierde kwartaal 2023 weer opteren voor toepassing van de KOR.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een ondernemer ook voor de regeling mag opteren als hij in het voorafgaande jaar meer dan € 20.000 omzet heeft behaald. Dit is het geval. De regeling gaat uit van de verwachte omzet in het jaar waarin de ondernemer de KOR-vrijstelling wil toepassen. Hierbij is de omzet in het voorafgaande jaar niet doorslaggevend. Het (ruim) overschrijden van de omzetgrens in het voorafgaande jaar kan uiteraard wel een indicatie geven voor de verwachting van de omzet voor het jaar waarin de ondernemer de KOR wil toepassen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regeling niet onrechtvaardig uitpakt, als een ondernemer wisselende omzetten heeft die een enkel jaar boven de grens van € 20.000 uitkomt. Het kabinet erkent dat er situaties zullen zijn, waarbij ondernemers net de pech hebben dat zij een enkel jaar boven de grens van € 20.000 uitkomen en de jaren erna onder de omzetgrens blijven. Echter, vanwege duidelijkheid en eenvoud is gekozen voor een harde grens. Om ongewenst jojo-effect tegen te gaan, ook gezien vanuit de daarmee samenhangende uitvoeringsaspecten, en de situaties van grensoverschrijding en vrijwillige beëindiging van de KOR gelijk te behandelen, acht het kabinet een bezinningsperiode van drie jaar noodzakelijk. Overigens zal iedere andere, eventuele incidentele

begrenzing ook weer dezelfde overschrijdingsvragen oproepen. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan een heldere en eenduidige omzetgrens, die bij overschrijding leidt tot het niet langer toepassen van de nieuwe KOR vanaf de overschrijdende prestatie tot drie jaar nadien.

De leden van de fractie van het CDA vragen in de situatie dat de ondernemer na drie jaar geen gebruik meer wil maken van de regeling hoe de ondernemer hier dan om moet verzoeken en vanaf wanneer de gewone regels voor de omzetbelasting dan weer van toepassing zijn. De ondernemer kan na toepassing van drie jaar zelf het moment kiezen waarop hij de reguliere btw-regels weer wil volgen. De wederopzegging is geen afzonderlijke procedure, zoals dit het geval is bij de melding voor toepassing van de KOR-vrijstelling. Wil de ondernemer na drie jaar geen gebruik meer maken van de KOR-vrijstelling, dan dient de ondernemer de inspecteur te verzoeken tot uitnodiging tot het doen van aangifte. Hiervoor gelden de gebruikelijke aanmeldprocedure en de aangifteverplichtingen uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). De registratie en aangifteverplichting kunnen op z'n vroegst ingaan drie jaar na het aangiftetijdvak per wanneer de KOR is gaan gelden. Dus als de nieuwe KOR per 1 januari 2020 is toegepast, kan de ondernemer per 1 januari 2023 of het aangiftetijdvak van het eerste kwartaal 2023 ervoor kiezen om de reguliere btw-regels weer toe te passen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het grensbedrag van € 500 voor het achterwege blijven van de herziening bij sfeerovergang alleen mag worden toegepast bij sfeerovergangen door het al dan niet toepassen van de KOR of ook bij andere sfeerovergangen. Op dit moment wordt de uitwerking van de lagere regeling nader ingevuld. De gedachte is nu dat de herzieningsdrempel van € 500 per jaar alleen betrekking zal hebben op een sfeerovergang ten gevolge van de nieuwe KOR.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan bevestigen dat het hierbij gaat om herzieningen na het jaar van eerste ingebruikname en of de regering bereid is de concept-ministeriële regeling binnen een half jaar naar de Kamer te sturen. Op dit moment wordt de uitwerking van de lagere regeling nader ingevuld. Beoogd wordt om de lagere regelgeving te publiceren vóór het eerste moment dat ondernemers zich kunnen melden voor toepassing van de nieuwe KOR (1 juni 2019), zodat ondernemers dit mee kunnen wegen in de keuze om te kiezen voor toepassing van de KOR-vrijstelling.

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat de regering bij de herzieningsvrijstelling van € 500 specifiek het voorbeeld geeft van kleine ondernemers die zonnepanelen hebben aangeschaft. De herzieningsgrens van € 500 komt volgens deze leden neer op een aankoopprijs, inclusief 21% btw, van circa € 2.880 en zij constateren dat het bij de huidige prijzen dan om ongeveer zes panelen gaat. Deze leden vragen wat de gevolgen van de modernisering van de KOR voor kleine ondernemers (particulieren) zijn die wel meer dan zes zonnepanelen hebben aangeschaft. De herziening in het eerste jaar van ingebruikname betreft de volledige investerings-btw. Bij een grotere investering in zonnepanelen kan de herzieningsdrempel van € 500 worden overschreden bij een overgang naar de KOR-vrijstelling in het eerste jaar van ingebruikname. Dit aspect is onderkend en wordt nader onderzocht in het kader van de invulling van de lagere regelgeving.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de omzetgrens van € 20.000 berekend wordt in het geval van een fiscale eenheid. De omzetgrens van € 20.000 geldt per belastingplichtige. Ondernemers die een fiscale eenheid voor de btw vormen, worden gezien als één onder-

nemer voor de btw. Voor fiscale eenheden geldt dus ook de grens van € 20.000.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om toe te lichten waarom de bedragen uit bijvoorbeeld de voorziene omzetgrens in de btw-richtlijn, maar bijvoorbeeld ook de grens die het Verenigd Koninkrijk kiest, zo uiteen lopen. Lidstaten hebben daar nu beleidsvrijheid in en kennen een nationale historie van KOR-toepassing van vóór de BTW-richtlijn. De drempelbedragen lopen zo uiteen, omdat de BTW-richtlijn 2006 enerzijds voorziet in een relatief lagere basisgrens van € 5.000<sup>4</sup>, maar daarnaast wel aan verschillende lidstaten de mogelijkheid biedt om hiervan af te wijken door de expliciete vaststelling van andere drempels. Daarnaast wijken nog enkele lidstaten af van de basisdrempel van € 5.000 op basis van een derogatie. Hierdoor lopen de grenzen nu uiteen. In de nieuwe Europese KOR-wetgeving wordt daarom voorzien in een communautaire maximale nationale grens van € 85.000. Daarmee komt een einde aan de derogaties en (historische) afwijkingen en kunnen lidstaten binnen de genoemde grens kiezen voor toepassing van de KOR.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet is gekozen voor een kortere of langere bezinningsperiode dan drie jaar. Ook vragen deze leden of er andere regelingen zijn waarbij ook gebruik wordt gemaakt van een bezinningsperiode met deze duur. De leden van de fractie van DENK vragen waarom de keuze voor de nieuwe KOR voor 3 jaar vastligt, of deze keuze voor de oude KOR ook 3 jaar vastligt en op welke manier deze keuze geregistreerd zal worden. De nieuwe KOR is een facultatieve vrijstellingsregeling tot € 20.000 omzet voor kleine ondernemers. Om ongewenste jojo-effecten of misbruik te voorkomen, ook gezien vanuit de daarmee samenhangende uitvoeringsaspecten, wordt de eis gesteld dat de ondernemer een welbewuste keuze maakt voor langere termijn. De bezinningsperiode van drie jaar geldt zowel voor de aanmelding als de beëindiging van de KOR. Momenteel geldt voor beëindiging van de ontheffing van administratieve verplichtingen in verband met toepassing van de huidige KOR een vijfjaarstermijn. Om ondernemers tegemoet te komen is in de nieuwe KOR gekozen om deze termijn in te korten tot drie jaar. De keuze voor toepassing van de KOR-vrijstelling zal via een melding bij de Belastingdienst in de systemen worden verwerkt. Dit leidt ertoe dat er geen aangiften meer aan de KOR-ondernemer worden uitgereikt.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering verwacht dat ondernemers in de problemen komen met de omzetgrens van € 20.000. De KOR-vrijstelling is een optionele maatregel die ondernemers met een geringe omzet ondersteunt en compensatie biedt voor de relatief hogere administratieve lasten ten opzichte van andere ondernemers. De KOR-vrijstelling biedt dus een voordeel ten opzichte van ondernemers die geen gebruik kunnen maken van de vrijstelling. Het kabinet verwacht daarom geen problemen bij de ondernemers met een omzetgrens van € 20.000, omdat zij in het ergste geval geen KOR-vrijstelling meer kunnen toepassen en gelijke verplichtingen hebben als iedere andere ondernemer.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering waarom de keuze van de belastingplichtige om de nieuwe KOR toe te passen in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Deze leden vragen om een afgebakende bepaalde tijd. Zowel de ondernemer als de Belastingdienst is gebaat bij de toepassing van de KOR voor onbepaalde tijd. De onbepaalde tijd voorkomt dat een ondernemer iedere drie jaar opnieuw een melding moet doen van de toepassing van de KOR-vrijstelling, met alle gevolgen van

<sup>4</sup> Artikel 285 BTW-richtlijn 2006.

dien wanneer de ondernemer dit per abuis vergeet. Na drie jaar kan de ondernemer de regeling vrijwillig beëindigen. In dat opzicht geldt dus een afbakening in de tijd.

### **3. Budgettaire aspecten**

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het budgettair beslag is als de grens van € 1.883 met € 100 respectievelijk € 1.000 verhoogd wordt en wat het budgettair beslag is als de maximale vermindering (thans € 1.345) met € 100 respectievelijk € 1.000 verhoogd wordt. Een van de nadelen van de huidige KOR is dat de BTW-richtlijn 2006 het niet toestaat dat de voorwaarden voor de toekenning van de huidige KOR gunstiger worden gemaakt. Het is dus niet mogelijk om de bovengrens van de huidige KOR (€ 1.883 voor de vermindering van maximaal € 1.345) te verhogen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het budgettair beslag is van het verhogen van de omzetgrens met € 100 of € 1.000. Het verhogen van de omzetgrens met € 100 zal naar verwachting een budgettair effect hebben van minder dan € 1 miljoen. Het verhogen van de omzetgrens met € 1.000 zal naar verwachting leiden tot een stijging van de kosten van de nieuwe KOR met € 9 miljoen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er nog overgangsproblemen kunnen gaan spelen, bijvoorbeeld doordat alle ondernemers met een veel hogere omzet dan € 20.000 gaan opteren voor de regeling in het eerste jaar, zodat zij eenmalig geen btw hoeven af te dragen over de eerste € 20.000 van hun winst. Het wetsvoorstel is gebaseerd op een reële verwachting dat de ondernemer op jaarbasis een omzet realiseert van niet meer dan € 20.000. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen voor de Belastingdienst om per voor bezwaar vatbare beschikking de toepassing van de KOR te weigeren indien aannemelijk is dat niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Dit moet voorkomen dat ondernemers misbruik maken van de regeling, bijvoorbeeld in geval van een niet reële inschatting van de verwachte omzet. Daarnaast impliceert toepassing van de KOR-vrijstelling dat de ondernemer de btw op inkopen niet in aftrek mag brengen. Deze aftrekuitsluiting en de administratieve gevolgen van de overgang naar een regulier belaste situatie zullen naar verwachting een remmend effect hebben op de geopperde overgangsproblematiek.

Dezelfde vraag hebben deze leden in mindere mate bij de herzieningsgrens bij sfeerovergangen van € 500. Deze leden vragen op deze herzieningsgrens ertoe kan leiden dat startende ondernemers eerst tot € 500 btw over hun investeringen in aftrek brengen en pas daarna opteren voor de KOR. Om misbruik te voorkomen is de herzieningsdrempel beperkt tot het bedrag van € 500. Dit betekent dat ondernemers bij grotere investeringen, waarbij de herziening hoger uitkomt dan € 500, de aftrek van btw moeten corrigeren conform de reguliere herzieningsregels. De herzieningsdrempel van € 500 per jaar is juist bedoeld voor de gevallen waarin ondernemers die in een jaar vóór toepassing van de KOR een investering hebben gedaan en de btw op deze investering in aftrek hebben gebracht. Als deze ondernemers voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van de KOR, is het ongewenst dat beperkte herzieningsgevolgen hen ervan weerhoudt om de KOR toe te passen.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de verwachting is dat de nieuwe KOR bij een omzetgrens van € 20.000 budgettair neutraal is ten opzichte van de huidige KOR, maar ook dat de raming een aanzienlijke onzekerheid kent door moeilijk in te schatten gedragsreacties. Deze leden vragen de regering om de Kamer regelmatig te informeren wanneer de budgettaire gevolgen blijken af te wijken van de raming. Zoals in de memorie van

toelichting is aangegeven, heeft het kabinet het voornemen om het gebruik van de nieuwe KOR niet eerder dan het eerste jaar van inwerking-treding te evalueren. Daarbij zal met name worden gekeken naar het aantal meldingen voor toepassing van de nieuwe KOR en het soort ondernemer dat kiest voor toepassing van de nieuwe KOR, zodat een beter beeld wordt gekregen van het daadwerkelijke gebruik van de nieuwe KOR. Hierbij zullen ook de budgettaire effecten worden meegenomen.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering waarom ze denkt moeilijk in te schatten gedragsreacties tegen te komen. Deze leden vragen dit punt beter te onderbouwen. Of een ondernemer gebruik zal maken van de nieuwe KOR is een individuele keuze waarbij verschillende aspecten een rol spelen. Indien een ondernemer ervoor kiest om gebruik te maken van de KOR is hij ontheven van het doen van btw-aangifte en van de daarbij horende administratieve verplichtingen van de Wet OB 1968 voor de door hen verrichte goederenleveringen en diensten in Nederland. Er blijft echter wel een aangifte- en administratieplicht bestaan voor btw op ingekochte goederen en diensten, wanneer deze ondernemers verantwoordelijk zijn voor de voldoening van deze btw. Daarnaast kan hij te maken krijgen met een herziening van de eerder in aftrek gebrachte voorbelasting met betrekking tot investeringsgoederen. Bij gebruikmaking van de nieuwe KOR kan de ondernemer geen btw bij zijn afnemers in rekening brengen, maar ook de bij hem in rekening gebrachte btw niet verrekenen. Verder kan bijvoorbeeld de verwachte omzet in de komende jaren een rol spelen. Voor de ene ondernemer zal het ene aspect zwaarder wegen dan bij een andere ondernemer. Welk aspect bij een ondernemer uiteindelijk de doorslag geeft om al dan niet gebruik te maken van de nieuwe KOR is moeilijk in te schatten.

#### **4. EU-aspecten**

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering of ook ondernemers die niet in Nederland gevestigd zijn, gebruik kunnen maken van de KOR voor hun in Nederland behaalde omzet. De KOR kan, net als de huidige KOR, alleen worden toegepast door ondernemers die in Nederland zijn gevestigd of in Nederland een vaste inrichting hebben en de omzet vanuit die vaste inrichting wordt gerealiseerd.

Ook vragen de leden van de fractie van het CDA waarom de buitenlandse omzet niet wordt meegerekend voor de berekening van de grens van € 20.000. Dit betekent volgens deze leden dat het voordeliger is om je omzet in zoveel mogelijk landen te behalen. Aanvullend vragen deze leden of het niet rechtvaardiger zou zijn als het voor de heffing van omzetbelasting niet uit maakt in welke lidstaat (en hoeveel lidstaten) de omzet behaald wordt. Een grensoverschrijdende omzetgrens is op basis van de huidige BTW-richtlijn 2006 niet mogelijk. De huidige regeling in de BTW-richtlijn is beperkt tot een nationale toepassing in de lidstaat waar de desbetreffende ondernemer is gevestigd en tot de in die lidstaat gerealiseerde omzet. De Europese Commissie vindt een EU-brede toepassing van de KOR-vrijstelling gewenst en heeft daarom op 18 januari 2018 een richtlijnvoorstel gepubliceerd voor de herziening van de huidige regeling in de BTW-richtlijn 2006 voor kleine ondernemers.<sup>5</sup> Nieuw hierin is dat, indien een lidstaat een vrijstelling hanteert, deze vrijstelling onder voorwaarden ook geldt voor ondernemers uit andere EU lidstaten, mits hun omzet in de EU onder de nieuwe EU-drempel voor kleine onder-

<sup>5</sup> 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 betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (SWD(2018) 9 final – SWD(2018) 11 final).

nemers blijft. De onderhandelingen over dit wetsvoorstel lopen momenteel in Brussel.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 of de regering al in overleg is getreden over een eventuele derogatie kan bevestigend worden geantwoord. De verwachting is dat de derogatie nog voor het einde van dit jaar in de Raad wordt geagendeerd. Dat zou ruim op tijd zijn voor invoering van de nieuwe KOR.

## **5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger**

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de negatieve effecten van overstappen op een nieuwe regeling voor ondernemers worden voorkomen. De aanpassing van de KOR leidt onvermijdelijk zowel tot positieve als tot negatieve effecten voor ondernemers. Indien de KOR-vrijstelling negatief uitpakt voor een ondernemer, dan zal hij in de regel niet kiezen voor toepassing van de KOR. Alleen wanneer de KOR-vrijstelling een voordeel oplevert voor de ondernemer, zal hij hier gebruik van maken. Daarnaast kunnen ondernemers die kiezen voor toepassing van de nieuwe KOR bij het ingaan van die vrijstelling te maken krijgen met een herziening van de eerder in aftrek gebrachte voorbelasting met betrekking tot investeringsgoederen, zoals een computer. Om te voorkomen dat kleine ondernemers gedwongen worden de in het jaar van aanschaf genoten teruggaaf van btw te herzien als op een later moment wordt geopteerd voor de nieuwe KOR, zal de ministeriële regeling worden aangevuld in die zin dat bij een sfeerovergang herziening achterwege blijft beneden een grensbedrag van € 500.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering wat de inschatting is van de Belastingdienst hoeveel meer of minder belastingplichtigen door de wijziging van de KOR btw-aangifte zullen moeten (of hiervoor kiezen te) doen. Voor de Belastingdienst gelden dezelfde uitgangspunten en aantallen voor de verwachte wijziging in de hoeveelheid btw-aangiften als hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld.

De leden van de fractie van het CDA vragen of kan worden aangegeven wat wordt verstaan onder de verplichting dat de ondernemer «de aan hem uitgereikte facturen ordelijk moet bewaren» en waar deze verplichting uit volgt en of deze verplichting ook wettelijk wordt verankerd. Ook vragen deze leden of deze bewaarplicht gelijk aan de administratieve verplichtingen van de huidige kleineondernemersregeling. De ondernemer blijft verplicht om kopieën van de door hem zelf ontvangen facturen in zijn administratie te bewaren. Deze verplichting volgt uit artikel 35c van de Wet OB 1968. Deze bepaling is bewust niet genoemd in het voorgestelde artikel 25, lid 6 van de Wet OB 1968, waarin de ontheffing van administratieve verplichtingen is geregeld. De verplichting voor het bewaren van deze facturen geldt voor alle ondernemers, ook voor ondernemers die momenteel de huidige KOR toepassen en eventueel hebben geopteerd voor ontheffing van administratieve verplichtingen. Dat hangt samen met het feit dat de KOR en de daarmee samenhangende administratieve ontheffingen alleen gelden voor de uitgaande prestaties van de ondernemer.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat er gebeurt wanneer een startende ondernemer te laat, dus niet minstens vier weken voor aanvang van zijn activiteiten, melding maakt bij de inspecteur van het willen opteren voor de KOR. Ook vragen deze leden waarom kan een startende ondernemer niet verzoeken om de regeling met terugwerkende kracht tot aan de start van de onderneming (of het moment van indienen van het

verzoek) toe te passen, terwijl dat nu wel mogelijk is en of de regering bereid is te monitoren of de vier-wekentermijn leidt tot problemen bij startende ondernemers. In het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een vrijstelling zonder terugwerkende kracht. Daarbij geldt geen coulanceregeling en is ook geen uitzondering gemaakt voor startende ondernemers. Ook startende ondernemers zullen daarom uiterlijk vier weken voorafgaande aan de start van de activiteit een melding moeten doen voor toepassing van de KOR-vrijstelling (of voor 20 november 2019 bij ingang van de KOR-vrijstelling per 1 januari 2020). Doen zij dit niet, dan kunnen deze ondernemers bij de aanvang van de activiteiten (nog) geen KOR-vrijstelling toepassen en zijn zij (nog) niet ontheven van bepaalde administratieve verplichtingen. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting, is deze keuze gemaakt met het oog op de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid van de facultatieve vrijstelling. Bij de KOR-vrijstelling zit een ontheffing van administratieve verplichtingen inbegrepen. Dit vereist duidelijkheid en aanmelding vooraf, zodat de aangifteverplichtingen ook tijdig kunnen worden stopgezet en ondernemers van meet af aan weten hoe zij dienen te handelen. Complexe correcties over het verleden in verband met een terugwerkende kracht van de KOR-vrijstelling en ontheffing van administratieve verplichtingen moeten worden vermeden en passen niet bij een vereenvoudigingsfaciliteit voor kleine ondernemers. Overigens geldt de huidige ontheffing van administratieve verplichtingen ook niet met terugwerkende kracht. De huidige ontheffing gaat in per de eerste dag van het jaar volgend op het verzoek, of bij starters die het verzoek indien op of voor de start van hun activiteiten per die startdatum. Daarbij meent het kabinet dat de effecten van het niet kunnen toekennen van terugwerkende kracht, zoals de NOB ook aangeeft, meevallen, omdat ondernemers over het algemeen in de opstartfase van hun activiteit veel kosten hebben en toepassing van de vrijstelling niet interessant is. Omdat dit een nieuw proces is, zal er een vinger aan de pols worden houden over eventuele knelpunten die bij of na de omzetting optreden, ook wat betreft de vierweken-termijn voor starters en bestaande ondernemers.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering verwacht dat de modernisering van de KOR deze regeling aantrekkelijker maakt voor zonnepaneelhouders. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting (p. 12), waarin specifiek is stilgestaan bij de gevolgen van de maatregel voor zonnepaneelhouders. De verwachting is dat de maatregel geen effect heeft op de zonnepaneelhouders.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze zonnepaneelhouders geconsulteerd zijn bij de modernisering van deze regeling. Het conceptvoorstel is gedurende de periode 30 maart 2018 tot en met 1 mei 2018 ter consultatie op internet geplaatst. Het doel van de internetconsultatie was om betrokkenen de gelegenheid te geven op de voorgenomen wijzigingen te reageren. Zonnepaneelhouders hebben ook de mogelijkheid gehad om te reageren op deze breed uitgezette internetconsultatie over het voornemen om een wetsvoorstel in te dienen voor modernisering van de kleineondernemersregeling.

De leden van de fractie van de SP vragen zich af of bij verhoging van de omzetgrens niet nog meer ondernemers geholpen worden en of er een mogelijkheid is deze grens te verhogen. Hoe hoger de omzetgrens, hoe meer ondernemers van de vrijstelling kunnen profiteren. Het kabinet heeft voor de keuze gemaakt om deze maatregel budgetneutraal te laten uitwerken. Een hogere omzetgrens leidt tot een budgettaire derving die gedekt zal moeten worden. Ook zal dan mogelijk een nieuwe derogatie moeten worden aangevraagd bij de Europese Commissie.

De leden van de SGP-fractie vragen waardoor de stijging van 230.000 naar 399.000 ondernemers door wordt verklaard en vragen daarbij een klein cijferoverzicht. In 2017 maakten 244.000 ondernemers die aangifte deden voor de omzetbelasting gebruik van de KOR. Daarnaast vielen nog eens 230.000 ondernemers die ontheven waren van administratieve verplichtingen eveneens onder de KOR. In totaal zijn dit dus 474.000 ondernemers. Van deze 230.000 waren er eind 2017 204.000 zonnepaneelhouders. De verwachting is dat in 2020 169.000 ondernemers die voorheen aangifte deden zullen kiezen voor de nieuwe KOR. Daarnaast is de verwachting dat de gehele groep van 230.000 die ontheven is van administratieve verplichtingen gebruik gaat maken van de nieuwe KOR. In totaal zijn dit dus 399.000 ondernemers. Deze groep zal in 2020 zijn toegenomen tot 330.000 door de stijging van het aantal zonnepaneelhouders met 100.000.

**Tabel 3: Aantallen gebruikers huidige en nieuwe KOR (x 1.000)**

	Gebruikers huidige KOR 2017	Gebruikers nieuwe KOR 2020
Geen gebruiker huidige KOR	0	68
Gebruiker huidige KOR + aangifte	244	101
Gebruiker huidige KOR, ontheven	230	330
<b>Totaal</b>	<b>474</b>	<b>499</b>

De leden van de fractie van de VVD vragen of de financiële effecten voor ondernemers preciezer gegeven kunnen worden en wat de range is waarbinnen men moet denken. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen waardoor het maximale nadeel van € 1.345 veroorzaakt wordt wanneer de huidige KOR vervangen wordt door de nieuwe KOR. De range ligt tussen een financieel nadeel van € 1.345 en een financieel voordeel van € 4.200. Het maximale belastingvoordeel onder de huidige KOR bedraagt € 1.345. De financiële gevolgen voor ondernemers hangen sterk af van de verhouding tussen de gegenereerde omzet, de arbeidsintensiteit van de prestaties (toegevoegde waarde) en het toe te passen btw-tarief. Het maximale financiële nadeel wordt bereikt indien een ondernemer nu het maximale bedrag aan belastingvoordeel geniet op grond van de huidige KOR, en indien hij geen gebruik maakt van de nieuwe KOR. Het maximale financiële voordeel wordt bereikt indien een ondernemer precies € 20.000 omzet per jaar heeft, kiest voor toepassing van de nieuwe KOR en prestaties levert tegen het standaard btw-tarief van 21%.

De leden van de fractie van de SGP vragen welk soort ondernemers er vermoedelijk op vooruit gaan en welk soort ondernemers er op achteruit. Over het soort ondernemers valt weinig te zeggen, omdat dit ook binnen de sectoren zal verschillen. De verwachting is dat ondernemers met een hoge omzet, maar met een laag bedrag aan verschuldigde btw, bijvoorbeeld omdat zij veel voorbelasting in aftrek kunnen brengen, veel producten exporteren tegen het btw-tarief van 0% of het verlaagde btw-tarief toepassen een nadeel kunnen ondervinden aan de maatregel. Deze ondernemers overschrijden mogelijk eerder de omzetgrens van de nieuwe KOR dan dat zij de grens aan verschuldigde btw van de huidige KOR overschrijden. Verder is de verwachting dat ondernemers die prestaties leveren aan aftrekgerechtigde ondernemers (B2B) niet zullen kiezen voor toepassing van de nieuwe KOR. Belangrijk voordeel van de nieuwe KOR is de uitbreiding van de regeling voor niet-natuurlijke personen. Anderen die waarschijnlijk profiteren van de KOR-vrijstelling zijn kleine ondernemers met weinig kosten en kleine ondernemers die goederen en diensten leveren aan voornamelijk consumenten of niet-aftrekgerechtigde afnemers.



## **6. Advies en consultatie**

De leden van de fractie van de SP vragen de regering of zij beseft dat het lastig is om de jaaromzet voor het komende jaar in te schatten en vragen wat de regering hieraan gaat doen. Ook voor de huidige KOR moet de ondernemer een voorlopige vermindering en de aanvraag voor een ontheffing van administratieve verplichtingen baseren op de verwachting voor de komende perioden. De huidige voorwaarde voor KOR-vermindering en administratieve ontheffing is niet gekoppeld aan de omzet, maar aan de saldo-afdracht van btw na aftrek voorbelasting. Dit vereist derhalve een inschatting van de af te dragen en de in aftrek te brengen btw. Ten opzichte van deze veel complexere inschatting van de per saldo af te dragen btw, is de omzet naar verwachting beter te bepalen. Het kabinet is zich er wel van bewust dat er een onzekere factor zit aan een verwachting/inschatting voorafgaand aan het kalenderjaar. Het kan dan ook gebeuren dat de ondernemer in de loop van een kalenderjaar onverwachts toch een dusdanig hoge omzet genereert dat hij boven de omzetgrens komt. Mede daarom is ervoor gekozen om bij een eventuele overschrijding van de omzetgrens de vrijstelling niet met terugwerkende kracht te laten vervallen. Dit is zelfs een verbetering in vergelijking met de huidige KOR. De ondernemer, die de degressieve vermindering gedurende het jaar in mindering heeft gebracht bij het indienen van de kwartaalaangiften, moet het gehele bedrag van de vermindering terugbetalen, indien aan het eind van het kalenderjaar blijkt dat hij boven de grens van € 1.883 aan verschuldigde btw uitkomt.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom zou ondernemers die nu al gebruik maken van de KOR verzoeken om uitnodiging tot het doen van aangifte in plaats van te wachten op de transactie die boven de grens van € 20.000 uitkomt. Ook vragen de leden wat de gevolgen zijn als de desbetreffende ondernemer niet om een uitnodiging tot het doen van aangifte verzoekt. Er is speciaal overgangsrecht opgenomen voor ondernemers die de huidige KOR toepassen én daarbij ontheven zijn van administratieve verplichtingen. Dit zijn ondernemers die op jaarbasis minder dan € 1.345 aan btw verschuldigd zijn en door middel van de degressieve vermindering van de huidige KOR op een te betalen btw bedrag van € 0 uitkomen. Dit overgangsrecht is een extra tegemoetkoming voor deze ondernemers, omdat zij waarschijnlijk voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe KOR en de vrijstelling wensen te continueren. Extra overweging is dat deze ondernemers momenteel ontheven zijn van administratieve verplichtingen voor de btw en wellicht niet alert zijn op de btw-wijziging en er daarom een groter risico bestaat dat zij per abuis vergeten zich aan te melden. In theorie bestaat de mogelijkheid dat er ondernemers zijn die momenteel minder btw € 1.345 verschuldigd zijn, maar uiteindelijk meer dan € 20.000 aan omzet in een jaar realiseren. Deze ondernemers voldoen daarmee niet aan de voorwaarden voor toepassing van de KOR-vrijstelling. Omdat de vaststelling of is voldaan aan de voorwaarden in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de ondernemer, die beschikt over de desbetreffende informatie, is er conform de voorwaarde van een reguliere beëindiging in het overgangsrecht een actieve handeling van de ondernemer opgenomen indien hij verwacht over de € 20.000 omzet heen te gaan. Verzoekt de ondernemer in dat geval niet om uitnodiging tot het doen van aangifte, dan zijn ook de gebruikelijke aangifteverplichtingen uit de AWR, inclusief de regels die betrekking hebben op verzuim of vergrijp, van toepassing. De ondernemer loopt dan een risico op een boete en een naheffing.

## Overig

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering gaat monitoren of er geen belasting wordt ontweken. Het toezicht op correcte toepassing van de nieuwe KOR wordt vormgegeven binnen de uitgangspunten van de handhavingsstrategie. Dit behelst mede het vormgeven van risicomodellen en andere analyse-instrumenten op terecht gebruik van de nieuwe regeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er mogelijkheden zijn om een bedrijf dusdanig op te splitsen dat er op verschillende onderdelen onder de omzetgrens van € 20.000 wordt gebleven en wat de regering kan doen tegen dit soort constructies? De omzetgrens van € 20.000 geldt per belastingplichtige. Een bedrijf kan per onderneming, bijvoorbeeld een bv onder de omzetgrens van € 20.000 blijven, mits deze ondernemingen tezamen geen fiscale eenheid voor de btw vormen. Hier is een ondernemer vrij in. Voor een kunstmatige splitsing van een bedrijf met als enige doel toepassing van de KOR geldt de antimisbruikjurisprudentie, die in voorkomend geval kan leiden tot weigering van het beoogde btw-voordeel.

Het RB vraagt of btw moet worden vermeld op de creditfactuur, indien de creditfactuur ziet op een prestatie die is verricht in de periode voordat de omzetgrens was overschreden. De ondernemer is voor de prestaties vóór overschrijding ontheven van het uitreiken van een factuur. Reikt de ondernemer toch een factuur uit, dan dient de ondernemer de btw niet op de factuur te vermelden. Dit geldt ook voor creditfacturen, ook wanneer deze worden uitgereikt nadat de omzetgrens is overschreden.

Het RB vraagt of de creditfactuur er toe kan leiden dat de prestatie waarmee de omzetgrens werd overschreden opeens niet meer tot overschrijding van die grens leidt, welke gevolgen dat heeft voor de factuur voor de betreffende prestatie en of de betreffende factuur dan alsnog moet worden aangepast. De Wet OB 1968 kent geen verplichting tot het uitreiken van een creditfactuur. Correcties achteraf zijn niet altijd van invloed op de initiële btw-heffing ter zake van de eerdere transactie. Vergelijk bijvoorbeeld de teruggaaf van btw op basis van artikel 29 Wet OB. Het effect van het uitreiken van een creditfactuur voor het toepassen van de KOR-vrijstelling is een zeer technische vraag die per geval zal moeten worden beoordeeld, rekening houdend met de bestaande wetgeving en regelingen, zoals artikel 29 van de Wet OB 1968 en het besluit van 6 december 2014, BLKB2014/704M over administratieve-, facturerings- en andere verplichtingen.<sup>6</sup>

Het RB vraagt vanaf welk moment de nieuwe KOR van toepassing is in de situatie dat het bezwaar of beroep van de ondernemer tegen deze afwijzende beschikking wordt toegekend. Ook vraagt het RB wat de gevolgen hiervan zijn voor de eerder verzonden facturen en eventueel op aangifte afgedragen of terugontvangen omzetbelasting. Indien het bezwaar of beroep van de ondernemer tegen deze afwijzende beschikking wordt toegekend, dan is de KOR-vrijstelling van toepassing vanaf de oorspronkelijke ingangsdatum die volgde uit de melding van de ondernemer. Heeft de ondernemer gedurende deze tijd wel btw in rekening gebracht en/of afgedragen, dan kan hij deze btw onder de gebruikelijke voorwaarden corrigeren. Als er facturen zijn uitgereikt met btw, gelden de voorwaarden van het besluit van 6 december 2014, BLKB2014/704M over administratieve-, facturerings- en andere verplichtingen. Als er niet is

<sup>6</sup> Besluit van de Staatssecretaris van 6 december 2014, Administratieve-, facturerings- en andere verplichtingen, BLKB2014/704M.

gefactureerd met btw, maar wel btw op aangifte is voldaan, kan de ondernemer de btw via een suppletie terugvragen. Indien hij hangende de afwikkeling van een bezwaar of beroep tegen de afwijzende beschikking ook alle rechtsmiddelen open wil houden voor de ingediende btw-aangiften, moet hij tegen de eigen aangiften binnen zes weken na voldoening van de btw bezwaar maken.

Het RB vraagt aandacht voor tijdige voorlichting voor de groep belastingplichtigen die thans gebruik maken van de KOR en ontheffing hebben van de administratieve verplichtingen. Ondernemers die thans gebruik maken van de KOR en ontheffing van de administratieve verplichtingen hebben, hebben specifieke aandacht in het wetsvoorstel gekregen. Er is een overgangsregeling getroffen voor ondernemers die onder de huidige KOR al zijn ontheven van administratieve verplichtingen en voor de afwikkeling van de periode tot 1 januari 2020. In het overgangsrecht is via een wettelijke fictie geregeld dat ondernemers die op 31 december 2019 al ontheven zijn van administratieve verplichtingen geacht worden onder de huidige KOR een melding te hebben ingediend. Een op 31 december 2019 ontheven onder de huidige KOR vallende ondernemer hoeft dus niet afzonderlijk bij de Belastingdienst melding te doen van toepassing van de nieuwe KOR. Voldoet de ondernemer naar verwachting niet aan de voorwaarden voor de nieuwe KOR, dan wordt de ondernemer wel geacht zelf een verzoek te doen tot uitnodiging tot het doen van aangifte.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. Snel