



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 07.06.2000
COM(2000)348 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**STRATEGIE TER VERBETERING VAN DE WERKING VAN HET BTW-STELSEL
IN HET KADER VAN DE INTERNE MARKT**

INHOUDSOPGAVE

1.	ACHTERGROND	3
2.	NIEUWE STRATEGIE voor 2000: herwaardering van het programma uit 1996.....	5
2.1.	Uitsplitsing van een uitvoerbare strategie om het huidige stelsel te verbeteren.....	5
2.2.	Vervolg geven aan voorstellen die reeds aan de Raad zijn voorgelegd: een onvermijdelijke noodzaak	6
2.3.	Eventuele nieuwe maatregelen	7
3.	HET ACTIEPROGRAMMA	7
3.1.	Eerste fase: 2000/2001 – goedkeuring van de Raad van de reeds ingediende voorstellen	8
3.2.	Tweede fase: 2000/2001 – indiening van nieuwe voorstellen door de Commissie...	8
3.3.	Derde fase: 2001 – inschatting en vaststelling van de latere prioriteiten.....	8
1.	DE DOSSIERS DIE IN 2000 MET VOORRANG MOETEN WORDEN BEHANDELD	10
1.1.	Regeling die van toepassing is op de postdiensten	10
1.2.	Behandeling van de elektronische handel, de radio-omroep en de televisieomroep	10
1.3.	Regels met betrekking tot de facturering	11
1.4.	Herziening van de regels inzake de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand.....	11
1.5.	Vaststelling van de ondergrens van het normale BTW-tarief	11
1.6.	Verslag over het toepassingsgebied van het verlaagde tarief.....	12
2.	ANDERE MOGELIJKE LATERE PRIORITEITEN	12
2.1.	Behandeling van de subsidies, van de overheid en van de activiteiten van algemeen belang	12
2.2.	Behandeling van de financiële diensten en de verzekeringsdiensten	12
2.3.	Het opvolgen van bepaalde arresten van het Hof	13
2.4.	Regels inzake de levering van goederen	13
2.5.	Versterking van de administratieve samenwerking	14
2.6.	Samenhang douane/belastingen.....	14
2.7.	Herziening van de plaats waar de belastingheffing op diensten plaatsvindt (artikel 9).....	15
2.8.	Rationalisatie van de afwijkingen die zijn toegestaan op grond van artikel 27	15
2.9.	Rationalisatie van de verschillende opties, mogelijkheden en afwijkingen.....	15
2.10.	Rationalisatie van de BTW-tarieven.....	16
2.11.	De regeling die van toepassing is op KMO's.....	16

1. ACHTERGROND

1. Sinds de vaststelling van de eerste en de tweede BTW-richtlijn in april 1967 heeft de Gemeenschap zich in juridisch en politiek opzicht (in het kader van haar streven de meest doelmatige gemeenschappelijke markt tot stand te brengen) ertoe verbonden een gemeenschappelijk BTW-stelsel op te zetten waarin de belastingheffing op invoer en de ontheffing van belasting bij uitvoer in het handelsverkeer tussen de lidstaten worden afgeschaft. Deze verbintenis berustte op het streven een BTW-stelsel te ontwerpen dat goed is aangepast aan de interne markt en dat binnen de Europese Unie op dezelfde manier functioneert als binnen een en hetzelfde land.
2. Bij de uitwerking van een dergelijk stelsel moesten twee hoofdkenmerken van de BTW in acht worden genomen:

het mechanisme van **gespreide afdrachten**, dat garandeert dat het belastingstelsel tot op zekere hoogte zichzelf controleert;

de **duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden** tussen de verkoper (juiste facturering van de verschuldigde belasting) en de koper (nauwkeurig bewijs van de belasting die hij aftrekt).
3. De Commissie heeft in 1987 voorstellen ingediend voor de invoering van een dergelijk stelsel in het kader van het werkprogramma tot oprichting van de interne markt in januari 1993. De belangrijkste elementen van deze voorstellen, die waren ontworpen om een echte interne markt te verwezenlijken via belastingheffing in het land van oorsprong, luiden als volgt:

een geharmoniseerde belastingstructuur met twee tariefcategorieën;

het dichter bij elkaar brengen, binnen een vastgestelde marge, van de tarieven die door de lidstaten worden toegepast; en

een compensatiemechanisme voor de herverdeling van belastinginkomsten.
4. Reeds in 1989 was het duidelijk dat het onmogelijk zou zijn de voorstellen van de Commissie goed te keuren vóór 1 januari **1993** en de ECOFIN-Raad heeft dan ook besloten een **overgangssysteem** in te voeren waarmee de controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap konden worden afgeschaft, terwijl het toch nog mogelijk was belastingen te blijven heffen in de lidstaat van bestemming onder bepaalde duidelijk omschreven omstandigheden (met name in het kader van transacties tussen belastingplichtigen en van "verkoop op afstand" van een zekere omvang aan particulieren).
5. Tegelijkertijd, echter, heeft de **Raad juridisch en politiek zijn belofte herhaald** die stamde uit april 1967, namelijk om een "definitief" stelsel van belastingheffing in te voeren dat is gebaseerd op belastingheffing op goederen en diensten in "**de lidstaat van oorsprong**" en heeft hij zich een nieuwe termijn gesteld om dat doel te bereiken, namelijk 31 december 1996.

6. Dientengevolge moest de Commissie nogmaals nieuwe voorstellen indienen. Daarvoor heeft zij eerst een diepgaande evaluatie uitgevoerd van de werking van het overgangsstelsel¹, alsmede van de houding van de lidstaten, waaruit zij heeft geconcludeerd dat een andere aanpak moest worden gekozen dan die van 1987 om een BTW-stelsel op te zetten dat echt op de interne markt is afgestemd. Het **programma dat in 1996² werd ingediend, verschilde** op twee hoofdpunten van de voorstellen van 1987.
7. *Allereerst* waren de voorstellen van 1987 in essentie gebaseerd op het beginsel volgens hetwelk de belastingheffing moet plaatsvinden op basis van de plaats van oorsprong van de levering (de plaats waar de goederen zich bevinden op het moment van verkoop, de plaats waar het onroerend goed zich bevindt...) en het compensatiemechanisme moet zijn gebaseerd op de door de belastingplichtigen gedane aangiften. In het programma van 1996 was de achterliggende gedachte: de belastingheffing moet plaatsvinden op basis van de "**fiscale woonplaats**" van de ondernemer zodat er slechts **één plaats van aangifte** is en er moet een **verrekeningssysteem** komen dat gebaseerd is op de officiële statistieken (een "nieuwe macro-economische aanpak") om ervoor te zorgen dat de inkomsten uit BTW naar de lidstaat gaan waar het verbruik heeft plaatsgevonden.
8. *Op de tweede plaats* waren de voorstellen uit 1987 gebaseerd op de "big bang"-aanpak, dat wil zeggen dat de overgang naar het definitief stelsel van de ene dag op de andere zou plaatsvinden, terwijl het programma van 1996 een **geleidelijke overgang** naar het uiteindelijk stelsel voor ogen had. De eerste fase van deze geleidelijke overgang zou de modernisering en een uniformere toepassing van het bestaande stelsel moeten zijn, hetgeen vergezeld zou moeten gaan van wijzigingen die zouden moeten leiden tot het definitief stelsel.
9. De uitvoering van deze **geleidelijke aanpak is even moeilijk gebleken** als die van de genoemde "big bang"-aanpak uit 1987. Vanaf het moment namelijk waarop alle economische activiteiten die een ondernemer in de Gemeenschap ontplooit, worden onderworpen aan de belasting van één enkele lidstaat, is een **zeer hoge harmonisatiegraad van de belastingheffingsmechanismen noodzakelijk** om de door de ondernemers geëiste uniformiteit in de toepassing ervan te kunnen garanderen. Bovendien is een **bepaalde mate van harmonisatie van de tarieven** eveneens noodzakelijk om de belastingneutraliteit ten opzichte van de concurrentievoorwaarden tussen bedrijven te bewaren. Niettemin bleek, net als in 1987, al zeer snel dat een dergelijke mate van harmonisatie niet realiseerbaar was, gelet op de binnenlandse situatie in de verschillende lidstaten. Als gevolg daarvan heeft de Raad zeer weinig vooruitgang geboekt met de goedkeuring van de voorstellen van Commissie in het kader van de verwezenlijking van het programma van 1996.

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de werking van de BTW-overgangsregeling voor intracommunautaire transacties (COM (94) 515 def. van 23.11.1994 niet gepubliceerd).

² Een gemeenschappelijk BTW-stelsel – een werkprogramma voor de interne markt (COM (96) 328 def. van 22 juli 1996, niet gepubliceerd)

10. Desalniettemin is iedereen het erover eens dat het **huidige stelsel een bepaald aantal gebreken vertoont**, vooral omdat het complex is, omdat het aanleiding kan geven tot fraude (het probleem dat wordt aangeduid met de term "carrousel fraude" wordt in het bijzonder steeds zorgelijker) en omdat het verouderd is. Het is dus duidelijk dat het BTW-stelsel gemoderniseerd, vereenvoudigd en versterkt moet worden en dat het op een meer uniforme wijze moet worden toegepast, teneinde het up-to-date te maken en ervoor te zorgen dat het een grotere bijdrage levert aan legale handelstransacties op de interne markt, terwijl het tegelijkertijd een extra toename van gevallen van fraude tegengaat.

2. **NIEUWE STRATEGIE VOOR 2000: HERWAARDERING VAN HET PROGRAMMA UIT 1996**

2.1. **Uitsplitsing van een uitvoerbare strategie om het huidige stelsel te verbeteren**

11. Om te beginnen is het goed nog eens te onderstrepen dat de interne markt kan functioneren, en zelfs beter zou functioneren met een BTW-stelsel dat is gebaseerd op belastingheffing in de lidstaat van oorsprong, zowel vanuit het oogpunt van de administratieve eenvoud (en als gevolg daarvan, minder kosten voor de bedrijven) als vanuit het oogpunt van een verminderde fraudegevoeligheid (hetgeen zou leiden tot een grotere stabiliteit in de belastinginkomsten). Het is echter eveneens duidelijk dat het, gezien de huidige omstandigheden en het huidige klimaat (met name het feit dat de omstandigheden er niet naar zijn om snel vorderingen te boeken waar het gaat om een harmonisatie van belastingtarieven en -wetgevingen, en de moeilijkheid om tot een herverdelingsstelsel van inkomsten te komen dat als volledig betrouwbaar wordt erkend), niet erg waarschijnlijk is dat er in een nabije toekomst belangrijke vooruitgang zal worden geboekt met een dergelijk stelsel.

12. In deze context heeft de Commissie geenszins de bedoeling om het idee van een definitief stelsel van **belastingheffing in de lidstaat van oorsprong** over handelingen die in de Gemeenschap verbruikt tot gevolg hebben als **doel voor de lange termijn van de Gemeenschap** op losse schroeven te zetten. Met het oog evenwel op verbetering van de werking van de interne markt **op de korte termijn**, lijkt een herziening van het programma dat de Commissie in 1996 heeft ingediend, en de uitstippeling van een uitvoerbare strategie die om vier hoofddoelstellingen draait, namelijk de **vereenvoudiging** en de **modernisering** van de bestaande regels, **een uniformere toepassing** van de huidige bepalingen en een **nieuwe uitvoering** van de administratieve samenwerking, aangewezen.

13. Het doel van een dergelijke heroverweging is om in de Raad een **nieuwe impuls** te geven teneinde op korte termijn concrete en noodzakelijke verbeteringen aan te brengen aan het huidige stelsel. Dit zal uiteraard alleen mogelijk zijn als alle lidstaten bereid zijn te overwegen of ze wijzigingen willen aanbrengen aan hun nationaal BTW-stelsel (en om zo nodig akkoord te gaan met de terugdringing van het momenteel grote aantal bijzondere regelingen, opties, afwijkingen, enz) die van dien aard zijn dat ze een algemene verbetering betekenen voor het functioneren van het gemeenschappelijk BTW-stelsel. Daarnaast brengt een handhaving van de overgangsregeling van BTW-heffing met zich mee dat de lidstaten ook zullen moeten erkennen dat het noodzakelijk is meer de nadruk te leggen op een intensievere controle en administratieve samenwerking, en dat zij de problemen zullen moeten aanpakken die verband houden met fraude, zoals die zijn uiteengezet

in het verslag dat de Commissie heeft ingediend over de administratieve samenwerking en de controle op de BTW-heffing³. Want het feit dat de overgangsregeling van BTW-heffing inhoudt dat er goederen tussen de lidstaten circuleren waarover geen belasting wordt betaald⁴, scheidt onvermijdelijk risico's, met name dat van «carrouselfraude», zodat er krachtige maatregelen noodzakelijk zijn om hieraan het hoofd te bieden. Het is dan ook duidelijk dat het aspect "modernisering en vereenvoudiging" onlosmakelijk is verbonden met het aspect "administratieve samenwerking en fraudebestrijding" en dat een parallelle actie geboden is.

2.2. Vervolg geven aan voorstellen die reeds aan de Raad zijn voorgelegd: een onvermijdelijke noodzaak

14. Dit betekent geenszins dat het niet meer nodig is dat de Raad de voorstellen goedkeurt die de Commissie reeds heeft voorgelegd uit hoofde van het programma van 1996 en van het SLIM-initiatief (Eenvoudiger regelgeving voor de interne markt). Integendeel, deze voorstellen waren juist ontworpen om de huidige BTW-regeling te vereenvoudigen, moderniseren, versterken en uniformer toe te passen, en hebben betrekking op gebieden waar het hoe dan ook noodzakelijk is om verbeteringen aan te brengen aan de huidige situatie.
15. Bijgevolg zijn met name de voorstellen met betrekking tot het recht op aftrek en de afschaffing van de procedure als voorzien in de achtste richtlijn (COM(98)377⁵) en de bepaling van degene die tot voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde gehouden is (COM(98)660⁶), essentieel voor de vereenvoudiging van de bestaande procedures. Zij hebben betrekking op terreinen (de problemen die het oplevert om belasting van andere lidstaten terug te krijgen, en de kosten en de complexiteit van het gebruik van fiscale vertegenwoordigers) die worden beschouwd als de belangrijkste bron van problemen voor ondernemers die activiteiten in andere lidstaten ontplooiën, met name kleine en middelgrote ondernemingen die rechtstreeks worden getroffen door de logheid van deze procedures. Deze voorstellen zullen, in het kader van hun bestudering door de Raad, niettemin opnieuw worden

³ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Derde verslag over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad van 27 januari 1992 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW), opgesteld onder toepassing van artikel 14 en vierde verslag over de invordering en de controle op de BTW, opgesteld onder toepassing van artikel 12 van Verordening (EEG, EURATOM) nr. 1553/89 (COM(2000) 28 def. van 28.01.2000) http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/publications/official_doc/com/com_fr.htm

⁴ Met de handel binnen de Gemeenschap zijn jaarlijks zo'n 930 miljard euro gemoeid: de BTW neemt daarvan volgens de lidstaten 15 tot 25% voor zijn rekening, ofwel ongeveer 162,75 miljard euro. De fraude omvat, volgens de schattingen van de Commissie, 5% van dit laatste bedrag, ofwel een verlies van ongeveer 8 miljard euro per jaar op de belastinginkomsten.

⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de regeling voor het recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde - en Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende controlemaatregelen en maatregelen inzake het restitutiestelsel en de administratieve samenwerking noodzakelijk voor de toepassing van Richtlijn 98/xxx/EG - Door de Commissie ingediend op 17 juni 1998 (98/C 219/11 en 98/C 219/12) COM(1998) 377 def. (Publicatieblad C 219 van 15/07/1998 blz. 0016 en blz.0020)

⁶ Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de bepaling van degene die tot voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde gehouden is - Door de Commissie ingediend op 27 november 1998 (98/C 409/08) COM(1998) 660 def. (Publicatieblad C 409 van 30/12/1998 blz. 0010)

bekeken om zeker te zijn dat zij zijn toegespitst op een wijziging van de bestaande bepalingen.

16. Er zijn twee andere voorstellen die de Commissie nog steeds als essentieel blijft beschouwen, namelijk het voorstel met betrekking tot de wijziging van de status van het BTW-comité (COM(97)325⁷) en het voorstel dat betrekking heeft op een beter functioneren van de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen (COM(98)364⁸). Wat het BTW-comité betreft, staat vast dat het een belangrijk instrument is om een uniformere toepassing te kunnen garanderen van de bestaande bepalingen, maar, om het doeltreffend te laten zijn, moet er naar een middel worden gezocht dat het comité in de gelegenheid stelt om deel te nemen aan een procedure van goedkeuring door de Commissie van dwingende uitvoeringsbesluiten. Wat het voorstel inzake de invordering van schuldvorderingen aangaat: dit vormt een essentieel element ter versterking van de administratieve samenwerking en zou zo snel mogelijk moeten worden goedgekeurd. Het zou overigens een perfecte aanvulling vormen op de afschaffing van de verplichte fiscale vertegenwoordiging (het eerder aangehaalde voorstel COM(98) 660).

2.3. Eventuele nieuwe maatregelen

17. Naast deze voorstellen die reeds bij de Raad op tafel liggen, zullen er in het kader van een nieuwe strategie maatregelen in overweging worden genomen op een bepaald aantal gebieden waarvoor de huidige communautaire wetgeving niet meer up-to-date is (zoals bijvoorbeeld voor de postdiensten, de elektronische handel, enz.)

In **BIJLAGE 1** is een vollediger overzicht van de mogelijke actiegebieden te vinden. Dit overzicht is geenszins uitputtend en sluit niet uit dat rekening zal worden gehouden met nieuwe behoeften die in een later stadium zouden ontstaan. Zo zal de Commissie er voortdurend op toezien dat de internationale verplichtingen van de Unie en de eventuele gevolgen die deze op BTW-gebied hebben, worden nagekomen.

3. HET ACTIEPROGRAMMA

18. Teneinde kennis te kunnen nemen van de mening van de lidstaten over een dergelijke aanpak, is op 2 maart 2000 een vergadering van de «fiscale-beleidsgroep» (TPG) gewijd aan de bespreking van een nieuwe aanpak op het gebied van BTW met het doel mogelijkheden te ontdekken om nog meer vooruitgang op dit gebied te boeken. De vertegenwoordigers van de lidstaten hebben deze pragmatische aanpak zeer

⁷ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (Comité voor de belasting over de toegevoegde waarde) – Door de Commissie ingediend op 26 juni 1997 COM(97) 325 def. (Publicatieblad C 278 van 13/09/1997 blz. 0006)

⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen – Door de Commissie ingediend op 26 juni 1998 (98/C 269/06) COM(98) 364 def. (Publicatieblad C 269 van 28/08/1998 blz. 0016) en COM (1999) 183 def. (Publicatieblad C 179 van 24/06/1999, blz. 0006).

positief ontvangen, een aanpak die is gebaseerd op de wil de moeilijkheden, die de ondernemers tegenkomen, onverwijld aan te pakken om hen zoveel mogelijk een adequaat antwoord te geven dat hen in staat stelt meer profijt te halen uit de interne markt.

19. Ter uitvoering van deze nieuwe strategie op BTW-gebied, wil de Commissie in de onderhavige mededeling een actieprogramma voorstellen dat is gebaseerd op de volgende vier doelstellingen: de **vereenvoudiging** en de **modernisering** van de bestaande regels, **een uniformere toepassing** van de huidige bepalingen en een **nieuwe uitvoering** van de administratieve samenwerking.

3.1. Eerste fase: 2000/2001 – goedkeuring van de Raad van de reeds ingediende voorstellen

20. De eerste fase zal moeten bestaan uit de goedkeuring op zo kort mogelijke termijn van de volgende voorstellen:

Wijziging van de status van het BTW-comité (COM (1997) 325);

Verbetering van de wederzijdse bijstand inzake de invordering (COM (1998) 364);

Voorstel met betrekking tot het recht op aftrek en de achtste richtlijn (COM (1998) 377);

Voorstel inzake degene die tot voldoening van de belasting gehouden is (COM (1998) 660).

3.2. Tweede fase: 2000/2001 – indiening van nieuwe voorstellen door de Commissie

21. De Commissie is voornemens om in het jaar 2000 voorstellen voor richtlijnen in te dienen op de volgende gebieden:

de heffing van belasting op de postdiensten (juni/juli 2000);

de elektronische handel (juni/juli 2000);

de facturering, met inbegrip van elektronische facturering (najaar 2000);

de herziening van de regels inzake de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand (december 2000);

de vaststelling van de ondergrens van het normale BTW-tarief (juli 2000).

De Commissie zal eveneens een verslag voorleggen over het toepassingsgebied van het verlaagde tarief (december 2000).

3.3. Derde fase: 2001 – inschatting en vaststelling van de latere prioriteiten

22. De latere prioriteiten zullen voor een groot deel afhankelijk zijn van de vorderingen van de werkzaamheden van de Raad in verband met de goedkeuring van de voorstellen die momenteel reeds op de tafel liggen (de vier reeds ingediende voorstellen en de vijf nieuwe voorstellen die in de loop van 2000 zullen worden ingediend). Te dien einde zal de Commissie begin 2001 een tussentijds verslag

uitbrengen en nadat dit verslag in de Raad is besproken, op basis van de resultaten van die bespreking haar werkprogramma vaststellen en haar prioriteiten voor de latere fasen vastleggen en waarbij de eerste prioriteit voor de periode 2001/2002 mag worden verwacht. Deze prioriteiten zullen worden vastgesteld op basis van de resultaten van de nieuwe behandeling van de problemen die in de bijlage worden vermeld, terwijl tegelijkertijd rekening wordt gehouden met nieuwe behoeften die later kunnen ontstaan. De vaststelling van elk van de latere fasen zal grotendeels afhangen van de goedkeuring door de Raad van de reeds in behandeling zijnde voorstellen, zulks om te voorkomen dat er een pakket voorstellen ontstaat dat op behandeling in de Raad wacht.

BIJLAGE
ACTIEGEBIEDEN MET BETREKKING TOT HET VEREENVOUDIGEN,
MODERNISEREN EN VERSTERKEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK
BTW-STELSEL

1. DE DOSSIERS DIE IN 2000 MET VOORRANG MOETEN WORDEN BEHANDELD

1.1. Regeling die van toepassing is op de postdiensten

Aangezien de postdiensten steeds vaker actief zijn op concurrerende markten, leidt het feit dat alleen de overheidssector is vrijgesteld van BTW onvermijdelijk tot concurrentievervalsing. Deze situatie is moeilijk te rechtvaardigen en de ondernemers hebben zich er regelmatig over beklaagd. Sommige lidstaten zijn er namelijk al toe overgegaan om hun voortaan geprivatiseerde postdiensten te belasten, hetgeen problemen veroorzaakt in hun betrekkingen met de andere landen waar de overheidspostdiensten vrijgesteld blijven.

Hieruit blijkt dat het neutraliteitsbeginsel, dat de kern vormt van het gemeenschappelijk BTW-stelsel, in deze sector niet meer in acht wordt genomen. Als de zesde richtlijn zodanig zou worden gewijzigd dat de postdiensten BTW-plichtig worden, zou dat bijdragen tot de modernisering van het belastingstelsel.

De Commissie is voornemens om in de eerste helft van 2000 een voorstel voor een richtlijn in te dienen met betrekking tot de *postdiensten*.

1.2. Behandeling van de elektronische handel, de radio-omroep en de televisieomroep

De algemene beginselen inzake belastingheffing op elektronische leveringen zijn voor het eerst uiteengezet in een mededeling van de Commissie in juni 1998⁹. De belangrijkste daarvan waren dat elektronische leveringen voor de BTW zouden moeten worden belast als diensten en dat belastingheffing zou moeten plaatsvinden in het rechtsgebied waar het verbruik plaatsvindt. De conclusies van de ECOFIN-bijeenkomst van juli 1998 bevestigden de juistheid van deze aanpak en dit werd ook onderschreven door de internationale gemeenschap tijdens de OESO-conferentie in Ottawa in oktober van datzelfde jaar. Het gevolg is dat zich met de huidige wettelijke grondslag bijzondere problemen voordoen wat betreft de correcte toepassing van deze beginselen op transacties betrekking hebbende op de levering van producten in digitale vorm via elektronische netwerken.

De Commissie is dan ook voornemens om de bepalingen van de zesde BTW-richtlijn, waarin de plaats van de dienstverrichtingen wordt behandeld, te wijzigen, zodat over elektronisch geleverde diensten BTW van de EU wordt geheven wanneer zij worden geleverd met het oog op verbruik in de EU, maar deze diensten van BTW

⁹ “Electronic Commerce : Taxation Framework Conditions” – Organisation for Economic Co-operation and Development , documentcode DAF/FAE(98)38/REV3.
http://www.oecd.org/daf/fae_com/Ottawa.htm

worden vrijgesteld wanneer zij worden geleverd voor verbruik buiten de EU. Dit voorstel zal ook een aantal verlichtende en vereenvoudigende maatregelen omvatten die erop gericht zijn te waarborgen dat bij de administratie en inning van BTW de potentiële voordelen van elektronische technologie ten volle worden benut. Tot de specifieke doelstellingen behoren het vereenvoudigen van de belastingregels voor ondernemers van buiten de EU en het wegnemen van de obstakels in het bestaande belastingstelsel voor de groei van e-commerce.

1.3. Regels met betrekking tot de facturering

Na het SLIM-initiatief is een onderzoek uitgevoerd inzake elektronische facturering met als hoofddoel het analyseren van de praktijken die momenteel in de lidstaten worden gevolgd (vermeldingen die op de factuur moeten voorkomen en in welke gevallen facturering en automatische elektronische facturering zijn toegestaan) en het aanbevelen van de beste manier om de praktijken te harmoniseren en passende communautaire regels in te voeren. De resultaten worden momenteel bestudeerd met de overheden en de bedrijven. Met nieuwe maatregelen op het gebied van de facturering zouden de huidige BTW-regels kunnen worden vereenvoudigd en gemoderniseerd door ze in overeenstemming te brengen met de manier waarop de nieuwe technologieën in de bedrijven reeds worden gebruikt. Gezien de reeds zeer bemoedigende resultaten van de werkzaamheden tot nu toe, zal waarschijnlijk in de herfst van 2000 een formeel voorstel kunnen worden ingediend.

1.4. Herziening van de regels inzake de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand

Het verslag dat de Commissie heeft opgesteld onder toepassing van artikel 14 van Verordening nr. 218/92 en van artikel 12 van Verordening nr. 1553/89, evenals het werk dat is verricht binnen de ad hoc-groep «belastingfraude» van de Raad, geven duidelijk aan dat de handhaving van de bestaande regeling vergezeld moet gaan van een belofte om de middelen en nadere bepalingen van toezicht en administratieve samenwerking doelmatig te versterken. De Commissie heeft daarom geconcludeerd dat de bestaande communautaire rechtsinstrumenten op het gebied van administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand moeten worden versterkt. Om te beginnen wil zij met voorrang een passend voorstel indienen voor de herziening van Verordening nr. 218/92 en van Richtlijn 77/799/EEG.

1.5. Vaststelling van de ondergrens van het normale BTW-tarief

In artikel 12, lid 3¹⁰, van de zesde BTW-richtlijn wordt de ondergrens van het normale tarief dat tot aan 31/12/2000 in de lidstaten wordt gehanteerd, op 15% gesteld. Er wordt geen bovengrens vastgesteld, ondanks het feit dat de Commissie tot twee maal toe de instelling van een marge heeft voorgesteld om de normale tarieven van de verschillende lidstaten in sneller tempo nader tot elkaar te brengen. Om hiermee rekening te houden, zal de Commissie de verlenging voorstellen van de huidige bepaling met een periode van vijf jaar.

¹⁰ Laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 1999/49/EG van de Raad van 25 mei 1999 tot wijziging, wat het normale tarief betreft, van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (Publikatieblad nr L 139 van 02/06/1999 blz. 0027 – 0028).

1.6. Verslag over het toepassingsgebied van het verlaagde tarief

Zoals bepaald in artikel 12, lid 4, zal de Commissie een verslag indienen waarin zij het toepassingsterrein van de verlaagde BTW-tarieven opnieuw zal onderzoeken. Net als in haar voorgaande verslagen, zal zij de staat opmaken van de voortgang van de harmonisatie van de tarieven en zal zij inschatten wat de effecten zijn van de tarievenstructuur op de werking van de gemeenschappelijke markt. Ten slotte zal zij uiteenzetten welke stappen gevolgd moeten worden bij de verdere harmonisatie van het toepassingsterrein van de verlaagde tarieven. Deze analyse zal de te volgen gedragslijnen schetsen, echter zonder direct formele wetsvoorstellen te doen: die zullen volgen op de evaluatie van de resultaten van het experiment dat momenteel wordt uitgevoerd voor de arbeidsintensieve diensten, waarop de lidstaten tot 31/12/2002 een verlaagd tarief kunnen toepassen om de werkgelegenheid te bevorderen en de grijze economie terug te dringen.

2. ANDERE MOGELIJKE LATERE PRIORITEITEN

Opmerking vooraf: De hierna vermelde dossiers moeten worden beschouwd als onderwerpen die naar de mening van de Commissie en van de fiscale-beleidsgroep (TPG), opnieuw uitgebreid behandeld dienen te worden. Na het tussentijdse verslag over de vorderingen van de werkzaamheden van de Raad inzake de reeds ter tafel liggende voorstellen, zal de Commissie zo nodig toepasselijke voorstellen indienen overeenkomstig een nieuw actieprogramma dat op dat moment moet worden vastgesteld. De volgorde waarin ze worden vermeld, staat los van de prioriteit die eraan zal worden toegekend.

2.1. Behandeling van de subsidies, van de overheid en van de activiteiten van algemeen belang

De toenemende privatisering van activiteiten die van oudsher voorbehouden waren aan de overheidssector, heeft verhoogde concurrentievervalsing teweeggebracht tussen de vrijgestelde niet-belastbare en belastbare diensten. Modernisering van het BTW-stelsel dat op de verlening van deze diensten van toepassing is, lijkt noodzakelijk en wel door rekening te houden met de verschillende tegenover elkaar staande belangen, onder andere die van de burgers die van deze diensten gebruik maken. Daarnaast moet de BTW-regeling die van toepassing is op de subsidies, opnieuw worden bestudeerd om te zorgen voor een eenvoudiger en geharmoniseerder behandeling in de EU. Tot slot zouden de vrijstellingen zonder recht op aftrek voor de activiteiten met een sociaal, educatief, cultureel, of ander karakter opnieuw moeten worden bestudeerd om na te gaan of ze nog aan de huidige behoeften voldoen.

2.2. Behandeling van de financiële diensten en de verzekeringsdiensten

Vanwege de groeiende omvang en complexiteit van de financiële-dienstensector, en de wijziging van zijn structuren en zijn werkwijzen, veroorzaken de huidige BTW-regels toenemende problemen. Op initiatief van de Commissie is een grootscheeps onderzoek uitgevoerd dat heeft geleid tot de bestudering en de instelling van een methode voor BTW-heffing op de financiële diensten in de ruime zin. Er zullen hoe dan ook aanvullende maatregelen moeten worden getroffen, zelfs als zou blijken dat dat niet wenselijk of realiseerbaar is, om het gemeenschappelijk BTW-stelsel beter te

laten aansluiten op de ontwikkelingen die zich in deze sector voordoen, waaronder met name de grotere mogelijkheden voor consumenten om aankopen over de grenzen heen te doen.

2.3. Het opvolgen van bepaalde arresten van het Hof

Verscheidene arresten van het Hof betreffende bijvoorbeeld de toepassing van BTW op bepaalde door holdingmaatschappijen verrichte transacties, op systemen om de verkoop van producten te bevorderen bestaande in de uitgifte van reductiebonnen en op bepaalde door overheidsinstanties uitgevoerde activiteiten hebben duidelijk gemaakt dat bepaalde bepalingen van de zesde richtlijn vaag zijn of onvolledig of niet aangepast aan de huidige economische realiteit. Onder deze omstandigheden zou de Commissie kunnen bezien of aan de Raad wijziging van deze bepalingen van de zesde BTW-richtlijn moet worden voorgesteld dan wel of er passende uitvoeringsbesluiten moeten worden genomen wanneer de Raad voornoemd voorstel tot wijziging van de status van het BTW-comité heeft goedgekeurd (COM (97) 325).

2.4. Regels inzake de levering van goederen

In het kader van de huidige regeling wordt de plaats van de levering van goederen bepaald onder verwijzing naar de plaats waar de goederen worden geacht zich te bevinden tijdens hun levering. Dit beginsel blijft onveranderd, maar het is goed bepaalde regels, waarvan gebleken is dat ze in onvoldoende mate zijn aangepast aan de behoeften van de intracommunautaire handel, opnieuw te bestuderen. Enkele van die regels zijn:

Leveringen waarbij de leverancier belast is met de montage en de installatie bij de klant: de ondernemers hebben te kampen gehad met onnodige problemen vanwege het naast elkaar bestaan van regels inzake de intracommunautaire levering/verwerving en de regels inzake de belastingheffing op de plaats van bestemming ingeval van de levering van goederen waarbij de installatie en de montage door de leverancier op locatie bij de klant is inbegrepen. De bestaande bepalingen zouden heel goed kunnen worden gewijzigd en omgevormd tot een gemeenschappelijke regeling.

Verkoop van goederen via distributienetwerken: de toenemende liberalisering van de sectoren op het gebied van de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening zou aanleiding kunnen zijn om de regels die momenteel van kracht zijn opnieuw te bestuderen, teneinde te controleren of ze wel beantwoorden aan de eisen om een juiste en eenvoudige belastingheffing op deze verkoop te waarborgen, die steeds meer zal worden onderworpen aan de vrije concurrentie tussen producenten in de verschillende lidstaten, hetgeen vooral voordelig zal zijn voor de consumenten die zich tot de meest concurrerende ondernemers zullen kunnen wenden. In dit kader zal een gezonde concurrentie in acht moeten worden genomen.

Verkoop op afstand: uit alle gegevens die de Commissie heeft ontvangen over het toezicht op en de toepassing door de lidstaten van deze bijzondere regeling waarin het overgangssysteem voorziet, blijkt dat dit systeem niet in staat is om de belastingheffing op de plaats van bestemming te verwezenlijken als de ondernemer niet op eigen initiatief voldoet aan zijn aangifte- en betalingsverplichtingen in de lidstaat van bestemming waar de belasting invorderbaar is. In die omstandigheden zouden zodanige maatregelen kunnen worden genomen dat de heffingsdrempels

worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat het systeem alleen wordt toegepast als er sprake is van een echt belangrijke activiteit in de lidstaat van bestemming. Deze wijziging van de drempels zou gepaard kunnen gaan met de invoering van automatische gegevensuitwisselingen tussen de betrokken lidstaten, wanneer de bijzondere regeling daadwerkelijk wordt toegepast. Bepaalde lidstaten hebben al de noodzaak erkend om over te gaan tot een veel frequentere gegevensuitwisseling en hebben met dat doel bilaterale overeenkomsten gesloten. Deze goede administratieve praktijken zouden kunnen worden uitgebreid tot hele Gemeenschap.

2.5. Versterking van de administratieve samenwerking

Zowel de Commissie (via haar activiteiten binnen het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking - SCAC) als de Raad (via de ad hoc-werkgroep "Belastingfraude") pakken het steeds zorgwekkender probleem van de fraude aan, en met name dat van de grensoverschrijdende fraude. Een van de belangrijkste redenen waarom de fraude toeneemt in het kader van de huidige BTW-regeling is het feit dat de producten in feite vrij van belasting circuleren. De verslagen die de Commissie heeft opgesteld onder toepassing van artikel 14 van Verordening nr. 218/92 en van artikel 12 van Verordening nr. 1553/89 geven duidelijk aan dat de wijzen van toezicht en administratieve samenwerking die door de lidstaten worden toegepast, bij lange na niet voldoende zijn om dit probleem op te lossen. De handhaving van de bestaande regeling moet dan ook gepaard gaan met een verplichting om de middelen op die gebieden doelmatig te versterken. Daaruit heeft de Commissie afgeleid dat de bestaande communautaire rechtsinstrumenten op het gebied van administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand zouden moeten worden versterkt. Naast de wijzigingen die op stapel staan voor 2000, zal zij blijven zoeken naar geschikte oplossingen.

2.6. Samenhang douane/belastingen

Tijdens de vergadering van de Directeuren-generaal van Douane en Indirecte Belastingen op 16 december 1998 is besloten gezamenlijk nog eens goed na te denken over de manier waarop de samenhang tussen het douanebeleid en het fiscaal beleid kan worden versterkt.

Te dien einde is een gezamenlijke ad hoc-groep douane/belastingen opgericht. Deze is *enerzijds* belast met het onderzoek naar de samenhang tussen beleid en wetgeving op het gebied van de douane en de indirecte belastingen, om eventuele stoornissen vast te stellen die problemen kunnen opleveren voor de ondernemers, evenals frauderisico's en, *anderzijds*, om mogelijke oplossingen voor te stellen voor de geconstateerde stoornissen en fraudes.

Naar verwachting zal de ad hoc-groep haar eindverslag medio 2000 voorleggen aan de Directeuren-generaal douane en belastingen. Dit verslag zal met name de mogelijkheid bieden om de noodzaak en de aard van een initiatief op communautair niveau te beoordelen. Op grond van de conclusies zullen gepaste voorstellen worden overwogen.

2.7. Herziening van de plaats waar de belastingheffing op diensten plaatsvindt (artikel 9)

Een voorstel voor een richtlijn houdende wijziging van de regels die van toepassing zijn op de elektronische handel, evenals op de radio-omroep en de televisieomroep staat op stapel voor 2000. Dit zal de laatste gerichte wijziging van artikel 9 zijn alvorens een diepgaander herziening wordt uitgevoerd van de door deze bepaling voorziene regels inzake de plaats van diensten. Daar zou echter niet direct mee moeten worden begonnen, maar pas nadat de wijzigingen op de twee specifieke terreinen waar snel handelen geboden is, zijn ingevoerd.

Er is een zekere tendens om de werkingssfeer van de belasting uit te breiden naar de plaats waar de klant zich bevindt (mechanisme van « verlegging van de heffing »), en zelfs om daar de stelregel van te maken voor de belastingheffing op diensten: de Commissie is echter van mening dat voorzichtigheid geboden is alvorens ertoe over te gaan om een van de basisbeginselen van de BTW op losse schroeven te zetten, namelijk het beginsel van de gefractioneerde betaling. Voordat zij een dergelijke weg inslaat, geeft zij er de voorkeur aan om snel voorstel COM (98) 377 goed te keuren dat betrekking heeft op de regeling voor het recht op aftrek en op de vervanging van de teruggaafprocedure die door de achtste richtlijn is ingevoerd, door een echt recht op aftrek ongeacht het land waar men zich bevindt, en om de gunstige effecten te bestuderen die dat zal hebben op de oplossing van bepaalde actuele problemen (met name de stoornissen die zijn geconstateerd op het gebied van het leasen van vervoersmiddelen).

2.8. Rationalisatie van de afwijkingen die zijn toegestaan op grond van artikel 27

Vanwege de noodzaak om maatregelen te treffen om de belastingheffing te vereenvoudigen of om bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen hebben de lidstaten toestemming gevraagd en gekregen van de Raad om bijzondere maatregelen te nemen die afwijken van de zesde BTW-richtlijn: de veelheid en verscheidenheid van deze afwijkingen scheppen niettemin een zekere chaos, zodat het nuttig en zelfs noodzakelijk zou kunnen blijken om over te gaan tot een zekere rationalisatie, die er overigens in zou kunnen bestaan dat bepaalde afwijkingen, die bijzonder doelmatig zijn gebleken, worden doorgevoerd in alle lidstaten.

2.9. Rationalisatie van de verschillende opties, mogelijkheden en afwijkingen

Ondernemers vestigen vaak de aandacht op de problemen waarmee ze te maken krijgen ten gevolge van de verschillen in behandeling die ze constateren tussen de verschillende lidstaten.

Inderdaad wordt de zesde BTW-richtlijn nog altijd gekenmerkt door de handhaving van talrijke opties, mogelijkheden en afwijkingen die meestal de prijs zijn geweest die betaald moest worden om goedkeuring met algemene meerderheid van stemmen te krijgen van de BTW-richtlijnen. Zelfs de tijdelijke afwijkingen, die oorspronkelijk voor een zeer korte periode waren bedoeld, bleken niet te kunnen worden opgeheven vanwege de onmogelijkheid in de Raad een unaniem akkoord te bereiken over hun opheffing. Enkele van deze afwijkingen kunnen echter in voorkomend geval ware obstakels vormen voor de goede werking van de interne markt en hun opheffing zou dan ook moeten worden overwogen om een uniformere heffing van de BTW

mogelijk te maken. Andere afwijkingen zorgen voor moeilijkheden met derde landen; zo zou zij bijvoorbeeld wijziging van de 13de richtlijn kunnen worden overwogen om de situatie van ondernemers uit derde landen die BTW in de Gemeenschap hebben betaald zonder aldaar enige economische bedrijvigheid uit te oefenen te verbeteren.

2.10. Rationalisatie van de BTW-tarieven

Een herziening en een rationalisatie van de regels en afwijkingen die van toepassing zijn op de vaststelling van verlaagde BTW-tarieven zou op middellange termijn moeten worden overwogen. Het is duidelijk dat, aan het eind van het experiment dat is opgezet door Richtlijn 1999/85/EG (arbeidsintensieve diensten), een verregaande herziening van de huidige bepalingen noodzakelijk zal kunnen blijken. Ook hier zou de opheffing van de verschillende specifieke en tijdelijke afwijkingen in overweging genomen moeten worden. Bijzondere aandacht zal met name worden gewijd aan het vraagstuk van de tarieven die gelden voor virtuele producten in vergelijking met traditionele producten, en aan dat van het gebruik van verlaagde BTW-tarieven in het kader van de verschillende communautaire beleidsterreinen (bijvoorbeeld om de bescherming van het milieu, de schepping van werkgelegenheid te bevorderen).

2.11. De regeling die van toepassing is op KMO's

De bijzondere regelingen die van toepassing zijn op KMO's, met name de per lidstaat zeer verschillende franchiseregels, worden eveneens vaak genoemd in verband met een diepgaande herbestudering. Binnenkort zal overigens een FISCALIS-seminar worden gewijd aan de vaststelling, de doelstellingen en de controle van deze regelingen (Faro, PORTUGAL, 9 en 10 oktober 2000). Dit seminar zou een helderder beeld moeten verschaffen van de huidige situatie in de verschillende lidstaten en middelen moeten ontwikkelen om voor KMO's de situatie met betrekking tot de BTW in de Europese Unie te verbeteren. Naargelang van de verkregen resultaten zouden gepaste voorstellen kunnen worden overwogen.