



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.12.2011
COM(2011) 851 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

over de toekomst van de btw
**Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel aangepast aan de eengemaakte
markt**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Algemene conclusies van de openbare raadpleging.....	3
3.	Het doel van deze mededeling	4
4.	De belangrijkste kenmerken van een hervormd btw-stelsel voor de EU	5
4.1.	Een Europees btw-stelsel gebaseerd op het bestemmingsbeginsel	5
4.2.	Een eenvoudiger, efficiënter en solider btw-stelsel	6
5.	De prioriteitsgebieden waaraan verder moet worden gewerkt.....	6
5.1.	Naar een eenvoudiger btw-stelsel	7
5.1.1.	Het concept van het éénloketsysteem	7
5.1.2.	Bedrijven voorzien van toegankelijker en betere informatie op EU-niveau	8
5.1.3.	Verbetering van het btw-beheer op EU-niveau.....	8
5.1.4.	Standaardisering van btw-verplichtingen.....	9
5.2.	Naar een efficiënter btw-stelsel.....	9
5.2.1.	Verbreding van de belastinggrondslag.....	10
5.2.2.	Herziening van de tariefstructuur	11
5.3.	Naar een solider en fraudebestendiger btw-stelsel.....	12
5.3.1.	Een snel reactiemechanisme om plotselinge fraude aan te pakken.....	13
5.3.2.	Bestrijding van btw-fraude.....	13
5.3.3.	Herziening van de wijze waarop btw wordt geïnd en gecontroleerd.....	15
5.4.	Een btw-stelsel dat op de eengemaakte markt is toegesneden.....	16
6.	Andere acties die op middellange termijn van start zullen gaan.....	17
7.	Conclusie.....	18

1. INLEIDING

Het steeds snellere tempo van de globalisering, de toenemende concurrentie van nieuwe belangrijke economische regio's in de wereld evenals snel veranderende bedrijfsmodellen en vooruitgang in de techniek zorgen voor nieuwe uitdagingen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Europese belastingstelsel.

De financiële crisis heeft de lidstaten bovendien blootgesteld aan een dubbele economische beleidsuitdaging, namelijk het bevorderen van duurzame economische groei en het consolideren van de overheidsfinanciën. Zoals in de jaarlijkse groeianalyse van 2012 wordt onderkend¹, is het fiscale beleid een belangrijke hefboom voor dat doel. Er dient meer aandacht te worden besteed aan het ontwerp en de structuur van de belastingstelsels om ze effectiever, efficiënter en eerlijker te maken, en dit geldt met name voor het EU-btw-stelsel.

Tegen deze achtergrond nam de Commissie op 1 december 2010 een groenboek aan over de toekomst van de btw², waarbij alle stakeholders werden uitgenodigd om kritisch te kijken naar alle aspecten van het EU-btw-stelsel dat inmiddels al meer dan 40 jaar lang van kracht is.

De overweldigende reactie van bedrijven, academici, burgers en belastingautoriteiten (meer dan 1 700 bijdragen)³ bevestigde dat er behoefte was aan een dergelijk debat.

Het Europees Parlement⁴, het Europees Economisch en Sociaal Comité⁵ en de Groep belastingbeleid bestaande uit de persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van Financiën, verwelkomden het groenboek en bevestigden de noodzaak het EU-btw-stelsel te hervormen.

De Commissie heeft parallel daaraan een economische evaluatie van het btw-stelsel uitgevoerd⁶ en voorgesteld een nieuwe bron van eigen middelen op te zetten op basis van de btw om de EU-begroting te financieren⁷.

2. ALGEMENE CONCLUSIES VAN DE OPENBARE RAADPLEGING

De stakeholders zijn over het algemeen van mening dat de versnippering van het gemeenschappelijke EU-btw-stelsel in 27 nationale btw-stelsels het voornaamste struikelblok is voor efficiënte intra-EU handel en burgers bijgevolg hindert om de vruchten te plukken van een daadwerkelijk eengemaakte markt.

¹ COM(2011) 815 van 23.11.2011.

² COM (2010) 695, werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2010) 1455 van 1.12.2010.

³ De bijdragen zijn beschikbaar, samen met een verslag waarin de belangrijkste elementen worden opgesomd, via

http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm

⁴ Resolutie van 13 oktober 2011, P7_TA(2011)0436.

⁵ PB C 318 van 29.10.2011, blz. 87.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ COM(2011) 510 van 29.6.2011.

Bedrijven die internationaal actief zijn, menen dat de prijs die zij werkelijk moeten betalen voor dit gebrek aan harmonisatie is gelegen in de complexiteit, bijkomende nalevingskosten en rechtsonzekerheid. Het mkb beschikt niet altijd over de nodige middelen om deze problemen aan te pakken en onthoudt zich daarom van het ontplooiën van grensoverschrijdende activiteiten.

Deze tekortkomingen hebben gevolgen voor het commerciële gedrag waardoor ondernemingen misschien niet de meest doeltreffende besluiten nemen. Als fiscale regels van invloed zijn op de vraag waar goederen en diensten te kopen of verkopen, wordt de economische neutraliteit van de btw niet langer verzekerd en wordt het functioneren van de eengemaakte markt ernstig ondermijnd.

Diverse respondenten wezen er zelfs op dat, als gevolg hiervan, het zakendoen met niet-EU-partners zelfs gemakkelijker en winstgevender aan het worden is dan het zakendoen met bedrijven in de EU.

De stakeholders die op dit moment profiteren van vrijstellingen, derogaties of verlaagde tarieven, zijn er over het algemeen voor om deze te behouden; anderen willen deze preferentiële behandeling zelfs uitbreiden om hun eigen activiteit eronder te scharen.

Over het geheel genomen heeft het groenboek hoge verwachtingen gewekt dat er dingen gaan veranderen. Tegelijkertijd wordt algemeen erkend dat een fundamentele herziening van de btw onvermijdelijk een langetermijnproject zal zijn.

De lidstaten zijn begrijpelijkerwijs niet genegen risico's te nemen die voortvloeien uit pogingen om te hervormen en die de btw-inkomsten zouden kunnen bedreigen, inkomsten die in 2009 goed waren voor zo'n 784 miljard euro of 21% van de nationale belastinginkomsten⁸. Zij lijken daarom uitsluitend bereid om stapsgewijze veranderingen te overwegen, waarbij de risico's en de kosten en baten helder, begrijpelijk en volledig in kaart te brengen zijn.

Dit zijn de meest opvallende algemene conclusies die uit de openbare raadpleging kunnen worden getrokken; specifiekere conclusies zijn hierna opgenomen in de specifieke onderwerpen waarop zij betrekking hebben.

3. HET DOEL VAN DEZE MEDEDELING

In het licht van deze verontrustende feiten, bijna 20 jaar na de invoering van de eengemaakte markt, wordt het duidelijk dat het niet genoeg zal zijn om eenvoudigweg te blijven zitten in de comfortzone van "business as usual". Een antwoord op deze uitdagingen vraagt om een ambitieuzere hervorming van het huidige btw-stelsel. Een dergelijke hervorming zal een cruciale rol spelen bij de verwezenlijking van de *Europa 2020*-doelstellingen⁹ en een hernieuwde groei door de eengemaakte markt nieuw leven in te blazen en de huidige budgettaire consolidatie-inspanningen in de lidstaten te schragen.

⁸ Waaronder socialezekerheidsbijdragen, *Taxation trends in the European Union*, 2011, bijlage A, tabel 8.

⁹ COM(2010) 2020 van 3.3.2010.

Deze mededeling — gebaseerd op de resultaten van de openbare raadpleging, maar ook op de besprekingen met lidstaten en de adviezen van de Europese instellingen — heeft een tweeledig doel:

- Zij beschrijft de belangrijkste kenmerken van een toekomstig EU-btw-stelsel dat zijn functie kan blijven behouden, namelijk inkomsten genereren en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de EU versterken. Deze basiskenmerken zouden de langetermijndoelen moeten zijn die als richtsnoer dienen voor alle toekomstige werkzaamheden op btw-gebied.
- Zij inventariseert de prioriteitsgebieden voor verdere acties de komende jaren teneinde de richting van deze doelstellingen op te gaan.

4. DE BELANGRIJKSTE KENMERKEN VAN EEN HERVORMD BTW-STELSELS VOOR DE EU

4.1. Een Europees btw-stelsel gebaseerd op het bestemmingsbeginsel

De *Single Market Act*¹⁰ benadrukte het cruciale belang om een definitief btw-stelsel tot stand te brengen dat geldt voor grensoverschrijdende transacties.

Het groenboek bood een ideale gelegenheid om te onderzoeken of de toezegging uit 1967¹¹ om een definitief btw-stelsel tot stand te brengen dat op dezelfde manier zou werken binnen de EU als in een enkel land, gebaseerd op het beginsel van belastingheffing in het land van oorsprong, nog steeds relevant is.

Recente besprekingen met lidstaten bevestigden dat dit beginsel politiek onhaalbaar blijft. Deze impasse wordt zelfs door het Europees Parlement erkend – tot nu toe een vurig pleitbezorger van het oorsprongsbeginsel – dat heeft opgeroepen om de kant op gaan van het bestemmingsbeginsel.

Stakeholders erkennen eveneens dat het oorsprongslandstelsel, dat in theorie de meest aantrekkelijke keuze voor hen is, in de nabije toekomst niet te realiseren zal zijn. Daarom pleiten zij, als een pragmatische en politiek haalbare oplossing, voor een goed functionerend systeem gebaseerd op belastingheffing op de plaats van bestemming.

De Commissie is daarom tot de conclusie gekomen dat er niet langer geldige redenen zijn om vast te houden aan deze doelstelling, en zij zal voorstellen deze doelstelling los te laten. Sterker nog, vasthouden aan dit doel zonder politieke vooruitgang te boeken op dit terrein, zou de geloofwaardigheid van het Europese besluitvormingsproces aantasten.

Het verlaten van het oorsprongslandbeginsel maakt het mogelijk aanzienlijke inspanningen te leveren om alternatieve concepten te bedenken voor een goed functionerend EU-btw-stelsel dat gebaseerd is op het bestemmingsbeginsel. Sinds

¹⁰ COM(2011) 206 van 13.4.2011.

¹¹ Eerste Richtlijn 67/227/EEG van de Raad en Tweede Richtlijn 67/228/EEG van de Raad van 11 april 1967.

1993 is er geen werk meer verricht op dit terrein, omdat deze optie opzij was gezet ten gunste van een voorkeur voor het oorsprongslanbeginsel.

De uitgangspunten van dit werk zullen ten eerste zijn dat het zakendoen in de hele EU even eenvoudig en veilig moet worden als het verrichten van uitsluitend binnenlandse activiteiten, en ten tweede dat de btw-nalevingskosten voor het zakendoen in Europa moeten worden verlaagd. In ieder geval mag grensoverschrijdende handel niet tot extra kosten leiden.

4.2. Een eenvoudiger, efficiënter en solider btw-stelsel

Het hervormingsproces dat door het groenboek op gang is gebracht, zou uiteindelijk in een btw-stelsel met de volgende eigenschappen moeten resulteren:

- **“eenvoudig”**: een belastingplichtige die in de hele EU actief is, moet een enkele reeks duidelijke en eenvoudige btw-regels naleven: een EU-btw-wetboek. Een dergelijk wetboek omvat regels die aan moderne bedrijfsmodellen zijn aangepast en gestandaardiseerde verplichtingen die ten volle rekening houden met de vooruitgang die op het gebied van nieuwe technologieën is geboekt. Een belastingplichtige handelt al zijn verplichtingen af met de belastingautoriteiten van één enkele lidstaat;
- **“efficiënt en neutraal”**: de invoering van een bredere belastinggrondslag en het toepassen van het beginsel van belastingheffing tegen het normale tarief zouden meer inkomsten tegen minder kosten genereren, of anderszins ervoor zorgen dat het normale tarief op een inkomensneutrale manier wordt verlaagd. Elke derogatie van deze beginselen moet rationeel en uniform worden gedefinieerd. Neutraliteit vereist eveneens gelijkwaardige regels voor het recht op aftrek en zeer beperkte restricties op de uitoefening van dat recht;
- **“solide en fraudebestendig”**: moderne methoden om btw te innen en te controleren, zouden de werkelijk geïnde belasting moeten maximaliseren en de fraude en ontwijking zoveel mogelijk moeten beperken. Behalve dat dit de naleving voor bedrijven vergemakkelijkt, vraagt dit de nationale belastingautoriteiten op risicovol gedrag te concentreren, daadwerkelijke fraudeurs aan te pakken, en uiteindelijk gezamenlijk op te treden als Europese btw-autoriteit. Een intensieve, automatische en snelle uitwisseling van informatie tussen de nationale belastingdiensten zal van essentieel belang zijn om dit doel te bereiken.

5. DE PRIORITEITSGEBIEDEN WAARAAN VERDER MOET WORDEN GEWERKT

De verschillende prioritaire onderwerpen worden hieronder gegroepeerd onder vier titels. Zij zijn echter nauw met elkaar verbonden: een eenvoudiger btw-stelsel voor zowel binnenlandse als intra-EU transacties maakt de naleving gemakkelijker en draagt daarmee bij aan zijn soliditeit.

Sommige bijbehorende cruciale acties kunnen relatief snel worden geïmplementeerd, terwijl andere duidelijk meer tijd zullen kosten. Waar nodig zal de Commissie de gebruikelijke effectbeoordeling uitvoeren.

5.1. Naar een eenvoudiger btw-stelsel

De reacties op de openbare raadpleging bevatten een krachtige en dringende oproep tot vereenvoudiging. Dit verzoek heeft betrekking op EU-btw-wetgevingskwesities, maar ook op zogenaamde belastingadministratieve kwesities. Uiteenlopende praktijken op nationaal niveau worden steeds meer als een frustrerende last gezien. Hoewel belastingadministratie een gebied is dat hoofdzakelijk tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, zal het doel van de Commissie zijn de coördinatie- en samenwerkingsinspanningen op dit terrein aanzienlijk te verhogen.

De economische evaluatie concludeert dat de nalevingskosten voor bedrijven hoog zijn, met schattingen die variëren van 2% tot zelfs 8% van de geïnde btw. De capaciteit van kleinere bedrijven wordt overmatig belast en deze kosten zullen zonder gerichte beleidsactie niet afnemen.

Bovendien worden bedrijven met extra lasten geconfronteerd wanneer zij zich met intra-EU handel bezighouden. De economische evaluatie wijst erop dat de afschaffing van nationale verplichtingen die verder gaan dan de EU-voorschriften of een verlaging met 10% van de discrepanties tussen de lidstaten in administratieve procedures tot een toename van de intra-EU handel zou kunnen leiden met respectievelijk 2,6% en 3,7%, terwijl het reële bbp met 0,2% en 0,4% zou kunnen stijgen. Hoewel het verslag erkent dat deze cijfers mogelijk overschat zijn, geven zij niettemin aan dat de harmonisatie van btw-procedures aanzienlijke winst voor de handel en het bbp zou kunnen opleveren.

Het mkb zou met name voordeel hebben van de acties die hieronder zijn opgenomen. Zij hebben minder middelen om met de problemen om te gaan die voortkomen uit de verschillen in de regels en verplichtingen. De economische evaluatie toont aan dat de kosten voor hen verhoudingsgewijs ook hoger zijn.

Het verlenen van voorrang aan vereenvoudiging in de komende jaren is in overeenstemming met het principe “denk eerst klein” van de “Small Business Act voor Europa”¹² die het gebruik van e-overheid en éénloketsysteemoplossingen bevordert ter vereenvoudiging van de regelgevende en administratieve omgeving waarin het mkb actief is.

5.1.1. *Het concept van het éénloketsysteem*

Gezien de problemen die genoemd worden door bedrijven die in verschillende lidstaten handelen, heeft het éénloketsysteem (OSS) – een in het plan van de Commissie voorgestelde maatregel ter vermindering van de administratieve lasten¹³ die wordt gesteund door de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten¹⁴ – natuurlijk nog altijd hoge prioriteit.

In 2015 zal een mini-éénloketsysteem voor de EU-aanbieders van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten aan eindverbruikers in de EU

¹² COM(2008) 394 van 25.6.2008.

¹³ COM(2009) 544 van 22.10.2009, bijlage, blz. 83.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

in werking treden. Sommige bedrijven – blootgesteld aan grensoverschrijdende handel – begrijpen niet waarom hun activiteiten van deze voorziening zijn uitgesloten, terwijl zij met dezelfde problemen worden geconfronteerd.

De implementatie van het mini-éénloketsysteem wordt door veel lidstaten en het bedrijfsleven als een belangrijke mijlpaal gezien. Zijn goede werking zou het pad moeten effenen voor een meer algemeen gebruik van dit concept. Gezien het gebrek aan ervaring met een éénloketsysteem voor de intra-EU handel lijken de lidstaten echter enigszins huiverig om na te denken over een ruimer bereik in zo'n vroeg stadium.

De Commissie blijft ervan overtuigd dat, in een btw-stelsel dat op belastingheffing op de plaats van bestemming is gebaseerd, een éénloketsysteem een cruciaal instrument is om de toegang tot de eengemaakte markt te vergemakkelijken, met name voor het mkb.

- (1) *Het verzekeren van een soepele invoering van het mini-éénloketsysteem in 2015 heeft hoge prioriteit voor de Commissie, en zij rekent erop dat de lidstaten de nodige middelen ter beschikking stellen.*
- (2) *Vanaf 2015 zal de Commissie naar een geleidelijke gecontroleerde verruiming van het concept streven.*

5.1.2. *Bedrijven voorzien van toegankelijker en betere informatie op EU-niveau*

De stakeholders benadrukten dat de beschikbaarheid van nauwkeurige, betrouwbare en tijdige informatie over de bijzonderheden van de btw-regelingen die in de lidstaten van kracht zijn, cruciaal is om de naleving van bedrijven te vergemakkelijken totdat er gelijksoortige regels in de gehele EU zijn. Bovendien wordt taal nog steeds als een belemmering voor de intra-EU handel beschouwd.

De Commissie denkt dat een webportaal met dergelijke informatie in verschillende talen met betrekking tot kwesties zoals registratie, facturen, btw-aangiften, btw-tarieven, bijzondere verplichtingen en beperkingen van het recht op aftrek, in de toekomst dé manier is. Ook bedrijven zelf kunnen een rol spelen bij het bepalen aan welke informatie behoefte is.

- (3) *De Commissie zal met behulp van de lidstaten een EU-btw-webportaal opzetten. Zij vraagt de lidstaten om de bereidheid die zij hebben getoond in de Groep belastingbeleid te bevestigen door zich eraan te committeren de noodzakelijke informatie te verstrekken en deze tijdig actueel te houden.*

5.1.3. *Verbetering van het btw-beheer op EU-niveau*

De stakeholders willen meer betrokkenheid bij en grotere transparantie in het proces om EU-btw-wetgeving tot stand te brengen en te interpreteren.

De Commissie zal haar verantwoordelijkheid op zich nemen en positief reageren op deze gegronde eis. De uitwisseling van standpunten tussen de Commissie en de stakeholders zal gestructureerder worden georganiseerd. De Commissie zal ervoor zorgen dat de informatie aangaande de EU-btw-wetgeving openbaar wordt gemaakt.

De oproep om het beheer te verbeteren, is echter voor een deel ook gericht aan de Raad aangezien het juridische kader waarbinnen wetgevingsvoorstellen worden aangenomen, de bevoegdheid van de Commissie overstijgt. Daarom verzoekt de Commissie de Raad na te gaan hoe stakeholders het beste betrokken kunnen worden als over de voorstellen wordt onderhandeld.

De stakeholders hebben gepleit voor de oprichting van een communicatiekanaal op EU-niveau waar belastingautoriteiten, de Commissie en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven van gedachten zouden kunnen wisselen over praktische kwesties met betrekking tot btw-administratie. Momenteel kunnen zij dergelijke kwesties met nationale belastingautoriteiten bespreken, maar zij missen een breder forum waarbij alle fiscale autoriteiten betrokken zouden zijn, met name aangaande grensoverschrijdende kwesties.

De lidstaten hebben aangegeven bereid te zijn om aan een dergelijk forum deel te nemen. De vaststelling van beste werkmethoden kan bijdragen aan de stroomlijning van het btw-stelsel en daarmee aan de verlaging van nalevingskosten, en tegelijkertijd de btw-inkomsten veiligstellen.

(4) *De Commissie zal in 2012 de richtlijnen publiceren die door het btw-comité inzake EU-wetgeving zijn overeengekomen en, indien van toepassing, ook een toelichting over de nieuwe wetgeving voordat zij in werking treedt om bedrijven te informeren en een consistentere toepassing te bevorderen.*

(5) *De Commissie zal in de loop van 2012 een tripartiet EU-btw-forum (Commissie, lidstaten, stakeholders) opzetten.*

5.1.4. *Standaardisering van btw-verplichtingen*

Sinds kort zijn de factureringsregels verder geharmoniseerd en is het beginsel van gelijke behandeling van papieren en elektronische facturen in de btw-wetgeving opgenomen. Verschillen in andere btw-verplichtingen dwingen bedrijven echter nog altijd om IT-specificaties en -procedures aan elke lidstaat waarin zij handelen aan te passen. Dit verzwakt de voordelen van shared service centra voor boekhoudkundige en fiscale verplichtingen in de gehele EU.

(6) *De Commissie zal in 2013 voorstellen dat er in alle talen een gestandaardiseerde btw-aangifte beschikbaar moet zijn waarvan bedrijven in de hele EU gebruik kunnen maken.*

(7) *Dezelfde uniforme aanpak kan vervolgens worden gevolgd met betrekking tot andere verplichtingen zoals registratie, facturering en bewijsmateriaal ter rechtvaardiging van een vrijstelling of de verlegging.*

5.2. **Naar een efficiënter btw-stelsel**

Verbreding van de belastinggrondslag en beperking van het gebruik van verlaagde tarieven zou nieuwe inkomstenstromen tegen minder kosten genereren of anderszins voor een aanzienlijke verlaging van het huidige normale tarief kunnen zorgen op inkomsteneutrale wijze. Een efficiënter btw-stelsel is daarom vooral in het belang

van de lidstaten, maar het zou ook de administratieve lasten voor bedrijven verminderen.

5.2.1. *Verbreiding van de belastinggrondslag*

Overheidsinstanties

Een recente studie naar de btw in de publieke sector en vrijstellingen in het algemeen belang¹⁵ benadrukte de tekortkomingen van de huidige regels vanuit economisch oogpunt, namelijk hun gebrek aan neutraliteit, de door hen veroorzaakte concurrentievervalsingen en hun complexiteit. Bovendien hebben privatisering en deregulering vaak tot situaties geleid waarin overheidsinstanties met particuliere ondernemingen concurreren.

Gelet op de mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de kosten van publieke goederen of de sociale zekerheid wanneer bestaande vrijstellingen zoals voor onderwijs of gezondheid op grote schaal worden afgebouwd, zal zorgvuldig worden bekeken hoe de heffing stapsgewijze kan worden ingevoerd.

(8) *De Commissie zal een voorstel indienen dat zich toespitst op activiteiten waarbij de particuliere sector een grotere rol speelt en het risico op concurrentievervalsingen hoger is.*

Passagiersvervoerdiensten

Het Europees Parlement meent, en het resultaat van de openbare raadpleging bevestigt, dat het feit dat passagiersvervoerdiensten in bepaalde lidstaten zijn vrijgesteld, afhankelijk van het vervoersmiddel dat wordt gebruikt, tot concurrentievervalsingen binnen de eengemaakte markt leidt. Waar de vrijstelling niet van toepassing is, verhoogt de complexiteit van de huidige regels betreffende de plaats van dienst de nalevingskosten van bedrijven die in verschillende lidstaten handelen en dit zou tot fouten en zelfs ontduiking kunnen leiden.

Uit de openbare raadpleging blijkt dat er twee tegenstrijdige benaderingen zijn: handhaving van de status-quo of afschaffing van de vrijstelling, waarbij laatstgenoemde optie in lijn is met de doelstelling de neutraliteit en de doelmatigheid van de belasting te vergroten.

(9) *De Commissie zal een neutraler en eenvoudiger btw-kader voor passagiersvervoeractiviteiten voorstellen.*

Overige vrijstellingen

Andere vrijstellingen die voor de belastinggrondslag belemmerend werken en die vervalsingen kunnen creëren, zullen worden onderzocht om te bekijken of de economische, sociale of technische redenen nog steeds van toepassing zijn en of de manier waarop zij worden toegepast, kan worden verbeterd. Met het oog op de verbreiding van de belastinggrondslag moet in dit stadium geen enkele optie worden

¹⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf

uitgesloten. Sommige stakeholders hebben er echter voor gepleit om bepaalde vrijstellingen te behouden of de reikwijdte ervan zelfs te verruimen.

De btw-behandeling van organisaties zonder winstoogmerk heeft tot veel reacties geleid. Deze organisaties profiteren echter al van een vrijstelling voor hun activiteiten van algemeen belang. De resterende activiteiten die niet onder deze vrijstelling vallen, zijn de enige reden tot zorg. Deze activiteiten zouden echter gedekt kunnen worden door de algemene vrijstellingsregeling voor kleine ondernemingen die een omzet hebben onder een bepaalde drempel, en door verdere vereenvoudigingsmaatregelen en -procedures die de lidstaten kunnen nemen. De lidstaten kunnen ook gerichte compensatiemechanismen invoeren, buiten het btw-stelsel, om de btw-kosten op hun aankopen te verlagen.

(10) De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan gebruik te maken van bestaande mogelijkheden om de btw-last voor non-profitorganisaties te verlichten. Zij kan hen helpen met advies over de voor deze organisaties geldende btw-regeling.

5.2.2. *Herziening van de tariefstructuur*

Veel stakeholders wezen erop dat verschillen in btw-tarieven voor extra nalevingskosten zorgen. De economische evaluatie geeft een schatting van dit effect. Zij toonde aan dat een reductie van 50% van het verschil in de btw-tariefstructuur tussen de lidstaten een verhoging van 9,8% van de intra-EU handel kan opleveren en een verhoging van het reële bbp van 1,1%, maar zij gaf tegelijkertijd ook aan dat deze cijfers mogelijk overschat zijn.

De economische evaluatie bevestigde tevens de opvattingen uit eerdere economische studies¹⁶ dat het gebruik van verlaagde tarieven vaak niet het meest geschikte instrument is om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, met name voor het veiligstellen van de herverdeling naar arme gezinnen of het bevorderen van de consumptie van een goed dat sociaal wenselijk wordt geacht.

De stakeholders die profiteren van verlaagde tarieven, beroepen zich op dergelijke doelstellingen om de bestaande verlaagde tarieven te rechtvaardigen of zelfs uit te breiden naar met name milieuvriendelijke producten. Daarnaast leidde de kwestie van gelijke behandeling voor producten die in zowel traditionele als online formaten beschikbaar zijn, tot behoorlijk wat reacties in de openbare raadpleging. Dergelijke kwesties moeten aan de orde worden gesteld.

Hierbij dient opgemerkt dat de reeds bestaande toepassing van verlaagde tarieven zich in substantiële subsidies vertaalt. De omvang verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat, afhankelijk van het gebruik van de verlaagde tarieven. In de economische evaluatie is berekend dat, bij een steekproef van 9 lidstaten¹⁷, deze subsidies tussen 8,2% en 53,3% van de btw-inkomsten voor die lidstaten vertegenwoordigen. Afschaffing van de verlaagde tarieven zou er in theorie voor kunnen zorgen dat het normale tarief met 1,9 tot 7,5 procentpunten kan worden verminderd.

¹⁶ Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, Final Report, 21.6.2007.

¹⁷ België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

De toepassing van het normale tarief blijft het uitgangspunt en de btw-richtlijn dwingt lidstaten niet om van de verlaagde tarieven gebruik te maken. De lidstaten zijn daarom bovenal zelf verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk beperken van de reikwijdte van dergelijke tarieven waar zij een onterechte belastingverlaging vertegenwoordigen. De huidige economische en financiële context, die een krachtige budgettaire consolidatie van de nationale begrotingen vereist, is een andere reden om hun gebruik te beperken ten opzichte van het verhogen van de normale tarieven. Desalniettemin moeten de potentiële voordelen van een beperkt gebruik van verlaagde tarieven, mits weldoordacht gedefinieerd en toegepast, niet worden veronachtzaamd.

Er is daarom een aantal factoren dat de herziening van de huidige btw-tariefstructuur rechtvaardigt. De Commissie meent dat een dergelijke herziening gebaseerd zou moeten zijn op een grondige effectbeoordeling die alle aspecten behandelt, en op de volgende grondbeginselen:

- afschaffing van de verlaagde tarieven die een obstakel vormen voor de goede werking van de interne markt. In het verleden gerechtvaardigde verlaagde tarieven kunnen vandaag de dag versturende effecten hebben omdat de economische, zakelijke en juridische omgevingen in de tussentijd zijn veranderd;
- afschaffing van verlaagde tarieven op goederen en diensten waarvoor de consumptie door ander EU-beleid wordt ontmoedigd. Dit zou met name het geval kunnen zijn voor goederen en diensten die schadelijk zijn voor het milieu, de gezondheid en het welzijn;
- vergelijkbare goederen en diensten zouden onderworpen moeten zijn aan hetzelfde btw-tarief en de vooruitgang in techniek zou in dit opzicht mee moeten worden genomen zodat het gebrek aan convergentie tussen de online en de fysieke omgeving wordt aangepakt.

(11) Teneinde de doelmatigheid van het btw-systeem te vergroten, is de Commissie voorstander van een beperkt gebruik van verlaagde btw-tarieven. Zij zal in 2012 een evaluatie van de huidige btw-tariefstructuur laten uitvoeren in het licht van bovengenoemde grondbeginselen en vervolgens in lijn daarmee na uitvoerig overleg met stakeholders en lidstaten tegen het eind van 2013 voorstellen doen.

(12) Om de rechtsonzekerheid en de nalevingskosten aan te pakken die het gevolg zijn van 27 verschillende tariefstructuren, zal de Commissie voorstellen op het EU-btw-webportaal heldere en bindende informatie te plaatsen over de lijst van goederen en diensten waarop de normale tarieven in elke lidstaat niet van toepassing zijn. Hiervoor zou de gecombineerde nomenclatuur kunnen worden gebruikt.

5.3. Naar een solider en fraudebestendiger btw-stelsel

Een onderzoek dat enkele jaren geleden namens de Commissie is uitgevoerd, toonde aan dat, over het algemeen, 12% van de theoretische btw niet wordt geïnd. Fraude is een belangrijk aspect van de zogenaamde btw-kloof, maar deze kloof bestaat ook uit

andere aspecten, zoals btw die niet wordt geïnd door fouten, onoplettendheid en faillissement.

Daarom meent de Commissie dat het, naast de blijvende noodzaak om btw-fraude aan te pakken, nodig is om naar het bredere plaatje te kijken en betere manieren te vinden om de btw te innen en te controleren.

5.3.1. *Een snel reactiemechanisme om plotselinge fraude aan te pakken*

Recente ervaring met georganiseerde, grootschalige en plotselinge btw-fraudeconstructies toonde aan dat de procedure om wetgeving te amenderen of derogaties te verlenen aan lidstaten, niet altijd flexibel genoeg is om een snelle en gepaste reactie te garanderen.

Veel lidstaten juichen het toe een rechtsgrondslag te hebben om directe nationale maatregelen te nemen, al is het maar tijdelijk, om bepaalde frauduleuze praktijken een halt toe te roepen.

(13) De Commissie zal een voorstel voor een snel reactiemechanisme doen in 2012.

5.3.2. *Bestrijding van btw-fraude*

De in 2006 gelanceerde “fraudebestrijdingsstrategie”¹⁸ leidde tot een kortetermijnactieplan dat in december 2008¹⁹ door de Commissie werd gepresenteerd. Sindsdien heeft de Commissie alle wetsvoorstellen voorgesteld die in dit actieplan waren aangekondigd, en de Raad heeft bijna al deze wetsvoorstellen goedgekeurd.

Het gevolg is een reeks nieuwe maatregelen, zoals de instelling van Eurofisc²⁰ en meer geautomatiseerde inlichtingenuitwisselingen, die op het punt staan in werking te treden of pas in werking zijn getreden.

Hun doelmatigheid als het gaat om vermindering van btw-fraude zal zorgvuldig worden onderzocht, maar dit kan alleen worden gedaan als alle maatregelen volledig van kracht zijn. Er kunnen nieuwe initiatieven nodig zijn als deze maatregelen onvoldoende blijken.

Een aantal voorgestelde maatregelen is niet aangenomen of is afgezwakt in de Raad in het streven naar unanimiteit, zoals automatische toegang tot informatie. De Commissie zal op deze maatregelen terugkomen in de hoop hierover consensus te bereiken. Zij zal met name kijken naar een verruiming van informatie waarvoor een geautomatiseerde toegang zou kunnen worden verleend tussen de lidstaten die daartoe bereid zouden zijn.

Multilaterale controles (MLC's) hebben bewezen een waardevol instrument te zijn in de aanpak van ingewikkelde fraudesituaties waarbij marktdeelnemers in verschillende lidstaten betrokken zijn. Op lange termijn zou gedacht kunnen worden

¹⁸ COM(2006) 254 van 31.5.2006; COM(2007) 758 van 23.11.2007.

¹⁹ COM(2008) 870 van 1.12.2008.

²⁰ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010.

aan een grensoverschrijdend EU-controleteam, behorend bij Eurofisc en bestaande uit deskundigen van nationale belastingautoriteiten. Dit zou tot systematischere grensoverschrijdende controles kunnen leiden waarbij kan worden geprofiteerd van de kennis en ervaring die op dit gebied al is opgedaan door controleurs en MLC-coördinatoren.

(14) De Commissie zal de volledige implementatie van de fraudebestrijdingsmaatregelen garanderen en controleren, en verslag doen van hun doelmatigheid en de noodzaak tot verdere actie in 2014.

(15) De Commissie spoort de raad aan voortgang te maken met de goedkeuring van de voorstellen die nog ter tafel liggen. Zij zal kijken op welke manieren de geautomatiseerde toegang tot informatie aanzienlijk kan worden verruimd.

(16) De Commissie zal de mogelijkheid bekijken om een grensoverschrijdend EU-controleteam in te stellen om multilaterale controles te vergemakkelijken en verbeteren.

Er is een rechtstreeks verband tussen het succes van een fraudebestrijdingsmaatregel en de administratieve capaciteit van de nationale belastingautoriteiten. Dit is des te duidelijker geworden in het licht van de huidige begrotingsproblemen waarmee een aantal lidstaten wordt geconfronteerd en in het kader waarvan de nadruk is gelegd op het belang van een doelmatige en doeltreffende belastingdienst.

Op grond van de huidige verordening betreffende de eigen middelen uit de btw²¹ dient de Commissie op reguliere basis verslag te doen van de door de lidstaten toegepaste procedures om de btw te beheren en te controleren, en na te gaan of zij eventueel kunnen worden verbeterd (het “artikel 12”-verslag).

In het volgende verslag zal de Commissie enkele criteria vaststellen om de prestatie van elke belastingdienst te meten. Door deze aanpak kunnen lidstaten zichzelf vergelijken met EU-gemiddelden.

De succesvolle benaderingen van bepaalde lidstaten in fraudegevoelige sectoren zouden methodischer moeten worden gedeeld. Belastingautoriteiten hebben wel degelijk te maken met dezelfde problemen en er zouden veel middelen worden bespaard als zij kunnen voortbouwen op de ervaringen van andere lidstaten. In dit verband zal de Commissie de activiteiten van Eurofisc ook nauwlettend volgen, in het bijzonder het werkkterrein van dit netwerk dat zich met nieuwe fraudeontwikkelingen bezighoudt (btw-observatie).

(17) De Commissie zal de controle op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de belastingdiensten in de lidstaten in het volgende "artikel 12"-verslag aanscherpen.

(18) De Commissie zal, met hulp van de lidstaten, de uitwisseling van beste werkmethode intensiveren bij de fraudebestrijding in risicosectoren.

²¹ Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989.

(19) De Commissie zal het werk van Eurofisc blijven volgen en de lidstaten aanmoedigen dit instrument verder te ontwikkelen om nieuwe fraudeconstructies op het spoor te komen en te voorkomen dat deze verder worden uitgebouwd.

De Commissie beschouwt ook de methode van de “zachte wetgeving” (het beheer van de belasting) als een veelbelovende stap vooruit in de strijd tegen btw-fraude. De lidstaten zullen daarom worden aangemoedigd om zich te richten op een betere naleving door hun betrekkingen met bedrijven en hun btw-procedures te versterken.

Een dergelijke aanpak zal er met name op gericht zijn te voorkomen dat mogelijke fraudeurs het btw-stelsel binnendringen en belastingautoriteiten in staat te stellen om personeel anders te verdelen in de strijd tegen niet-naleving van de regels.

(20) De Commissie zal de lidstaten ondersteunen in hun streven om de naleving te verbeteren met behulp van het onder punt 5.1.3 genoemde EU-btw-forum.

Aangezien de vormen van btw-fraude snel veranderen en er ook derde landen bij betrokken zijn, zal er een nieuwe impuls nodig zijn om aan te sluiten bij de behoefte aan een nauwere en gecoördineerde samenwerking met deze landen. De veranderende vormen van fraude vereisen ook nauwere samenwerking en inlichtingenuitwisseling tussen belasting- en douaneautoriteiten.

(21) De Commissie zal de mogelijkheden van intensievere samenwerking met derde landen onderzoeken met het oog op inlichtingenuitwisseling op het terrein van indirecte belastingen door om een EU-mandaat voor het maken van afspraken met derde landen te verzoeken.

(22) De Commissie zal initiatieven ondernemen en vergemakkelijken voor een intensievere samenwerking tussen de belasting- en douaneautoriteiten.

5.3.3. Herziening van de wijze waarop btw wordt geïnd en gecontroleerd

De nieuwe inningsmethoden zoals vermeld in het groenboek waren het onderwerp dat waarschijnlijk de meest expliciete reacties opriep.

Het model van de gesplitste betaling²² werd in het bijzonder gezien als de meest vergaande verandering; het leidde tot overwegend negatieve reacties van bedrijven en belastingdeskundigen. Laatstgenoemden waren bezorgd over het effect van de methode op de cashflow, de nalevingskosten en commerciële kwesties. Bovendien betwijfelden zij of het de btw-kloof daadwerkelijk zou kunnen verkleinen. Sommige lidstaten zijn er echter nog altijd in geïnteresseerd om het nader te onderzoeken.

Het gebrek aan specifieke gegevens over de gevolgen en onduidelijkheid over de werking van deze methode kunnen deze kritiek misschien ten dele verklaren. De Commissie is daarom van mening dat het te vroeg is om het model te verwerpen.

²²

Een model waarbij de koper de btw bij een bank van de fiscus op een geblokkeerde btw-bankrekening zet die alleen door de leverancier/dienstverrichter kan worden gebruikt voor de betaling van btw aan de geblokkeerde bankrekening van zijn leveranciers/dienstverrichters.

Wat het datawarehousemodel (SAFT)²³ betreft, dat sommige lidstaten al hanteren, vragen veel stakeholders om de toepassing ervan gemakkelijker en uniform te maken.

(23) De Commissie zal de haalbaarheid en het ontwerp van de gesplitste betaling nader analyseren om de geuite zorgen weg te nemen met het oog op een latere beslissing over een passend vervolg.

(24) De Commissie zal met betrekking tot SAFT naar een gezamenlijke aanpak op EU-niveau streven teneinde de implementatie te stroomlijnen.

5.4. Een btw-stelsel dat op de eengemaakte markt is toegesneden

Het groenboek beschreef verschillende manieren voor het bereiken van belastingheffing op de plaats van bestemming. In dit verband moeten twee fundamentele kwesties worden aangepakt: ten eerste de definitie van de plaats van bestemming en ten tweede de vraag of de leverancier/dienstverrichter btw aanrekent over intra-EU transacties of dat de ontvanger in plaats daarvan de btw moet voldoen (verlegging).

De huidige btw-overgangsregeling voor intra-EU b2b-transacties is reeds gebaseerd op belastingheffing op de plaats van bestemming. Echter, gegeven de tekortkomingen die onder punt 2 zijn beschreven, zijn de meeste stakeholders ertegen deze regeling tot een definitief stelsel te maken. In haar huidige vorm is zij niet in overeenstemming met de fundamentele doelstelling dat grensoverschrijdende transacties niet anders dan binnenlandse transacties mogen worden behandeld.

Zakelijke stakeholders en het Europees Parlement hebben verzocht het concept van belastingheffing op de plaats van vestiging van de afnemer nader te bestuderen. Dit zou ervoor instaan dat leveringen van goederen en diensten op dezelfde manier worden behandeld. Het loskoppelen van belastingregels van de fysieke goederenstroom en ze tegelijkertijd verbinden met de contractuele stroom lijkt een veelbelovende aanpak die verder onderzoek verdient.

Wat de tweede kwestie betreft, zou het heffen van btw door de leverancier/dienstverrichter over grensoverschrijdende b2b-prestaties tot gelijke behandeling van binnenlandse en grensoverschrijdende transacties kunnen leiden. Het beginsel van de gespreide betaling van btw zou worden heringevoerd aangezien het zowel op binnenlandse als intra-EU transacties van toepassing zou zijn. Een dergelijke benadering zou daarom een oplossing bieden voor de huidige kwetsbaarheid van het btw-stelsel voor fraude.

De intra-EU handel vertegenwoordigt echter zo'n 2 500 miljard euro wat erop neerkomt dat enkele honderden miljarden euro's aan btw geheven zouden moeten worden over transacties waarbij op dit moment alleen de ontvanger de btw voldoet. Het gevolg voor bedrijven, met name in termen van grensoverschrijdende cashflow, zou aanzienlijk zijn. Wat de belastingautoriteiten betreft, zou het bedrijf dat de

²³ Een model waarbij de belastingplichtige vooraf gedefinieerde transactiegegevens gestructureerd in een overeengekomen formaat in een beveiligd btw-datawarehouse laadt dat door hem wordt beheerd en toegankelijk is voor de belastingdiensten.

belasting moet betalen, niet langer datgene zijn dat is gevestigd in de lidstaat waar de belasting is verschuldigd.

Wat de nalevingskosten betreft, zou de heffing van btw over dergelijke prestaties de implementatie van een alomvattend éénloketsysteem vereisen. Voor het veiligstellen van de inkomsten zouden bijkomende maatregelen of garanties nodig kunnen zijn.

(25) De Commissie zal van start gaan met grondige technische werkzaamheden en een op brede basis gestoelde dialoog met de lidstaten in de Groep over de toekomst van de btw en met stakeholders in de btw-deskundigengroep om tot in detail de verschillende manieren te onderzoeken om het bestemmingsbeginsel in te voeren.

(26) De Commissie zal in de eerste helft van 2014 een wetsvoorstel ter tafel brengen dat het definitieve belastingstelsel voor de intra-EU handel vastlegt.

6. ANDERE ACTIES DIE OP MIDDELLANGE TERMIJN VAN START ZULLEN GAAN

In de mededeling zijn nu de prioriteiten en een praktisch werkprogramma voor de komende jaren neergelegd, met verschillende voorstellen, zowel wetgevende als niet-wetgevende, die zullen worden voorgelegd alsook een aantal grondige onderzoeken dat zal worden opgezet met het oog op de voorbereiding van nog andere voorstellen.

Deze prioritaire initiatieven zijn coherent met en zouden ook ter versterking moeten zijn van de voorgestelde ontwikkeling van een nieuw eigen middel gebaseerd op de btw. Het verbreden van de belastinggrondslag, het beperken van het gebruik van verlaagde tarieven en het verminderen van de fraudemogelijkheden zouden de inkomsten voor de lidstaten kunnen verhogen. Een deel van deze winst zou aan het EU-niveau kunnen worden toegekend, en hij zou via prestatieverbeteringen van het btw-stelsel verder kunnen worden verhoogd.

Andere aspecten van de EU-btw die reeds in het groenboek zijn opgeworpen, zullen op de middellange termijn worden aangepakt.

Een aantal bepalingen in de btw-richtlijn is achterhaald en houdt geen rekening met het aspect van de eengemaakte markt. Dit is met name het geval voor de regeling voor kleine ondernemingen en de btw-groepbepalingen.

Om de neutraliteit van de belasting beter te garanderen, zal het ook nodig zijn de ingewikkelde en uiteenlopende regels aangaande het recht op aftrek te herzien, en te voorzien in een mechanisme om problemen van dubbele belastingheffing op te lossen.

Gelijke concurrentievoorwaarden voor EU- en niet-EU-leveranciers/dienstverrichters dienen ook te worden gegarandeerd. De behandeling van kleine zendingen en overige internetverkopen dient in dit verband worden aangepakt.

7. CONCLUSIE

De mededeling heeft een toekomstbeeld geschetst voor een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel, aangepast aan de eengemaakte markt.

De Commissie nodigt de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité uit een politieke koers uit te zetten en hun bereidheid te bevestigen om de richtingen te onderzoeken die in deze mededeling uiteen zijn gezet.

Teneinde een voortdurende sturing van de herziening van het EU-btw-stelsel te garanderen, zal de Commissie op regelmatige basis verslag doen van de stand van zaken van deze herziening en nieuwe acties ontvouwen.