



Brussel, 22 december 2015
(OR. en)

15196/15

LIMITE

FISC 189
ECOFIN 971

NOTA

van:	de Tsjechische delegatie
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Bestrijding van btw-fraude in de EU: gebruik van de verleggingsregeling - Gedachtewisseling

1. Tijdens de vergadering van het Comité van permanente vertegenwoordigers van 18 december 2015 heeft de Tsjechische delegatie gevraagd dat dit punt wordt opgenomen op de agenda van de Raad Ecofin van 15 januari 2016.
2. Met het oog op deze bespreking vinden de delegaties in bijlage dezes de nota van de Tsjechische delegatie over de "bestrijding van btw-fraude in de EU: gebruik van de verleggingsregeling".

BESTRIJDING VAN BTW-FRAUDE IN DE EU:
GEBRUIK VAN DE VERLEGGINGSREGELING

I. Geschiedenis en achtergrond

De verleggingsregeling (VR) is ingevoerd met als doel het risico van "ploffraude" tegen te gaan in gevallen waarin de leverancier geen btw op de verkoop voldoet en de klant tegelijkertijd het recht heeft om de btw-voordruk af te trekken. Het toepassingsgebied van VR-transacties was aanvankelijk eerder beperkt, maar is aanzienlijk uitgebreid met de ontwikkeling van de interne markt, met name in 2013¹. Er bestaat een gemeenschappelijk btw-stelsel op EU-niveau. De administratie van de btw verschilt echter van lidstaat tot lidstaat. Bovendien zijn alle 28 belastingdiensten aanzienlijk geëvolueerd in de periode dat de huidige btw-overgangsregeling in de EU bestaat.

II. Vergelijking van binnenlandse en intracommunautaire transacties

Er bestaan twee regelingen voor de inning van de btw met betrekking tot binnenlandse leveringen: een gefractioneerde betalingsregeling en een verleggingsregeling. De verleggingsregeling wordt steeds meer gebruikt, maar het toepassingsgebied ervan blijft beperkt. Tevens bestaan er de zogenoemde conventionele fraudebestrijdingsmaatregelen die in beginsel in de eerste plaats door de lidstaten worden toegepast. Hun aantal is eveneens geleidelijk toegenomen. Niettemin is de btw-kloof in de EU constant buitensporig hoog gebleven (bijna 170 miljard EUR in 2013) en hierin is in de loop der jaren weinig verandering gekomen. Kortom, uit de feiten blijkt dat de maatregelen die momenteel beschikbaar zijn, zoals het snellereactiemechanisme, verre van toereikend zijn om btw-fraude in de EU te bestrijden.

¹ De artikelen 199 bis en 199 ter van de btw-richtlijn.

In tegenstelling tot wat op het gebied van binnenlandse leveringen het geval is, leidt de inning van belastingen op intracommunautaire leveringen tot een situatie die sterk lijkt op de verleggingsregeling, aangezien de belastingplicht in beginsel wordt verlegd. In deze gevallen hebben de lidstaten aangetoond dat zij in staat zijn intracommunautaire transacties te volgen door gebruik te maken van IT-technologieën zoals het systeem voor de uitwisseling van btw-informatie (VIÉS). In de wetenschap daarvan zou de controle op binnenlandse transacties in het kader van de verleggingsregeling nog eenvoudiger moeten zijn.

III. Effecten van de verleggingsregeling

De verleggingsregeling is vaak gepresenteerd als het einde van het btw-stelsel in de EU en als een potentiële bedreiging voor de interne markt. In de praktijk doen de meeste lidstaten echter steeds meer en steeds vaker een beroep op de beschikbare juridische mogelijkheden voor de toepassing van de verleggingsregeling als een doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregel. In dit verband heeft het verleden aangetoond dat de verleggingsregeling geen negatieve gevolgen heeft voor de interne markt of voor de concurrentiekracht van EU-ondernemingen. Bovendien worden onheilspellende prognoses daarover weerlegd door nader onderzoek van de structurele elementen van de btw (met of zonder verleggingsregeling), waaruit net het tegenovergestelde blijkt. De belastinggrondslag, het belastingtarief, de belastbare handelingen, de plaats van de belastbare levering enz. blijven ongewijzigd, ongeacht of de verleggingsregeling wordt toegepast. Het enige wat in het proces wijzigt, is het punt van inning van de btw door de belastingdienst. De fiscale neutraliteit van de belasting wordt dus gehandhaafd. De inkomsten uit de btw blijven bovendien ongewijzigd of zouden zelfs stijgen als gevolg van een afname van de btw-fraude.

IV. Nieuw toepassingsgebied en nieuwe risico's

Wij zijn van mening dat het ruimere gebruik van de verleggingsregeling een einde zal maken aan ploffraude. Het grootste risico dat deze optie inhoudt, is dat de belasting aan het einde van de handelsketen niet wordt betaald. Een eventuele verplaatsing van de btw-fraude naar het einde van de handelsketen kan gemakkelijk worden ondervangen door specifieke rapportageverplichtingen op basis van moderne technologieën in te voeren en door de belastingdiensten in staat te stellen transacties online te controleren. De instrumenten die bij de inning van de btw worden gebruikt, zijn in de afgelopen tien jaar drastisch geëvolueerd. In dit verband is het niet langer zo dat een ruimere toepassing van de verleggingsregeling aanleiding zou geven tot een verplaatsing van frauduleus gedrag naar aangrenzende landen. De aan de verleggingsregeling verbonden potentiële risico's zijn dezelfde als in het geval van de invoering van een grootschalige en succesvolle conventionele maatregel tegen btw-fraude door één lidstaat.

V. Implementatie van de verleggingsregeling

Momenteel wordt de verleggingsregeling slechts in bepaalde sectoren van het bedrijfsleven toegepast. Ploffraude is echter met alle soorten goederen of diensten mogelijk. Fraudeurs kunnen dus zeer flexibel en zeer snel switchen van de ene bedrijfssector naar de andere. De ervaring leert ons dat een hoge leveringswaarde waardoor fraudeurs een aanzienlijke winst kunnen opstrijken, de enige betrouwbare gemene deler bij ploffraude is. Dit houdt in dat het bij de toekomstige bepaling van het toepassingsgebied van de verleggingsregeling wellicht beter is te focussen op de leveringswaarde dan op de bedrijfssector. Derhalve is de invoering van de zogenoemde algemene verleggingsregeling boven een bepaalde drempel volgens ons de beste manier om dit doel te bereiken.

Mogelijke procedures voor een ruimere toepassing van de verleggingsregeling:

1. Toepassing van artikel 395 van de btw-richtlijn. Aangezien de Commissie in de afgelopen tien jaar reeds tot driemaal toe heeft geoordeeld dat deze optie buiten het huidige rechtskader valt, kan het gebruik van dit artikel niet langer als een haalbare oplossing worden beschouwd².
2. Een ruimere toepassing van de verleggingsregeling als optie voor het definitieve btw-stelsel. In een notendop zijn dit de beschikbare opties: (i) behoud van de huidige overgangsregeling, (ii) uitbreiding van de huidige regeling voor intracommunautaire leveringen tot binnenlandse leveringen (verleggingsregeling), en (iii) uitbreiding van de huidige regeling voor binnenlandse leveringen tot alle intracommunautaire leveringen (one-stop-shop). Alle lidstaten moeten het unaniem eens zijn met een bepaalde optie. Een consensus over het definitieve btw-stelsel is nog niet bereikt.

² 2006 (Oostenrijk en Duitsland), 2015 (Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië en Slowakije)

3. Een proefproject voor (een) geselecteerde geïnteresseerde lidstaat (lidstaten). Met een proefproject zou de voorgestelde regeling op korte termijn kunnen worden getest. Een door een of twee lidstaten uitgevoerd proefproject zou waardevolle informatie opleveren over de mogelijke gevolgen van de algemene verleggingsregeling boven een bepaalde drempel. De Commissie was er zich reeds in 2008 van bewust dat er een gebrek is aan empirisch onderbouwde gegevens over de veralgemeende verleggingsregeling, en zij verklaarde zich destijds bereid om voorbereidingen te treffen opdat een lidstaat vrijwillig een proefproject kon opstarten. Gezien de huidige omstandigheden waarin verschillende mogelijkheden voor het definitieve btw-stelsel zijn besproken, ligt het voor de hand dat de Commissie andermaal de lancering van een proefproject in overweging moet nemen. In november 2015 heeft de Europese Commissie laten weten dat deze optie in strijd zou kunnen zijn met artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien hierdoor de harmonisatie van de btw binnen de EU in belangrijke mate zou worden teruggedraaid. Een dergelijke juridische analyse moet echter als veeleer ongegrond worden verworpen in het licht van het bestaande concept van geharmoniseerde indirecte belastingen in de EU. Het btw-stelsel in de EU is gebaseerd op een gemeenschappelijk basiskader, maar binnen dit gemeenschappelijk kader dat door 28 lidstaten wordt gedeeld, bestaan er nog steeds vele verschillen en bijzonderheden. Door derhalve dezelfde analyse toe te passen op andere aangelegenheden, bijvoorbeeld btw-tarieven of het zogenoemde snellereactiemechanisme, moet worden geconcludeerd dat het huidige stelsel in vele opzichten strijdig is met de EU-Verdragen.

VI. Conclusies

Btw-fraude kon sinds de invoering van het gemeenschappelijke btw-stelsel niet met succes worden ingeperkt in de EU. Derhalve moet het gemeenschappelijke btw-stelsel dringend worden hervormd. De verleggingsregeling is als zodanig geen nieuwe maatregel en zij heeft, zoals hierboven is aangetoond, niet noodzakelijkerwijs verstreckende gevolgen voor het huidige btw-stelsel. Integendeel, beide regelingen zijn gedurende jaren naast elkaar toegepast zonder enig bewijs van ernstige verstoring van de interne markt. Bovendien blijven de structurele elementen van het stelsel ongewijzigd en kan de verleggingsregeling in belangrijke mate bijdragen tot de bestrijding van btw-fraude, in het bijzonder ploffraude. Al met al krijgen de lidstaten met de verleggingsregeling niet alleen meer manoeuvreerruimte, maar ook meer flexibiliteit in hun strijd tegen btw-fraude. Gelet op de wenselijkheid en noodzakelijkheid om spoedig tot een efficiënte oplossing te komen, zijn wij ervan overtuigd dat de uitbreiding van onze mogelijkheden voor het innen van btw door middel van de verleggingsregeling verder in een gestructureerd debat dient te worden besproken.

Als oplossing stelt Tsjechië het volgende voor:

1. Een spoedige en realistische beoordeling van de voor- en nadelen van de beschikbare opties voor een definitief btw-stelsel in het licht van de huidige administratie van de geharmoniseerde btw in de 28 lidstaten (de Groep "toekomst van de btw" onder leiding van de Europese Commissie is een passend instrument voor een technisch debat).
2. Geïnteresseerde lidstaten de mogelijkheid geven om de verleggingsregeling op algemene basis toe te passen, tenzij er een passender alternatief voorhanden is.
3. Een proefproject lanceren als een unieke gelegenheid om aan te tonen dat de toepassing van de verleggingsregeling op een brede basis ten volle functioneel kan zijn. De opgedane ervaring kan worden gebruikt bij het uitwerken van het definitieve btw-stelsel in de toekomst. Aangezien er bij de start van een proefproject aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan, zoals technische voorbereidingen en controlemechanismen in de betrokken lidstaat, is Tsjechië bereid het proefproject uit te voeren. Met het oog daarop zal Tsjechië ervoor zorgen dat alle noodzakelijke IT-instrumenten en controlemechanismen, met inbegrip van passende wetgeving, in 2016 voorhanden zijn.

Vragen voor het debat:

- *Bent u, gezien de noodzaak een oplossing te vinden voor het probleem van ploffraude in de EU, van oordeel dat de veralgemeende verleggingsregeling boven een bepaalde drempel een mogelijkheid is voor het belasten van binnenlandse leveringen?*
- *Zo niet, welke maatregelen vormen volgens u een haalbaar alternatief?*
- *Zou een proefproject zoals dat welk in 2008 werd overwogen, een passend instrument zijn dat relevante ervaringen en gegevens kan opleveren en tot verdere vooruitgang op dit gebied kan leiden? Zou u er bezwaar tegen maken dat Tsjechië een dergelijk proefproject zo spoedig mogelijk uitvoert voordat er een definitieve regeling wordt ingesteld?*
