

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.12.2010
COM(2010) 695 definitief

GROENBOEK

over de toekomst van de btw

Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel

{SEC(2010) 1455 definitief}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Waarom nu een debat over het btw-stelsel?.....	4
2.1.	De complexiteit van het huidige stelsel	4
2.2.	De interne markt beter laten functioneren.....	5
2.3.	De inkomsteninning optimaliseren en de fraudegevoeligheid van het systeem aanpakken.....	5
2.4.	Veranderingen in de technologie en de economische omgeving.....	6
3.	Aan te pakken problemen.....	6
4.	Btw-behandeling van grensoverschrijdende transacties op de interne markt	7
4.1.	Tenuitvoerlegging van de definitieve regeling op basis van belastingheffing bij de oorsprong.....	7
4.2.	Het alternatief: belastingheffing in de lidstaat van bestemming.....	8
4.3.	Andere varianten	10
5.	Andere cruciale kwesties.....	10
5.1.	Hoe kan de neutraliteit van het btw-stelsel worden gegarandeerd?.....	11
5.2.	In welke mate is harmonisatie van de interne markt vereist?	14
5.3.	Administratieve rompslomp verminderen.....	17
5.4.	Een solider btw-stelsel	21
5.5.	Een efficiënt en modern beheer van het btw-stelsel.....	23
5.6.	Andere kwesties	24
6.	Uw inbreng.....	24

GROENBOEK

over de toekomst van de btw

Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel

1. INLEIDING

De belasting over de toegevoegde waarde (btw) werd voor het eerst ingevoerd in Europa in 1954, meer bepaald in Frankrijk. In 1967 zijn de lidstaten van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap overeengekomen om hun nationale omzetbelastingen te vervangen door een gemeenschappelijk btw-stelsel. Sindsdien is de btw wereldwijd in circa 140¹ landen ingevoerd.

In 2008 waren de inkomsten uit de btw goed voor 21,4 % van de nationale belastinginkomsten van de EU-lidstaten (inclusief socialezekerheidsbijdragen), een stijging met 12 % ten opzichte van 1995². De btw is daarmee een grote bron van inkomsten voor de nationale begrotingen en in vele lidstaten is het zelfs de belangrijkste bron. De inkomsten uit de btw vertegenwoordigden in 2008 gemiddeld 7,8 % van het bbp van een lidstaat, een stijging met bijna 13 % ten opzichte van 1995.

De financiële en economische crisis stelt de overheidsfinanciën in vele lidstaten zwaar op de proef. Gelet op de uitgesproken terugval van de inkomsten uit de directe en de eigendomsgerelateerde belastingen sinds de laatste recessie is het niet onwaarschijnlijk dat in vele lidstaten het aandeel van de btw in de totale inkomsten nog verder is toegenomen.

Verschillende lidstaten hebben onlangs hun btw-tarieven verhoogd, of zij overwogen om dit te doen, in het licht van de door de crisis noodzakelijk geworden consolidatie dan wel in het kader van een verschuiving van directe naar indirecte belastingen op de langere termijn. Deze verschuiving kan worden verklaard door de relatieve efficiency van verbruiksbelastingen - verbruik vormt immers een bredere en stabielere grondslag dan winsten en inkomsten. Dankzij de bredere grondslag kunnen de tarieven lager blijven, waardoor de verstorende effecten van belastingheffing worden beperkt, hetgeen dan weer gunstig is voor de groei en de werkgelegenheid.

Als ook rekening wordt gehouden met de vergrijzing op de arbeidsmarkten, de spaar- en uitgavenpatronen en de overheidsuitgaven in de komende jaren, is een aanpassing van de belastingstelsels geboden. Voor de financiering van de welvaartsstaat zal minder een beroep kunnen worden gedaan op inkomsten uit belastingen op arbeid en kapitaal (spartegoeden), hetgeen een extra argument is voor een verschuiving naar indirecte belastingen.

¹ Oeso, Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, blz. 23.

² *Taxation trends in the European Union*, Uitgave 2010, bijlage A, tabellen 7 en 8.

Na ongeveer 40 jaar is de tijd nu rijp om het btw-stelsel aan een kritisch onderzoek te onderwerpen om een sterkere samenhang met de interne markt te bewerkstelligen, het potentieel van het stelsel als mogelijke inkomstenbron te versterken door het economisch efficiënter en solider te maken, het stelsel beter te laten bijdragen aan het beleid op andere terreinen en tegelijkertijd de nalevings- en inningskosten te verlagen. Op deze manier kan een hervorming van het btw-stelsel een cruciale bijdrage leveren aan het welslagen van de Europa 2020-strategie³ en aan het herstel van de groei doordat zij de interne markt nieuw leven kan inblazen en een steun in de rug kan geven aan een forse begrotingsconsolidatie in de lidstaten. Dergelijke verbeteringen vereisen een alomvattend btw-stelsel dat kan meegroeien met een veranderende economische en technologische omgeving en dat solide genoeg is om het hoofd te bieden aan fraudeaanvallen zoals die van de afgelopen jaren.

Een btw-stelsel dat eenvoudiger is, zou ook de operationele kosten voor de belastingplichtigen en de belastingdiensten verlagen, en daarmee de nettobaten voor de schatkist verhogen.

Bovendien moeten bedrijven een passende erkenning krijgen voor de cruciale rol die zij spelen bij de inning van de btw, omdat de btw een verbruiksbelasting is en niet een belasting op vennootschappen. De btw-nalevingskosten vormen een grote administratieve last voor EU-bedrijven en een verlaging van deze last zou hun concurrentievermogen aanzienlijk helpen te versterken.

Dit zijn de grote uitdagingen op het gebied van de btw die de EU moet aanpakken. Bovendien moet dit gebeuren in het unieke kader van de interne markt die in 1993 werd voltooid met de afschaffing van de fiscale controles aan de EU-binnengrenzen, dat wil zeggen zonder afbreuk te doen aan het vrije verkeer van goederen en diensten tussen de lidstaten.

Dit groenboek strekt ertoe een breed raadplegingsproces op gang te brengen met de stakeholders over de wijze waarop het huidige btw-stelsel functioneert en hoe het in de toekomst anders kan worden ingericht.

2. WAAROM NU EEN DEBAT OVER HET BTW-STELSEL?

In de laatste tien jaar bestond de aanpak erin het huidige btw-stelsel op onderdelen te vereenvoudigen en te moderniseren. Dit heeft positieve resultaten opgeleverd, maar de grenzen van deze aanpak zijn bereikt.

Er is ook een reeks andere factoren die duidelijk maken dat de tijd rijp is voor een bredere reflectie.

2.1. De complexiteit van het huidige stelsel

De complexiteit van de btw-voorschriften leidt tot administratieve lasten voor de bedrijven. De naleving van de btw-verplichtingen maakt bijna 60% uit van de totale gemeten lasten voor dertien prioriteitsgebieden die in de *agenda voor betere*

³ COM(2010) 2020 van 3.3.2010 - Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

regelgeving⁴ zijn geïnventariseerd. Volgens bedrijven is het hierdoor minder interessant om in de EU te investeren⁵.

Specifieke punten van zorg zijn onder meer cruciale onderdelen van het stelsel zoals verplichtingen, aftrekmogelijkheden en tarieven. Deze kunnen bijzonder zwaar drukken op midden- en kleinbedrijven, die niet altijd de fiscale expertise kunnen betalen om hun weg te vinden in de steeds complexere btw-regelgeving.

2.2. De interne markt beter laten functioneren

Het feit dat binnenlandse en intra-EU⁶ transacties voor btw-doeleinden nog altijd verschillend worden behandeld, kan in de weg staan aan een betere werking van de interne markt. Dit effect wordt nog versterkt doordat de lidstaten in het kader van de EU-btw-wetgeving een beroep kunnen doen op talrijke keuzemogelijkheden en derogaties, hetgeen tot uiteenlopende regels in de EU leidt.

In de mededeling van de Commissie *Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei* wordt het cruciale belang van een versterking, verdieping en uitbreiding van de interne markt over het voetlicht gebracht. Een hervorming van de btw-voorschriften op een wijze die gunstig is voor de interne markt, was een van de aanbevelingen die professor Mario Monti in mei 2010 heeft gepresenteerd in een rapport dat hij op verzoek van de voorzitter van de Commissie José Manuel Barroso had opgesteld en waarin hij een alomvattende strategie uiteenzette om de interne markt een nieuwe impuls te geven⁷.

De *Single Market Act* voorziet in verschillende initiatieven, waaronder het creëren van een faciliterend wetgevingskader en een gunstig belastingklimaat voor bedrijven om de administratieve lasten te verminderen en de grensoverschrijdende bedrijvigheid te stimuleren. De btw speelt hierbij een cruciale rol⁸.

2.3. De inkomsteninzing optimaliseren en de fraudegevoeligheid van het systeem aanpakken

Een btw-stelsel op brede grondslag, bij voorkeur met één tarief, zou het ideaal van een zuivere verbruiksbelasting met minimale nalevingskosten heel dicht benaderen. In de EU dekt het normale tarief evenwel slechts ongeveer twee derde van het totale verbruik en gelden er voor het overige derde verschillende vrijstellingen of verlaagde tarieven⁹. In de EU-lidstaten die ook lid zijn van de Oeso, belopen de werkelijke btw-opbrengsten gemiddeld slechts 55% van de inkomsten die - in theorie - zouden

⁴ COM(2009) 544 van 22.10.2009 - Actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de EU - Sectorale plannen ter vermindering van de lasten en acties in 2009. Meetresultaten van studies: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm.

⁵ Standpuntbepaling van BusinessEurope van 20 oktober 2009 over een partnerschap voor een billijk en efficiënt btw-stelsel.

⁶ Hier wordt de term "intra-EU" gebruikt omdat de gebruikelijke term "intracommunautair", die in de btw-wetgeving is omschreven, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet langer kan worden gebruikt. De betekenis is dezelfde.

⁷ Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt - ten dienste van de Europese economie en samenleving: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_nl.pdf.

⁸ COM(2010) 608 van 27.10.2010.

⁹ "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union", Copenhagen Economics, eindrapport van 21.6.2007.

worden geïnd indien alle eindverbruik naar het normale tarief zou worden belast. In andere Oeso-landen zoals Japan, Zuid-Korea of Zwitserland is het btw-stelsel efficiënter met cijfers rond 73%¹⁰.

In 2008 beliep het totale bedrag van de door de lidstaten geïnde btw-inkomsten ongeveer 862 miljard euro. In een studie¹¹ werd de btw-kloof in de EU (het verschil tussen de werkelijke btw-opbrengsten en het bedrag dat de lidstaten in theorie zouden moeten ontvangen op basis van hun economie) geraamd op 12 % van de theoretische btw-opbrengsten in 2006, waarbij dit cijfer voor verschillende lidstaten boven de 20 % uitsteeg. Deze btw-kloof is niet alleen te wijten aan belastingontwijking en inkomstenderving ten gevolge van faillissementen, maar ook aan fraude die ten dele het gevolg is van de inherente tekortkomingen van de huidige bepalingen waarbij met name grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten zonder btw kunnen gebeuren.

2.4. Veranderingen in de technologie en de economische omgeving

Het btw-stelsel van de EU heeft zich slechts traag ontwikkeld in vergelijking met de technologische en economische omgeving, waarin sprake was van snel wijzigende bedrijfsmodellen, een toenemend gebruik van nieuwe technologieën, het groeiende belang van diensten – die nu ongeveer 70 % van de economische bedrijvigheid uitmaken – en de mondialisering van de economie in het algemeen.

Deze technologische veranderingen kunnen echter ook mogelijkheden bieden om de btw op een nieuwe of een andere manier te innen en zo de lasten voor de bedrijven te verminderen en het verlies aan btw-inkomsten te beperken. Het bestaande inningsmodel is sinds de invoering van de btw grotendeels ongewijzigd gebleven.

3. AAN TE PAKKEN PROBLEMEN

De discussies over de toekomst van de btw zijn opgesplitst in twee grote categorieën.

De eerste heeft betrekking op de beginselen voor de belastingheffing van intra-EU transacties waarop een EU-btw-stelsel dat naadloos aansluit bij de interne markt, gebaseerd zou moeten zijn. Onder de tweede categorie vallen kwesties die moeten worden bestudeerd, ongeacht de keuze die wordt gemaakt inzake de behandeling van intra-EU transacties.

In een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat kan worden geraadpleegd op http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm, is een aantal onderwerpen die in dit document worden besproken, grondiger en met meer technische bijzonderheden behandeld.

¹⁰ Oeso, op. cit., blz. 69.

¹¹ Kwantificering en analyse van de btw-kloof in de lidstaten van de EU25 door Reckon LLP in opdracht van de Commissie.

4. BTW-BEHANDELING VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE TRANSACTIES OP DE INTERNE MARKT

4.1. Tenuitvoerlegging van de definitieve regeling op basis van belastingheffing bij de oorsprong

Al in de eerste btw-wetgeving op het niveau van de EU was er een verbintenis opgenomen om een btw-stelsel in te voeren dat is afgestemd op de interne markt en dat in alle lidstaten op dezelfde wijze wordt toegepast als binnen één enkel land.

In de btw-richtlijn¹² is nog altijd bepaald dat de huidige regeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten een overgangsregeling is die zal worden vervangen door een definitieve regeling, in beginsel gebaseerd op belastingheffing van de goederenleveringen en de diensten in de lidstaat van oorsprong.

Een voorstel uit 1987 om deze verbintenis na te komen, dat was gebaseerd op de fysieke goederenstroom, bleef evenwel zonder resultaat. Een alternatief voorstel uit 1996 op basis van de plaats van vestiging van de leverancier/ dienstverrichter kon evenmin op bijval rekenen.

Dat belastingheffing bij de oorsprong tot dusver onaanvaardbaar is gebleken, lijkt als volgt te kunnen worden verklaard:

- de btw-tarieven zouden sterk moeten worden geharmoniseerd om te voorkomen dat tariefverschillen koopbeslissingen beïnvloeden, niet alleen bij particulieren, maar ook bij bedrijven, omdat de betaling van btw - ofschoon die uiteindelijk aftrekbaar is - gevolgen heeft voor hun cashflow. Er zij evenwel op gewezen dat in de afgelopen jaren een zekere convergentie van de normale btw-tarieven kan worden vastgesteld;
- er zou een verrekeningssysteem moeten worden opgezet om ervoor te zorgen dat de btw-opbrengsten toevallen aan de lidstaat van verbruik. Met nieuwe informatietechnologieën - die nog niet beschikbaar waren tijdens de eerdere discussies - kan dit obstakel worden overwonnen;
- de lidstaten zouden van elkaar afhankelijk worden voor de inning van een aanzienlijk deel van hun btw-opbrengsten.

In juni 2007 heeft de Raad, in het kader van het debat over de strijd tegen de btw-fraude, de Commissie verzocht opnieuw de mogelijkheden te bekijken van een btw-stelsel op basis van belastingheffing bij het vertrek van de goederen.

Om de verschillen tussen de btw-tarieven op te vangen, heeft de Commissie een model geanalyseerd waarbij intra-EU prestaties aan belastingplichtigen naar een tarief van 15 % zouden worden belast en vervolgens de lidstaat van bestemming ofwel de nog ontbrekende btw bij de afnemer zou innen om tot het toepasselijke tarief te komen ofwel de teveel betaalde btw zou teruggeven.

¹² Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

De Raad heeft evenwel niet gereageerd op de vraag van de Commissie om haar een positieve blijk van belangstelling te geven voordat zij een grondiger analyse van een dergelijk systeem zou verrichten.

Ondertussen zijn er nieuwe richtlijnen betreffende de plaats van belastingheffing voor bepaalde transacties aangenomen¹³. Hierin is bepaald dat de belasting wordt geheven waar het verbruik plaatsvindt of de afnemer is gevestigd, hetgeen een duidelijke breuk is met het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van oorsprong.

4.2. Het alternatief: belastingheffing in de lidstaat van bestemming

Het hoofdkenmerk van belastingheffing op de plaats van bestemming is dat de btw-opbrengsten direct toevallen aan de lidstaat van verbruik, in overeenstemming met de daar geldende tarieven en vrijstellingen, waarmee onmiddellijk ook de belangrijkste bezwaren tegen belastingheffing op de plaats van oorsprong worden weggenomen.

Een belangrijk probleem dat zich bij een dergelijk stelsel evenwel voordoet, is de consistente behandeling van intra-EU en binnenlandse prestaties. Er kan een gelijke behandeling worden bewerkstelligd, hetzij door intra-EU prestaties te belasten, hetzij door de effectieve heffing van btw op binnenlandse transacties weg te nemen via een veralgemeende verlegging (waarbij de belastingplichtige ontvanger van de prestatie tot voldoening van de btw wordt gehouden). Een andere vraag die evenwel rijst is of een gelijke behandeling ook werkelijk nodig is, en zo niet, in hoeverre een verschillende behandeling aanvaardbaar is zonder dat de goede werking van de interne markt wordt belemmerd of de deur wordt opgezet voor fraude met grensoverschrijdende transacties.

4.2.1. Handhaving van de beginselen van het huidige stelsel

In het huidige btw-stelsel wordt een onderscheid gemaakt tussen prestaties tussen belastingplichtigen onderling (business-to-business of b2b) en prestaties aan eindverbruikers (business-to-consumer of b2c).

Voor grensoverschrijdende b2b-transacties luidt het algemene beginsel, zowel voor goederen als voor diensten, dat de btw wordt geheven naar het tarief en onder de voorwaarden van de lidstaat van bestemming (waar de goederen aankomen of, in het geval van diensten, waar de afnemer is gevestigd), waarbij de afnemer de btw aan de schatkist afdraagt. Dit leidt ertoe dat leveringen van goederen en diensten verschillend worden behandeld naargelang zij binnenlands of intra-EU zijn. Dit onderscheid is een bron van complexiteit en fraudegevoeligheid.

B2c-prestaties worden doorgaans belast in de lidstaat waar de verkoop van de goederen plaatsvindt of waar de leverancier is gevestigd. Wegens het gevaar van concurrentievervalsing gelden er echter bijzondere regelingen voor de belasting van prestaties op de plaats van bestemming, met strenge verplichtingen voor de leveranciers/dienstverrichters (afstandsverkopen van goederen of bepaalde diensten)

¹³ Langs elektronische weg verleende diensten vanuit derde landen aan particulieren in de EU (Richtlijn 2002/38/EG), levering van aardgas en elektriciteit (Richtlijn 2003/92/EG), levering van diensten (Richtlijn 2008/8/EG).

of de afnemers (bijvoorbeeld aankopen door vrijgestelde belastingplichtigen, met name kleinbedrijven, of niet-belastbare juridische entiteiten, en aankopen van nieuwe vervoermiddelen).

Toch heeft het systeem ook zijn verdiensten. Het garandeert de lidstaten een zekere beleidsruimte en fiscale soevereiniteit bij het beheer van de btw. Zakelijke afnemers bij grensoverschrijdende b2b-transacties lijken niet te worden geconfronteerd met grote btw-problemen en kunnen zelfs een licht voordeel doen omdat de btw niet voorgefinancierd hoeft te worden.

De lasten drukken hoofdzakelijk op de leverancier/dienstverrichter, die in zijn lidstaat vrijstelling (bij goederenleveringen) of niet-heffing (bij diensten) moet verantwoorden en aan bepaalde extra rapportageverplichtingen en – steeds vaker – aan strengere formaliteiten moet voldoen om fraude te bestrijden: de administratieve rompslomp bij grensoverschrijdende transacties is steeds groter geworden. Bovendien kunnen de belastingdiensten de vrijstelling of niet-heffing betwisten indien er elders in de handelsketen fraude heeft plaatsgevonden en voor legitieme bedrijven kan het moeilijk zijn om zichzelf tegen dat risico te beschermen.

Als de grondslagen van het huidige btw-stelsel worden behouden, zou de toepassing ervan grondig moeten worden herzien en verbeterd op het punt van de rechtszekerheid en de administratieve lasten bij intra-EU transacties.

4.2.2. *Algemeen gebruik van het verleggingsmechanisme*

Een consistente behandeling van binnenlandse en intra-EU transacties zou kunnen worden bereikt door een verleggingsmechanisme toe te passen op binnenlandse b2b-transacties. Dit zou een oplossing bieden voor de inherente fraudegevoeligheid van het huidige btw-stelsel. Anderzijds zou het extra controles en rapportageverplichtingen voor binnenlandse transacties vereisen om een verschuiving van fraude naar het detailhandelniveau tegen te gaan, aangezien het beginsel van de "gespreide betaling" – dat als een van de grote voordelen van de btw wordt beschouwd – door verlegging overboord wordt gegooid.

De Commissie heeft hiernaar in 2008 een studie¹⁴ verricht. Haar conclusie luidde dat het concept van verlegging als alternatief niet mag worden uitgesloten maar dat het nooit op facultatieve basis kan worden ingevoerd zonder dat het de werking van de interne markt negatief beïnvloedt. De Commissie was ook bereid om een proefproject op te zetten om de invoering van een verplichte algemene verlegging te testen. Dat is nog steeds het geval, ofschoon de Commissie zich ook goed bewust is van de administratieve en economische implicaties van een dergelijk project.

4.2.3. *Belastingheffing van intra-EU leveringen van goederen en diensten*

Een consistente behandeling van binnenlandse en intra-EU transacties zou ook kunnen worden bereikt door intra-EU transacties te belasten naar het tarief en volgens de regels van de lidstaat van bestemming.

¹⁴ COM(2008) 109 van 22.2.2008 en SEC(2008) 249 van 22.2.2008.

Dit zou het beginsel van de gespreide betaling herstellen voor grensoverschrijdende transacties en een oplossing bieden voor de inherente fraudegevoeligheid van het huidige stelsel. Anderzijds zou het leiden tot een forse stijging van het aantal transacties waarbij belastingplichtigen de btw verschuldigd zouden worden in een lidstaat waar zij niet zijn gevestigd.

Wanneer intra-EU prestaties worden belast, kan de plaats van bestemming op twee manieren worden gedefinieerd:

- als de plaats van aankomst (bij goederen), dat wil zeggen dat de fysieke goederenstroom nog steeds zou worden gevolgd, en als de plaats van vestiging van de afnemer (bij diensten), hetgeen nu al de hoofdregel is;
- als de plaats van vestiging van de afnemer, zowel bij goederen als bij diensten.

Omdat de btw op intra-EU prestaties zou toevallen aan de lidstaat van bestemming, zou een effectief éénloketsysteem in de lidstaat van oorsprong noodzakelijk zijn om de btw-verplichtingen te regelen in andere lidstaten dan die waarin de leverancier/dienstverrichter gevestigd is.

Een dergelijke wijziging zou gevolgen hebben voor zowel bedrijven als belastingdiensten. Een belasting van intra-EU prestaties zou voor beide partijen op het gebied van de cashflow aanpassingen vereisen en de rapportageverplichtingen zouden volledig moeten worden herzien. De Commissie heeft nog geen gedetailleerde analyse van een dergelijke regeling verricht, maar blijft openstaan voor verder onderzoek van deze mogelijkheden.

4.3. Andere varianten

Het is de Commissie bekend dat er ook over andere dan de hierboven beschreven regelingen een publiek debat is gevoerd. Het is niet haar bedoeling deze van dit debat uit te sluiten, maar omdat de meeste ervan min of meer varianten lijken te zijn, is het in dit stadium niet nodig er nader op in te gaan.

Vraag 1. Bent u van mening dat de huidige btw-regeling voor intra-EU handel voldoende aansluit bij de interne markt of vormt zij volgens u een obstakel waardoor niet alle voordelen van de interne markt kunnen worden benut?

Vraag 2. In het tweede geval, wat is volgens u de meest geschikte btw-regeling voor intra-EU prestaties? Denkt u met name dat belastingheffing in de lidstaat van oorsprong nog altijd een relevante en haalbare doelstelling is?

5. ANDERE CRUCIALE KWESTIES

In dit onderdeel worden de belangrijkste kwesties besproken die, naast de behandeling van intra-EU transacties, moeten worden aangepakt om een solide, eenvoudiger en efficiënter btw-stelsel voor de interne markt tot stand te brengen. Deze vragen hebben betrekking op het huidige stelsel.

5.1. Hoe kan de neutraliteit van het btw-stelsel worden gegarandeerd?

5.1.1. *Het toepassingsgebied van de btw*

De regels die van toepassing zijn op publiekrechtelijke lichamen, leiden tot verschillen in de btw-behandeling van soortgelijke activiteiten afhankelijk van de status van de leverancier/dienstverrichter. Door de beweging die in de lidstaten is ingezet in de richting van privatisering en vrijmaking van traditioneel voor de overheid voorbehouden activiteiten, zijn deze verschillen nog groter geworden. Er zijn nieuwe vormen van samenwerking gegroeid tussen de overheid en de particuliere sector (publiek-private partnerschappen) om te voorzien in infrastructuur en strategische openbare diensten zoals wegen, spoorwegen, scholen, ziekenhuizen, gevangenissen en water- en afvalbehandeling.

Wanneer publiekrechtelijke lichamen vrijgesteld zijn van de btw of niet onder het toepassingsgebied van de btw vallen, is dit een prikkel voor hen om minder uit te besteden en zo te vermijden dat ze btw moeten betalen die ze niet kunnen aftrekken. De btw is daarmee een factor die hun investerings- en uitgavenbeslissingen beïnvloedt.

De Commissie heeft onlangs de aanzet gegeven tot een studie naar de economische en sociale gevolgen van de btw op publiekrechtelijke lichamen en eventuele oplossingsrichtingen. Een mogelijkheid kan erin bestaan alle economische activiteiten van publiekrechtelijke lichamen onder het toepassingsgebied van de btw te brengen en een lijst op te stellen van de activiteiten die van de btw worden uitgesloten. Een andere mogelijkheid kan erin bestaan de voorwaarden waaronder publiekrechtelijke lichamen niet meer kunnen worden geacht buiten het toepassingsgebied van de btw te vallen, te verduidelijken en te actualiseren.

Wat de btw-behandeling van transacties van houdstermaatschappijen betreft, met name aandelen- en financieel beheer, heeft het Europese Hof van Justitie al een aantal beperkte richtsnoeren gegeven maar deze zijn nog altijd moeilijk toe te passen in de praktijk. De wettelijke bepalingen in de btw-richtlijn verduidelijken zou een oplossing kunnen bieden.

Vraag 3. Zijn de huidige btw-regels voor publiekrechtelijke lichamen en houdstermaatschappijen volgens u aanvaardbaar, met name wat de fiscale neutraliteit betreft, en indien niet, waarom niet?

Vraag 4. Met welke andere problemen bent u geconfronteerd geweest in verband met het toepassingsgebied van de btw?

Vraag 5. Hoe moeten deze problemen worden opgelost?

5.1.2. *Btw-vrijstellingen*

Vrijstellingen staan op gespannen voet met het beginsel dat de btw een belasting op brede grondslag moet zijn. Bij vele van de bestaande vrijstellingen is het de vraag of zij nog altijd relevant zijn. Een verbreding van de belastinggrondslag middels een beperking van het aantal vrijstellingen zorgt ervoor dat de belasting efficiënter en neutraler wordt en biedt meteen ook een waardig alternatief voor een verhoging van de btw-tarieven.

In de btw-richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen vrijstellingen voor bepaalde activiteiten van algemeen belang (bijvoorbeeld om sociale, educatieve en culturele redenen) en vrijstellingen ten gunste van andere activiteiten, bijvoorbeeld vanwege de technische moeilijkheid om de btw toe te passen op onderliggende transacties (financiële diensten en gokactiviteiten) of omdat de btw botst met andere belastingen (transacties in onroerende goederen).

Deze vrijstellingen moeten worden herzien, met name in het licht van de economische en technologische veranderingen.

Hetzelfde geldt voor de vrijstellingen die de lidstaten mogen blijven toepassen omdat zij deze reeds toepasten op 1 januari 1978 of op het moment van hun toetreding. Een voorbeeld hiervan is dat het personenvervoer vrijgesteld kan blijven, afhankelijk van het gebruikte vervoermiddel. Door andere derogaties kunnen de lidstaten dan weer btw heffen op transacties die anderszins zouden zijn vrijgesteld. Dit ondergraaft het streven naar een gemeenschappelijk btw-stelsel.

Over de vrijstellingen in het voorstel voor postdiensten en het voorstel voor verzekerings- en financiële diensten¹⁵ wordt nog altijd gediscussieerd. Tot slot zal in de studie over publiekrechtelijke lichamen (zie punt 5.1.1., derde paragraaf) ook aandacht worden besteed aan de vrijstellingen in het algemeen belang.

Vraag 6. Welke van de huidige btw-vrijstellingen mogen worden afgeschaft? Geef aan waarom zij volgens u voor problemen zorgen. Zijn er vrijstellingen die moeten worden behouden en zo ja, waarom?

Vraag 7. Bent u van mening dat de wijze waarop het personenvervoer thans wordt belast, voor problemen zorgt op het gebied van de fiscale neutraliteit of anderszins? Moet het personenvervoer met btw worden belast ongeacht het gebruikte vervoermiddel?

Vraag 8. Hoe moeten deze problemen worden opgelost?

5.1.3. *Aftrekmogelijkheden*

Het recht op aftrek van voorbelasting is fundamenteel om de neutraliteit van de belasting te garanderen voor de bedrijven. De mate waarin de btw aftrekbaar is, speelt hierbij de hoofdrol, maar ook andere factoren, zoals het tijdstip en de wijze van aftrek, zijn van belang.

Om neutraal te zijn, moet de btw op goederen en diensten die voor belaste economische activiteiten worden aangewend, volledig aftrekbaar zijn. Het is geen sinecure om dit te realiseren - en bedrijven overal in de EU dezelfde concurrentievoorwaarden te bieden - wanneer goederen of diensten voor verschillende doeleinden worden gebruikt (belaste activiteiten, vrijgestelde activiteiten of niet-zakelijke doeleinden) en het gebruik tijdens de economische levensduur van die goederen of diensten wijzigt.

¹⁵ COM(2003) 234 van 5.5.2003 en COM(2007) 746 van 28.11.2007.

Beperkingen van het recht op aftrek zijn nodig wanneer goederen of diensten ook voor niet-zakelijke doeleinden (veelal particuliere consumptie) worden gebruikt. Forfaitaire beperkingen kunnen een oplossing bieden wanneer de verhouding tussen het zakelijke en het privégebruik moeilijk of zelfs helemaal niet is vast te stellen, maar zij moeten aansluiten bij de economische werkelijkheid en mogen niet dienen als extra inkomstenbron.

Het recht op aftrek ontstaat wanneer de prestatie is verricht, ongeacht of de afnemer al voor de goederen of diensten heeft betaald. Deze regel kan een cashflowvoordeel creëren met name voor laattijdige betalers, terwijl de lasten worden gedragen door de leveranciers/dienstverrichters, veelal midden- en kleinbedrijven. Door het btw-stelsel te baseren op betalingen (kastelsel), in welk geval de btw verschuldigd en aftrekbaar wordt bij de betaling van de prestatie, zou het stelsel voor iedereen neutraal zijn op het gebied van cashflow. Op die manier zou ook de derving van btw-inkomsten als gevolg van failliete afnemers worden beperkt.

In de regel gebeurt de aftrek door een verrekening van de aftrekbare met de verschuldigde btw. Als het resultaat daarvan is dat de belastingplichtige recht op teruggaaf heeft, wordt deze door de verschillende belastingdiensten op uiteenlopende wijze afgehandeld, omdat er bij teruggaaf een frauderisico bestaat. Dit risico mag echter niet worden gebruikt als een excuus om het recht op aftrek onrechtmatig uit te stellen.

Door teruggaafregelingen voor bedrijven die in een andere lidstaat gevestigd zijn, wordt de aftrek van de btw in de praktijk nog extra gecompliceerd en vertraagd. Een éénloketsysteem waarbij de in een lidstaat in rekening gebrachte voorbelasting in mindering kan worden gebracht op de daar verschuldigde btw, zou een oplossing kunnen bieden.

Vraag 9. Wat zijn volgens u de grootste problemen met het recht op aftrek?

Vraag 10. Welke veranderingen zou u graag zien om de neutraliteit en de billijkheid van de regels voor de aftrek van voorbelasting te verbeteren?

5.1.4. *Internationale diensten*

Het toenemende belang van internationale diensten als gevolg van mondialisering, deregulering en ontwikkelingen in communicatietechnologieën heeft onmiskenbare gevolgen voor de btw. Er zijn internationale afspraken nodig om te voorkomen dat deze diensten dubbel of niet worden belast en de Oeso levert op dit gebied belangrijk werk.

Er moet evenwel niet alleen rechtszekerheid worden gecreëerd aangaande de belastingheffing in het land van verbruik; ook wat de controle op een juiste toepassing van de btw betreft, moet er een en ander worden geregeld. Dit geldt met name voor langs elektronische weg verrichte b2c-diensten zoals online geleverde software of muziek, waarbij de inning van de btw sterk afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van niet-EU-dienstverrichters. Het is de vraag of dit, uit neutraliteits- en concurrentieoverwegingen, aanvaardbaar is voor EU-dienstverrichters en de begrotingen van de lidstaten op de lange termijn.

De internationale samenwerking tussen de belastingautoriteiten op het gebied van de btw bevorderen is een oplossingsrichting die het verkennen waard is. Het alternatief, dat minder aantrekkelijk is op het eerste gezicht maar in bepaalde niet-EU-jurisdicties zoals Canada wordt bestudeerd, bestaat erin na te gaan hoe de btw kan worden geïnd bij particulieren, bijvoorbeeld door onlinebetalingen te controleren.

Andere punten van zorg zijn de neutraliteit en de transparantie bij de btw-behandeling van diensten binnen internationale concerns, die varieert volgens de gekozen structuur (bijkantoor/hoofdkantoor of moedermaatschappij/dochteronderneming) en niet volgens de aard van de dienst.

Vraag 11. Welke zijn de grootste problemen met de huidige btw-regels voor internationale diensten wat betreft concurrentie, neutraliteit van de belasting of anderszins?

Vraag 12. Hoe moeten deze problemen worden opgelost? Is er volgens u meer coördinatie nodig op internationaal niveau?

5.2. In welke mate is harmonisatie van de interne markt vereist?

Bij een herinrichting van het btw-stelsel moet enerzijds in kaart worden gebracht in welke mate er een grotere harmonisatie moet komen om de werking van de interne markt te verbeteren en de nalevingskosten voor bedrijven te verlagen, en anderzijds hoever de flexibiliteit moet reiken die de lidstaten nodig hebben zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de genoemde doelstellingen.

5.2.1. Wetgevingsaspecten

De rechtsgrondslag voor de harmonisatie van de btw¹⁶ vereist unanimiteit maar schrijft niet voor welk rechtsinstrument daartoe moet worden gebruikt. Het gebruik van richtlijnen van de Raad geeft de lidstaten enige vrijheid bij de omzetting van de EU-btw-wetgeving in hun nationale wetgeving, daarbij rekening houdende met hun specifieke wettelijke kader. Vaak is het resultaat daarvan evenwel dat de btw-wetgeving in de verschillende lidstaten niet consistent is. Met verordeningen van de Raad in plaats van richtlijnen zou een grotere harmonisatie worden bereikt, waardoor de EU met name dubbele belasting of niet-belasting zou kunnen voorkomen of de btw-verplichtingen voor niet in de EU gevestigde bedrijven zou kunnen vaststellen.

Ook EU-maatregelen tot uitvoering van de btw-richtlijn vereisen unanimiteit. Het gebruik van dit mechanisme (via een verordening van de Raad) om nieuwe wijzigingen op de btw-richtlijn te verduidelijken kort voordat zij in werking treden, is echter niet doeltreffend gebleken. Daardoor ontberen bedrijven vaak een houvast voor de praktische toepassing van nieuwe regels.

Hieraan zou onder meer kunnen worden verholpen door de Commissie toe te staan uitvoeringsbesluiten te nemen met instemming van de meerderheid van de lidstaten. De Commissie heeft in het verleden een daartoe strekkend voorstel¹⁷ gedaan, dat de

¹⁶ Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

¹⁷ COM(97) 325 van 25.6.1997.

rol van het btw-comité zou hebben gewijzigd, maar in de Raad niet op bijval kon rekenen.

Een andere, zij het niet ideale manier om het probleem aan te pakken, kan erin bestaan dat de Commissie - ter informatie – nadere uitleg geeft over de wijze waarop wijzigingen in de btw-wetgeving moeten worden geïnterpreteerd.

Een onjuiste omzetting van wijzigingen in de btw-richtlijn kan uiteraard worden aangepakt door een inbreukprocedure in te leiden. Dit leidt echter niet altijd tot een snelle oplossing voor de praktische problemen waarmee bedrijven worden geconfronteerd. Deze problemen zouden kunnen worden voorkomen als nieuwe regels ruimschoots vóór de inwerkingtreding ervan worden omgezet. Er zou kunnen worden overwogen om het proces van nationale tenuitvoerlegging op EU-niveau te stroomlijnen en te coördineren.

Vraag 13. Welke bepalingen van de EU-btw-wetgeving – zo die er al zijn – zouden in een verordening van de Raad in plaats van in een richtlijn moeten worden vastgesteld?

Vraag 14. Bent u van mening dat uitvoeringsvoorschriften in een besluit van de Commissie moeten worden vastgesteld?

Vraag 15. Als dit niet haalbaar is, kunnen richtsnoeren in verband met nieuwe EU-btw-wetgeving zinvol zijn, ook al zijn deze niet juridisch bindend voor de lidstaten? Zijn er volgens u nadelen verbonden aan het opstellen van zulke richtsnoeren?

Vraag 16. Wat moet er, meer in het algemeen, worden gedaan ter verbetering van het wetgevingsproces, de transparantie van dat proces en de betrokkenheid erbij van de stakeholders, van de beginfase (opstelling van het voorstel) tot de eindfase (tenuitvoerlegging in de lidstaten)?

5.2.2. *Derogaties en snel reactievermogen van de EU*

De lidstaten kunnen individuele derogaties aanvragen om de inning van de btw te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of –ontwijking te voorkomen door middel van bijzondere maatregelen, die tijdelijk van aard zijn en op een specifieke binnenlandse situatie¹⁸ zijn afgestemd.

Dit heeft evenwel geleid tot een lappendeken van bijzondere en veranderende regels in de lidstaten, waardoor het btw-stelsel alleen maar ingewikkelder is geworden, met name voor bedrijven die in meer dan één lidstaat actief zijn, en het concept van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle bedrijven in de EU wordt uitgehouden.

Uit recente ervaringen met georganiseerde fraudepraktijken is ook gebleken dat de procedure om derogaties toe te staan, niet altijd flexibel genoeg is om onmiddellijk en passend te kunnen reageren. Een mogelijke oplossing bestaat erin de Commissie meer bevoegdheden te geven om binnen een zeer kort tijdsbestek te beslissen over

¹⁸

De lijst van de huidige derogaties is beschikbaar op:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm.

beschermende en tijdelijke derogatiemaatregelen tegen fraude wanneer een lidstaat een naar behoren gemotiveerd verzoek daartoe heeft ingediend.

Vraag 17. Hebt u problemen gehad als gevolg van derogaties die aan lidstaten zijn verleend? Gelieve deze problemen te beschrijven.

Vraag 18. Voldoet de huidige procedure voor het verlenen van individuele derogaties volgens u, en indien niet, hoe kan zij worden verbeterd?

5.2.3. *Btw-tarieven*

In het "definitieve" btw-stelsel op basis van belastingheffing bij de oorsprong zou de harmonisatie van de btw-tarieven groter moeten zijn dan wat het geval is in het huidige stelsel op basis van belastingheffing op de plaats van bestemming, dat de lidstaten meer flexibiliteit biedt, zij het nog altijd binnen de perken van wat de interne markt vereist.

Er wordt geargumenteed dat de toepassing van één btw-tarief op alle goederen en diensten een ideale oplossing zou zijn als het erom gaat een maximale economische efficiency te bewerkstelligen¹⁹. Tegelijkertijd wordt vaak gepleit voor het gebruik van verlaagde tarieven als een beleidsinstrument, met name voor gezondheids-, culturele en milieudoelinden, om een gemakkelijker en gelijkere toegang te bieden tot educatieve en culturele inhoud en prikkels te geven voor eco-innovatie en een op kennis gebaseerde groei waarbij efficiënt gebruik wordt gemaakt van de hulpbronnen²⁰.

De werking van de interne markt lijkt niet te worden verstoord door de bestaande variatie in het normale tarief in de EU en de verlaagde tarieven die door sommige lidstaten worden toegepast. Dit is voornamelijk te danken aan correctiemechanismen (bijzondere regelingen voor afstandsverkopen van goederen en diensten en voor nieuwe vervoermiddelen, zie punt 4.2.1) in het huidige btw-stelsel, die de complexiteit ervan evenwel alleen maar sterk doen toenemen.

Grensoverschrijdende transacties in goederen en diensten die naar een verlaagd tarief worden belast, veroorzaken echter wel nalevingskosten en rechtsonzekerheid voor bedrijven. Dit is met name een probleem wanneer een bedrijf de btw wordt verschuldigd in een lidstaat waarin het niet is gevestigd. Er zou kunnen worden overwogen voor meer transparantie te zorgen door een onlinedatabank met een bindend karakter op te zetten waarin alle leveringen van goederen en diensten waarvoor een verlaagd tarief geldt, zijn opgenomen.

Verder bestaan er nog altijd inconsistenties in de btw-tarieven die worden toegepast op vergelijkbare producten of diensten. Zo kan het gebeuren dat lidstaten een verlaagd btw-tarief mogen toepassen op bepaalde culturele goederen, maar het normale tarief moeten heffen op daarmee concurrerende onlinediensten zoals

¹⁹ Copenhagen Economics, op. cit..

²⁰ De resultaten van de openbare raadpleging over de herziening van de bestaande wetgeving inzake verlaagde btw-tarieven, die in 2008 heeft plaatsgevonden, zijn samengevat op http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

e-boeken en -kranten. In de "Digitale agenda voor Europa"²¹ is bepaald dat telkens wanneer het overheidsbeleid, inclusief dat op het gebied van belastingen, opnieuw wordt bekeken, de uitdaging om de online- en fysieke wereld naar elkaar te laten toegroeien, moet worden aangepakt. Er zijn twee mogelijkheden om deze discriminatie aan te pakken: ofwel wordt het normale btw-tarief behouden, ofwel worden de verlaagde tarieven die gelden voor goederen op traditionele gegevensdragers, ook van toepassing in de digitale omgeving.

Vraag 19. Leidt de huidige tariefstructuur volgens u tot grote belemmeringen voor de goede werking van de interne markt (verstoring van de concurrentie) en/of tot ongelijke behandeling van vergelijkbare producten, met name onlinediensten in vergelijking met producten of diensten met soortgelijke inhoud, of veroorzaakt deze structuur hoge nalevingskosten bij de bedrijven? Zo ja, in welke situaties?

Vraag 20. Hebt u liever geen verlaagde tarieven (of slechts een zeer korte lijst), waardoor de lidstaten hun normale btw-tarief zouden kunnen verlagen? Of bent u voorstander van een lijst met verplichte verlaagde btw-tarieven die uniform in de EU worden toegepast, in het bijzonder om specifieke beleidsdoelstellingen na te streven zoals die met name in "Europa 2020" zijn neergelegd?

5.3. Administratieve rompslomp verminderen

5.3.1. Actieprogramma van de Commissie ter vermindering van de administratieve lasten en ter stroomlijning van de btw-verplichtingen

Voortbouwend op de goedkeuring²² die de Europese Raad in 2007 heeft gegeven aan haar actieprogramma²³ om de administratieve lasten uit EU-wetgeving in 2012 met 25 % te verminderen, heeft de Commissie in 2009 onder meer een plan²⁴ voor de btw voorgelegd.

Dit plan, dat de steun heeft van de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten die wordt voorgezeten door Edmund Stoiber²⁵, omvat 16 maatregelen zoals het afschaffen van de jaarafrekeningen of van de lijsten met intra-EU verwervingen en het verminderen van de aangiftefrequentie. Zes van deze maatregelen zijn door de Commissie aangenomen of voorgesteld.

Naar aanleiding van de nieuwe regels inzake de plaats van een dienst heeft de Groep op hoog niveau in een recent advies extra maatregelen voor lastenvermindering aanbevolen.

De btw-richtlijn voorziet in een gemeenschappelijke reeks verplichtingen en de lidstaten kunnen tot op zekere hoogte zelf bepalen hoe zij hieraan invulling geven. Het resultaat is een lappendeken van nationale btw-verplichtingen en met name btw-aangiften waarin het aantal en het soort gegevens dat moet worden verstrekt,

²¹ Mededeling van de Commissie: Een digitale agenda voor Europa (COM(2010) 245 van 19.5.2010, blz. 9).

²² Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad (7-8 maart 2007), blz. 10.

²³ COM(2007) 23 van 21.1.2007.

²⁴ COM(2009) 544 van 22.10.2009 en bijlage.

²⁵ Advies aangenomen op 28 mei 2009 – zie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

telkenmale verschilt. De nalevingskosten zouden kunnen worden verminderd door een EU-model voor de btw-aangifte op te stellen in alle talen, waarvan bedrijven al dan niet gebruik kunnen maken maar dat door alle lidstaten moet worden aanvaard.

Verder mogen de lidstaten andere verplichtingen opleggen die zij nodig achten om de juiste inning van de btw te garanderen en fraude te voorkomen, zonder dat er op EU-niveau een verplichting bestaat om de gevolgen hiervan vooraf te evalueren. De reikwijdte en de kosten van deze extra verplichtingen zijn beschreven in de studie die is verricht voor DG Ondernemingen in het kader van het programma voor betere regelgeving²⁶.

Een uniformere aanpak op dit gebied zou vast en zeker de ontwikkeling van IT-instrumenten voor de naleving van btw-verplichtingen in de hele EU vergemakkelijken en de administratieve lasten voor bedrijven die in verschillende lidstaten actief zijn, verminderen. Wordt de huidige praktijk in de lidstaten gewijzigd, dan zal dat evenwel ook kosten teweegbrengen bij de belastingdiensten en de bedrijven, inclusief de bedrijven die slechts in één lidstaat aan dergelijke verplichtingen moeten voldoen.

Als een volledige harmonisatie niet aan de orde is, zouden de verschillen kunnen worden beperkt door op EU-niveau een zo uitgebreid mogelijke reeks van gestandaardiseerde btw-verplichtingen te definiëren die door de lidstaten kunnen worden opgelegd. IT-systemen kunnen immers beter overweg met een vooraf gedefinieerde reeks.

Vraag 21. Wat zijn de grootste problemen die u hebt ondervonden met de huidige regels op het gebied van btw-verplichtingen?

Vraag 22. Wat moet er op EU-niveau worden gedaan om deze problemen op te lossen?

Vraag 23. Wat is uw mening over met name de haalbaarheid en de relevantie van de voorgestelde maatregelen, waaronder die in het plan ter vermindering van de administratieve lasten op het gebied van de btw (nr. 6 tot en met 15) en in het advies van de Groep op hoog niveau?

5.3.2. *Kleine bedrijven*

Met de "Small Business Act" voor Europa²⁷ heeft de EU twee basisbeginselen vastgesteld om aan de behoeften van midden- en kleinbedrijven tegemoet te komen: bij het opstellen van regels uitgaan van het principe "denk eerst klein" en het mkb helpen om de mogelijkheden van de interne markt beter te benutten. Het ondernemingsklimaat voor het mkb verbeteren valt ook onder een van de kern-initiatieven van de Commissie in het kader van "Europa 2020", namelijk "Een industriebeleid in een tijd van mondialisering".

De bijzondere regeling voor kleine ondernemingen heeft voornamelijk tot doel de administratieve lasten die voortvloeien uit de toepassing van de normale btw-regels,

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.
²⁷ COM(2008) 394 van 25.6.2008.

te verminderen: bedrijven met een jaaromzet onder een bepaald plafond, hebben recht op vrijstelling van de btw.

Deze regeling vertoont evenwel een aantal tekortkomingen. Het wetgevingskader, dat grotendeels gebaseerd is op het tijdstip waarop de lidstaten tot de EU toetraden, heeft geleid tot verschillen in de plafonds en de speelruimte die de lidstaten hebben om deze vast te stellen. Bovendien wordt in de methode voor de berekening van het plafond en in het toepassingsgebied van de regeling geen rekening gehouden met de interne markt: zo vallen leveringen van goederen of diensten in andere lidstaten buiten de regeling. Daarnaast moeten bedrijven voor bepaalde grensoverschrijdende aankopen, met name diensten, zich voor de btw identificeren, btw-aangifte doen en btw afdragen.

De lidstaten kunnen andere vereenvoudigde regelingen toepassen om de btw te heffen en te innen, zoals een forfaitaire regeling, maar deze worden op uiteenlopende wijze toegepast en zijn beperkt tot binnenlandse activiteiten.

Al deze regelingen zijn een gefragmenteerd antwoord op het feit dat de btw-nalevingskosten voor kleine bedrijven relatief hoger zijn dan voor grote bedrijven, met name wanneer zij overal in de EU actief zijn.

Een EU-brede regeling met een gemeenschappelijk plafond en een groter toepassingsgebied om de nalevingskosten op de interne markt te verlagen en zo de groei van kleine bedrijven te bevorderen, lijkt hier de voor de hand liggende oplossing.

Naast regelingen voor kleine ondernemingen is er in de jaren '70 ook een bijzondere regeling ingevoerd voor landbouwers die de normale regels moeilijk kunnen toepassen. De rechtvaardiging voor het behoud van deze regeling moet opnieuw worden bekeken, aangezien de maatregelen ter ondersteuning van kleine bedrijven evenzeer tegemoet kunnen komen aan de vereenvoudigingsbehoeften van kleine landbouwbedrijven.

Vraag 24. Moet de huidige vrijstellingsregeling voor kleine ondernemingen worden herzien en welke zijn de belangrijkste factoren waarmee dan rekening moet worden gehouden?

Vraag 25. Moet er worden overwogen om verdere vereenvoudigingen in te voeren en welke zouden de hoofdkenmerken daarvan moeten zijn?

Vraag 26. Komen de regelingen voor kleine ondernemingen volgens u voldoende tegemoet aan de behoeften van kleine landbouwbedrijven?

5.3.3. *Andere mogelijke vereenvoudigingsinitiatieven*

5.3.3.1. Eénloketsysteem

Bij b2c-transacties die aan de btw zijn onderworpen in een andere lidstaat dan die waarin de leverancier/dienstverrichter is gevestigd, is het niet altijd gemakkelijk om de specifieke regels van die lidstaat na te leven. Er is gebleken dat bedrijven om die reden zulke transacties vermijden. In andere gevallen worden de regels genegeerd en

wordt de btw geheven in de lidstaat waar de leverancier/dienstverrichter is gevestigd en niet waar de prestatie plaatsvindt.

Het éénloketsysteem dat de Commissie in 2004 heeft voorgesteld²⁸ en dat nog altijd op tafel ligt bij de Raad, was precies bedoeld om zulke gevallen te regelen. Het onderliggende concept is nog steeds geldig. Er bestaat reeds een beperktere regeling voor langs elektronische weg verrichte b2c-diensten door niet-EU-dienstverrichters, die in 2015 zal worden uitgebreid tot telecommunicatie- en omroepdiensten en tot EU-dienstverrichters.

Zolang de btw is gebaseerd op belastingheffing op de plaats van bestemming, is het éénloketsysteem een wenselijke vereenvoudigingsmaatregel die de naleving en de grensoverschrijdende handel in de hand zou werken. De grootste belemmeringen die de Commissie in haar mededeling over de "grensoverschrijdende elektronische handel tussen ondernemingen en consumenten in de EU"²⁹ in kaart heeft gebracht, hielden onder meer verband met de btw-voorschriften. Dit is vandaag waarschijnlijk nog relevanter, aangezien meer dan 60 % van de mensen in de EU regelmatig het internet gebruikt en 60 % hiervan online goederen of diensten koopt. Dit cijfer is verdubbeld sinds 2004 (toen het voorstel oorspronkelijk werd gepresenteerd) en kan alleen nog toenemen met de nadruk die op de "digitale agenda"³⁰ ligt.

Vraag 27. Is het concept van het éénloketsysteem volgens u een relevante vereenvoudigingsmaatregel? Zo ja, welke kenmerken moet dit systeem hebben?

5.3.3.2. Aanpassing van het btw-stelsel aan grote en pan-Europese ondernemingen

De juridische structuur (holding/dochterondernemingen of hoofdzetel/bijkantoren) van bedrijven die economische activiteiten verrichten in verschillende lidstaten, heeft een grote invloed op de btw-behandeling van die activiteiten. Zo is deze structuur bepalend voor de regels die betrekking hebben op grensoverschrijdende transacties tussen de verschillende bedrijfsonderdelen en de berekening van aftrekbare voorbelasting.

Bedrijven klagen over het gebrek aan samenhangende en duidelijke btw-regels die zijn aangepast aan bestaande bedrijfsstructuren. De belastingdiensten maken zich dan weer zorgen over de mogelijkheden om in complexe bedrijfsstructuren constructies op te zetten om de btw te ontgaan.

Als transacties tussen gelieerde ondernemingen of goederenleveringen tussen bijkantoren zouden worden geacht buiten het toepassingsgebied van de btw te vallen, of als het territoriale toepassingsgebied van btw-groepen zou worden uitgebreid, zouden de btw-nalevingskosten voor een groot aantal transacties binnen de EU kunnen worden verlaagd. Anderzijds zou er moeten worden gegarandeerd dat een dergelijke stap geen oneerlijke voordelen zou creëren voor grote bedrijven ten opzichte van kleinere, of de deur zou openzetten voor nieuwe vormen van belastingontduiking of -ontwijking.

²⁸ COM(2004) 728 van 29.10.2004.

²⁹ COM(2009) 557 van 22.10.2009.

³⁰ Op. cit..

Vraag 28. Denkt u dat de huidige btw-regels voor problemen zorgen bij grensoverschrijdende transacties binnen een onderneming of binnen een groep? Hoe kunnen deze problemen worden opgelost?

5.3.3.3. Synergieën met andere wetgeving

Bij de inspanningen om de douaneprocedures bij invoer te vergemakkelijken, moet rekening worden gehouden met de btw om een maximaal resultaat te bereiken. Ook consistentie tussen de btw-wetgeving en andere fiscale wetgeving, met name op het gebied van accijnzen, kan het voor bedrijven eenvoudiger maken om de regels na te leven.

Onlangs is een raadpleging opgezet over de vereenvoudiging van de btw-inningsprocedures in combinatie met gecentraliseerde douaneafhandeling, maar er kunnen ook andere gebieden zijn die een nadere beschouwing verdienen.

Vraag 29. Op welke gebieden van de btw-wetgeving moeten synergieën met andere belasting- of douanewetgeving worden gestimuleerd?

5.4. Een solider btw-stelsel

5.4.1. *Herziening van de wijze waarop de btw wordt geïnd*

De wijze waarop de btw wordt geïnd, is nauwelijks veranderd sinds de belasting voor het eerst in de EU werd ingevoerd; de inning is nog altijd hoofdzakelijk gebaseerd op aangifte door de belastingplichtige zelf, waarna de belastingdienst controles uitvoert.

Als onderdeel van het lopende debat over de strategie ter bestrijding van de btw-fraude, waarin de efficiency van deze inningswijze onder vuur kwam te liggen, heeft de Commissie in 2009 een haalbaarheidsstudie opgezet om na te gaan hoe de inning van de btw kan worden verbeterd en vereenvoudigd met behulp van moderne technologieën en/of via financiële tussenpersonen.

De volgende vier modellen werden tot op zekere hoogte onderzocht:

- de afnemer geeft zijn bank de opdracht om de goederen of de diensten te betalen, waarbij de bank de betaling opsplitst tussen het belastbare bedrag dat aan de leverancier/dienstverrichter wordt betaald, en het btw-bedrag dat rechtstreeks aan de belastingdienst wordt overgemaakt. Dit model maakt een eind aan de ploffraude, maar zou van alle bedrijven en de belastingdiensten een ingrijpende aanpassing vragen in de wijze waarop zij de btw afwikkelen. De vraag naar hoe wordt omgegaan met transacties die contant of met creditcard worden betaald, moet nog verder worden bestudeerd;
- alle factuurgegevens worden realtime naar een centrale databank voor btw-toezicht gezonden. De belastingdiensten zouden veel sneller dan nu het geval is gegevens ontvangen en een aantal van de bestaande btw-verplichtingen zou kunnen worden afgeschaft. Elektronisch factureren voor alle b2b-transacties zou effectiever en minder omslachtig zijn;

- de belastingplichtige laadt vooraf gedefinieerde transactiegegevens in een overeengekomen formaat in een beveiligd btw-datawarehouse, dat door hem wordt beheerd en toegankelijk is voor de belastingdienst, hetzij direct dan wel op zeer korte termijn na een daartoe strekkend verzoek. In een aantal lidstaten gaat de ontwikkeling al die richting uit en er hebben zich daarbij geen noemenswaardige problemen voorgedaan. Dit model voorkomt evenwel geen ploffraude; als een bedrijf ploft, verdwijnt ook zijn btw-datawarehouse, maar het wordt wel mogelijk om sneller problemen op te sporen;
- de btw-nalevingsprocedures en interne beheersingsmaatregelen van een belastingplichtige worden gecertificeerd. Een aantal lidstaten heeft al voor deze aanpak gekozen. Dit model zou het vertrouwen tussen de belastingdienst en de belastingplichtigen moeten vergroten; het certificeringsproces is evenwel tijdrovend en vereist van de belastingautoriteiten een forse personele investering.

Uit de studie³¹ blijkt dat alle vier de modellen een positieve kosten-batenverhouding hebben. De vereiste initiële investeringskosten verschillen echter en dit bepaalt hoe snel er nettobaten ontstaan voor de nationale schatkist. Ook een combinatie van de verschillende modellen zou grotere efficiency kunnen betekenen.

Vraag 30. Welk van deze modellen biedt volgens u de meeste perspectieven en waarom; of zou u nog andere modellen voorstellen?

5.4.2. *Bescherming van bonafide bedrijven tegen mogelijke betrokkenheid bij btw-fraude*

Verschillende lidstaten hebben nationale maatregelen ingevoerd om het verlies aan btw-inkomsten ingevolge ploffraude te beperken door de belasting te gaan invorderen bij andere belastingplichtigen die deel uitmaken van dezelfde transactieketen. Het Europese Hof van Justitie heeft bevestigd dat wanneer de belastingdienst kan bewijzen dat de afnemer wist of had moeten weten dat zijn aankoop deel uitmaakte van een transactie waarbij btw op frauduleuze wijze werd ontdoken, de afnemer het recht op aftrek kan worden ontzegd.

De belastingdienst moet in ieder individueel geval dat bewijs leveren. Dit is een lange, dure en ingewikkelde procedure. Bovendien bestaat het risico dat belastingplichtigen in een kwetsbare positie terechtkomen, met name wanneer zij zaken doen met een nieuwe leverancier/dienstverrichter. Zij moeten extra controles uitvoeren in verband met het nalevingsgedrag van elke leverancier/dienstverrichter. Toch lopen bonafide bedrijven het risico dat hun recht op aftrek zal worden betwist wanneer zij ongewild zaken hebben gedaan met fraudeurs.

In het eerste model dat in punt 5.4.1 is beschreven, wordt de mogelijkheid van ploffraude ongedaan gemaakt door een verrekend en verplicht mechanisme van gesplitste betaling. Er zou ook een eenvoudiger, facultatief mechanisme kunnen worden overwogen.

Met dit facultatieve mechanisme zouden afnemers zich kunnen beschermen tegen dergelijke risico's en het nalevingsgedrag van hun leveranciers/dienstverrichters niet meer hoeven te controleren. De afnemer zou deze keuzemogelijkheid kunnen

³¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

uitoefenen door de btw direct aan de belastingdienst te betalen en het nettobedrag aan zijn leverancier/dienstverrichter.

Voor de belastingautoriteiten zou aldus worden gegarandeerd dat de btw wordt geïnd bij transacties die door de bedrijven zelf als een potentieel risico worden gezien. Zij zouden ook extra informatie krijgen en opmerkzaam worden gemaakt op nieuwe fraudetrends.

Deze keuzemogelijkheid kan evenwel een ongewenst effect hebben op de relatie tussen leverancier/dienstverrichter en afnemer en daarmee ook op de zakelijke bedrijvigheid in het algemeen. Er zou ook een cashfloweffect kunnen zijn bij de leveranciers/dienstverrichters.

Vraag 31. Wat denkt u van de haalbaarheid en de relevantie van een keuzemogelijkheid voor een gesplitste betaling?

5.5. Een efficiënt en modern beheer van het btw-stelsel

Aangezien de goede werking van het btw-stelsel sterk afhangt van de belastingplichtigen, is de efficiency van hun relatie met de belastingdienst in grote mate bepalend voor de kosten die het beheer van het stelsel met zich meebrengt, en dat voor beide partijen. Deze relatie wordt niet alleen gekenmerkt door rapportage-, betalings- of controleverplichtingen, maar ook door de kwaliteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van de informatie die de belastingdiensten verstrekt.

Aangelegenheden in verband met het beheer van de btw zijn primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Zij hebben echter ook een impact op de goede werking van de interne markt, zoals werd bevestigd in het verslag van de Rekenkamer³² over de eigen middelen van de EU.

In haar mededeling van december 2008 over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in de Europese Unie³³ heeft de Commissie erop gewezen dat reflectie hierover nodig was. Zij stelde voor een nieuwe aanpak te ontwikkelen op basis van vrijwillige naleving, risicobeoordeling en toezicht met het doel de bemoeienissen van de belastingdiensten en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Daarbij zouden onder meer de volgende maatregelen kunnen worden overwogen:

- versterken van de dialoog tussen de belastingdiensten en andere stakeholders, bijvoorbeeld door het opzetten van een permanent discussieforum waar belastingdiensten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven op EU-niveau van gedachten kunnen wisselen;

³² Bij haar controlewerkzaamheden in het kader van het jaarverslag over 2008 stelde de Europese Rekenkamer zich op het standpunt dat de gegevensverzameling voor de verslagen een van de middelen moest worden om een uniforme toepassing van de btw-richtlijn in alle lidstaten en een gelijke behandeling van alle belastingplichtigen te garanderen. Zie artikel 12 van Verordening (EG) nr. 1553/89 van de Raad.

³³ COM(2008) 807 van 1.12.2008.

- poolen van beste praktijken in de lidstaten, bijvoorbeeld door het opstellen van richtsnoeren voor het stroomlijnen van bestuurlijke praktijken, en afschaffen van overbodige lasten voor bedrijven;
- opstellen van een EU-beleid inzake vrijwillige naleving dat is afgestemd op het EU-btw-stelsel via specifieke afspraken met de stakeholders, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van het concept van "partnerschappen" tussen belastingdiensten en belastingplichtigen en van afspraken vooraf over de fiscale behandeling van bepaalde transacties;
- aandacht geven aan IT-kwesties bij de tenuitvoerlegging van nieuwe btw-voorschriften; vaststellen van een passend tijdschema en van een werkprocedure voor de aanpassing van IT-systemen, zowel voor de bedrijven als voor de belastingdiensten; faciliteren van geautomatiseerde gegevensoverdracht tussen belastingplichtigen en de belastingdiensten door middel van betere interoperabiliteit; en eventueel ook ontwikkelen van specifieke software die op EU-niveau wordt ondersteund en aan alle lidstaten ter beschikking wordt gesteld.

Vraag 32. Bent u het eens met deze voorstellen om de relatie tussen bedrijven en belastingdiensten te verbeteren? Of hebt u andere voorstellen?

5.6. Andere kwesties

In dit document wordt een aantal kwesties ter discussie voorgelegd, maar de lijst is niet uitputtend. De bedoeling is om een zo breed mogelijk debat op gang te brengen; dit biedt u dus de mogelijkheid om ook andere onderwerpen op de agenda te plaatsen.

Vraag 33. Welke kwesties, die hierboven nog niet aan bod zijn gekomen, moeten volgens u worden meegenomen bij de reflectie over de toekomst van het EU-btw-stelsel? Welke oplossingen beveelt u aan?

6. UW INBRENG

Dit groenboek heeft tot doel een publiek debat over de toekomst van het EU-btw-stelsel op gang te brengen en te stimuleren. Daarom nodigt de Commissie alle belangstellenden uit om uiterlijk op 31 mei 2011 hun zienswijze op de in dit groenboek behandelde kwesties kenbaar te maken, bij voorkeur per e-mail en in Word-formaat aan TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu.

U hoeft uiteraard niet ten aanzien van alle behandelde kwesties een standpunt in te nemen, maar kunt zich beperken tot de punten die voor u van belang zijn. Gelieve duidelijk aan te geven op welke thema's uw bijdragen betrekking hebben, in het bijzonder het nummer van de vraag waarop u antwoordt.

Indien u over alle in dit groenboek behandelde kwesties een standpunt inneemt, hadden wij graag van u vernomen hoe u de verschillende kwesties rangschikt in volgorde van belangrijkheid.

De ingezonden standpunten zullen op het internet worden gepubliceerd. Belangrijk is dat u op de volgende website de specifieke verklaring inzake de vertrouwelijke

behandeling van uw persoonsgegevens en uw bijdrage leest:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Op diezelfde website zal ook een verslag worden gepubliceerd met de conclusies die uit de bijdragen zijn getrokken.

Op basis van de conclusies die uit dit debat kunnen worden getrokken, zal de Commissie, zoals aangekondigd in haar werkprogramma voor 2011³⁴, uiterlijk eind van dat jaar een mededeling presenteren met de prioriteitsgebieden waarop verdere actie op EU-niveau passend zou zijn. Initiatieven die op die mededeling volgen, zullen op een grondige effectbeoordeling gebaseerd worden.

³⁴ COM(2010) 623 van 27.10.2010 – Werkprogramma van de Commissie voor 2011.