

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten”

(COM(2009) 511 definitief — 2009/0139 (CNS))

(2010/C 339/09)

Algemeen rapporteur: **de heer IOZIA**

De Raad heeft op 6 oktober 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag te raadplegen over het:

„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten”

COM(2009) 511 final – 2009/0139 (CNS).

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 3 november 2009 besloten de gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang” met de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 20 en 21 januari 2010 gehouden 459^e zitting (vergadering van 21 januari 2010) de heer IOZIA als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies met 91 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC onderschrijft het richtlijnvoorstel om een verleggingsregeling in te voeren voor bepaalde goederen en diensten. Het betreurt echter ten eerste dat er opnieuw „klassieke” oplossingen nodig zijn voor de fiscale fraude en de „tijdelijke” regeling, die intracommunautaire fraude nog altijd geen strobreed in de weg legt.

1.2 Het EESC begrijpt en steunt de pogingen van de Commissie, ondanks de politieke problemen op haar weg, maar blijft erop hameren dat er een nieuw btw-systeem moet komen dat de mogelijkheid tot fraude terugdringt, alsook de administratieve lasten voor belastingplichtigen.

1.3 Het EESC staat achter de voorstellen in de resolutie van het Europees Parlement van 2 september 2008 over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude, met name de invoering in het oorsprongland van een uniform belastingtarief van 15 % voor intracommunautaire transacties. Deze optie strookt met wat al bepaald is in art. 402 van Richtlijn 2006/112/EG.

1.4 Het voorstel bevat verder onderdelen die de verdeeldheid binnen het BTW-stelsel nog vergroten. Het EESC is bezorgd over deze opties, die de harmonisatie van de btw op de lange baan schuiven.

1.4.1 Het gekozen wettelijke instrument lijkt juist, ook al zou de goedkeuring van verordeningen wenselijk zijn.

1.5 De lidstaten dienen hun belastingdiensten te versterken. Het aantal verzoeken om terugbetaling zal toenemen omdat de geïncasseerde btw niet langer met de betaalde btw kan worden gecompenseerd. Een uitgebreid controlesysteem is onontbeerlijk om de lidstaten te beschermen tegen de nadelige gevolgen die de verleggingsregeling eventueel met zich meebrengt.

1.6 Volgens het EESC is het essentieel dat de overdracht van diensten voor de handel in emissiecertificaten in de richtlijn wordt opgenomen.

1.7 Het EESC is tegen de beperking tot slechts twee van de vier in de richtlijn vermelde producten. Elke lidstaat zou moeten bekijken of zijn belastingdienst in staat is om de invoering van de verleggingsregeling voor alle categorieën producten op gepaste wijze te beheren. Deze beperking lijkt in te druisen tegen art. 395 van Richtlijn 2006/112.

1.8 Het EESC blijft de Commissie steunen in haar pogingen om de harmonisatie van het btw-stelsel te verbeteren. Hopelijk gebeurt dat door de goedkeuring van „ambitieuze structurele” hervormingen die de kans op belastingfraude aanzienlijk terugdringen.

2. Inleiding

2.1 De bestrijding van belastingfraude, met name de intracommunautaire, heeft de laatste jaren niet veel vooruitgang geboekt. Het totale verlies aan belastinginkomsten ten gevolge van fraude belooft 200 à 250 miljard euro, ofwel 2 % van het BBP van de EU.

2.2 De btw-fraude bedraagt circa 40 miljard euro, ofwel 10 % van de belastingopbrengsten.

2.3 De voortschrijdende groei van de handel heeft geleid tot de verspreiding van de zogenaamde „carrouselfraude”. Volgens de relevante wetgeving mogen transitgoederen in de EU ongehinderd circuleren, maar moet de btw voor commerciële transacties met EU-landen worden afgedragen in het land van bestemming.

2.4 Door een bereidwillige derde toe te voegen aan de communautaire handelstransactie, ontstaat een illegale drieledige keten waarin hetzelfde goed tweemaal wordt overgedragen. De koper heeft recht op teruggave van de door de tussenpersoon nooit betaalde btw, die het goed zonder btw heeft gekocht van een leverancier in een andere lidstaat. De tussenpersoon verdwijnt op deze manier.

2.5 Bij verlegging brengt de leverancier of dienstverrichter geen btw in rekening aan zijn belastingplichtige afnemer, die evenwel zelf de tot voldoening van de btw gehouden persoon wordt. In theorie zou deze procedure de mogelijkheid tot carrouselfraude moeten wegnemen.

2.6 De tegenstrijdigheid van het systeem dat uitgaat van het land van bestemming, dat om goed te functioneren een solide en doeltreffend systeem van gegevensuitwisseling tussen de lidstaten zou vergen, geeft aanleiding tot moeilijk te bestrijden belastingfraude. De Gemeenschap heeft definitief gekozen voor het oorsprongsbeginsel, dat voorziet in een vorm van compensatie tussen de lidstaten waarbij de btw herverdeeld wordt. Artikel 402 van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 luidt dat de belasting in de lidstaat van oorsprong moet worden geheven.

2.7 De herverdeling is nodig ter compensatie van de gevolgen voor de belastingopbrengsten van de uitvoer en de aftrek van belasting op de invoer, die al in de lidstaat van oorsprong belast zijn.

2.8 De goedkeuring van de definitieve regeling, die de intracommunautaire belastingfraude aanmerkelijk terug zou dringen, vergt een overkoepelend systeem van administratieve samenwerking dat, ondanks alle inspanningen van de Commissie, maar niet tot stand wil komen⁽¹⁾; net zo moeilijk te verwezenlijken lijkt de vereiste clearinginstelling, waar de Commissie al sinds 1987 op aandringt, vanwege de aanhoudende grote verschillen tussen de lidstaten in de verzameling en controle van statistische gegevens.

2.9 Tegen deze in feite weinig bemoedigende achtergrond presenteert de Commissie het voorstel voor een richtlijn van de Raad om tijdelijk in de nationale wetgeving de mogelijkheid van een verleggingsregeling voor bepaalde goederen en diensten in te voeren⁽²⁾.

3. Het voorstel van de Commissie

3.1 Het onderhavige initiatief vloeit voort uit de voorstellen van de deskundigengroep voor de strategie voor bestrijding van belastingfraude (ATFS). De Commissie heeft een mededeling⁽³⁾ gepresenteerd met innovatieve voorstellen om belastingfraude te bestrijden, onder andere de invoering van een algemene verleggingsregeling. De Ecofin heeft deze voorstellen afgewezen.

3.2 Ter bestrijding van het toenemende verschijnsel van de zgn. intracommunautaire ploffraude (Missing Trader Intra-Community fraud, MTIC), beter bekend als „carrouselfraude”, omdat dezelfde goederen meermaals tussen exploitanten in verschillende lidstaten worden overgedragen, hebben enkele lidstaten de Commissie verzocht gebruik te maken van de uitzondering van art. 395 van de btw-richtlijn, die de mogelijkheid biedt om tijdelijk een verleggingsregeling in te voeren voor bepaalde goederen en diensten.

3.2.1 De Commissie achtte het raadzamer te kiezen voor wijziging van de btw-richtlijn door de invoering van art. 199 bis en een uitzondering tot 2014 toe te staan.

3.3 Op de lijst van goederen die eventueel in aanmerking komen voor de verleggingsregeling staan onder andere wijd verspreide elektronische apparaten als mobiele telefoons en geïntegreerde schakelingen. In het Verenigd Koninkrijk, dat van de Raad een derogatie heeft gekregen, bestaat deze mogelijkheid al.

3.3.1 Parfums en edele metalen, voorzover niet behorend tot antiquiteiten of voorwerpen voor verzamelingen zijn de overige in de richtlijn genoemde goederencategorieën. Bij de diensten vinden we de handel in broeikasgasemissierechten.

4. Algemene opmerkingen

4.1 In haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement⁽⁴⁾ legt de Commissie enerzijds de nadruk op de positieve gevolgen voor de bestrijding van de belastingfraude die de verleggingsregeling in theorie zou kunnen opleveren. Anderzijds wijst zij op mogelijke risico's in verband met nieuwe fraude en op de noodzaak om de controles te verscherpen, maar vooral op administratieve samenwerking.

⁽¹⁾ COM(2009) 427 final – 2009/0118 (CNS). In behandeling: ECO 265, rapporteur: de heer Burani.

⁽²⁾ COM(2009) 511 final.

⁽³⁾ COM(2008) 109 final van 22.2.2008 en SEC(2008) van 22.2.2008.

⁽⁴⁾ Ibidem.

4.2 De Commissie blijft hoogst verbaasd over de invoering van een algemene verlegging op facultatieve basis, die een „ingrijpende wijziging van het communautaire btw-stelsel inhoudt die de samenhang en de harmonisatie van dat stelsel en de mogelijkheden om het verder te ontwikkelen, sterk zou beïnvloeden.”

4.3 Het EESC deelt de bezorgdheid van de Commissie en meent dat alle maatregelen moeten worden voorkomen die de lastige weg naar de toekomstige btw-harmonisatie kunnen bemoeilijken.

4.4 Reeds in 2008, toen het Europees Parlement de Raad verzocht meer te doen om belastingfraude te bestrijden ⁽⁵⁾, wees het op de risico's in verband met de kans op nieuwe fraude bij de invoering van een algemene verleggingsregeling. Het gaat dan met name om de detailverkoop en het misbruik van btw-nummers. Het Parlement stelde in de resolutie voor, als beste oplossing, om de overgangsregeling af te schaffen en intracommunautaire leveringen te belasten met een tarief van 15 %.

4.5 Het EESC heeft in al zijn min of meer recente adviezen ⁽⁶⁾ gesteld dat de overgangsregeling moet verdwijnen; het kan zich vinden in het voorstel van het Europees Parlement om een uniforme belasting voor intracommunautaire leveringen in te voeren. Bovendien valt de overgangsregeling uiteen in tal van speciale regelingen (voor de landbouw, kleine ondernemingen, reisbureaus, uitgeverijen, en andere) ten gevolge van vrijstellingen, faciliteiten en derogaties.

4.6 Zoals gewoonlijk heeft de Ecofin nog geen overeenstemming bereikt. Het EESC betreurt het dat de besluiteloosheid op fiscaal terrein de zoveelste poging om een harmonisatieproces op gang te brengen, fnuikt.

4.7 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie, ook al wil het op enkele tekortkomingen daarvan wijzen ten opzichte van de doelstellingen: een optionele regeling die operatoren in de betrokken sectoren met meer administratieve verplichtingen opzadelt omdat zij in feite een dubbele boekhouding moeten bijhouden, gekoppeld aan aanzienlijke verantwoordelijkheid voor de belastingplichtigen, die zelf moeten nagaan wat de juiste fiscale behandeling is.

⁽⁵⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 2 september 2008 over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude (2008/2033(INI)). PB C 295 E van 4 december 2009, blz. 13.

⁽⁶⁾ EESC-advies over „BTW/Afwijkende maatregelen”, PB C 32 van 5 februari 2004, blz. 120.

EESC-advies over „Bestrijding van belastingfraude”, PB C 161 van 13 juli 2007, blz. 8.

EESC-advies over „Andere dan de normale btw-tarieven”, PB C 211 van 19 augustus 2008, blz. 67.

EESC-advies over „Belastingontduiking bij invoer”, PB C 277 van 17 november 2009, blz. 112.

EESC-advies over „Fraudebestrijding”, PB C 100 van 30 april 2009, blz. 22.

EESC-advies over „Rationalisering van vrijstellingen en fraudebestrijdingsmaatregelen in verband met de Zesde BTW-richtlijn”, PB C 65 van 17 maart 2006, blz. 103.

4.8 Het Europese Hof van Justitie heeft zich al over de verlegging uitgesproken ⁽⁷⁾. In het arrest wordt een verzoek tot betaling van een belastingdienst beoordeeld in verband met een verkeerde interpretatie van de verleggingsregeling. Om onnodige en kostbare geschillenprocedures te vermijden, gezien de opgedane ervaring, is het nodig dat naar de nationale wetgevingen wordt gekeken, die, ook al passen ze de algemene principes toe, uiteenlopen, bijvoorbeeld wat de termijnen voor de indiening van verzoeken tot terugbetaling betreft, en de termijnen voor het voldoen van de belasting.

4.9 De administraties van de lidstaten die het systeem zullen invoeren, zullen te maken krijgen met een toenemend aantal verzoeken om terugbetaling van teveel betaalde btw door belastingplichtigen die verderop in de keten geïncasseerde btw niet meer kunnen aftrekken.

4.10 De betalingsverplichting wordt verschoven naar steeds kleinere economische operatoren die misschien minder betrouwbaar zijn dan de huidige btw-plichtigen, grote en middelgrote ondernemingen die voor het grootste deel van de belastingopbrengst zorgen. De regeling vergroot de kans op verlies van opbrengsten doordat de versnippering van de betalingen wordt opgeheven.

4.11 Een algehele beoordeling leert dat een uitgebreid controlesysteem onontbeerlijk is om de lidstaten te beschermen tegen de nadelige gevolgen die de verleggingsregeling eventueel met zich meebrengt. De uitbreiding van de controles moet tegelijk plaatsvinden met de versterking van de administratieve samenwerking en de invoering van gestandaardiseerde systemen voor elektronisch contact tussen de belastingdiensten.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het besluit van de Commissie om geen effectbeoordeling uit te voeren, wordt door het EESC afgewezen. De Commissie acht de vorige, weliswaar niet op haar site gepubliceerde raadpleging, „Mogelijke invoering van een facultatieve verleggingsregeling voor de btw en de gevolgen ervan voor het bedrijfsleven”, van 13 augustus 2007 volledig. Daarmee gaat zij voorbij aan de eventuele gevolgen van de richtlijn voor het bedrijfsleven en de belastingdiensten.

5.2 Het argument dat de lidstaten zelf mogen beslissen om een effectrapportage uit te voeren, omdat het om een niet-verplichte materie gaat, is zeer aanvechtbaar. Tal van keren heeft het EESC aanbevolen om een serieuze en grondige beoordeling te maken van de gevolgen van Europese wetgeving.

5.3 De rechtsgrondslag van het voorstel lijkt passend en proportioneel. Het EESC meent echter dat in een richtlijn duidelijk het gevaar schuilt dat de belastingstelsels verder uiteen gaan lopen. Een verordening zou dus meer op haar plaats zijn.

⁽⁷⁾ Gevoegde zaken C 95/07 en C 96/07 van 8 mei 2008.

5.4 Het EESC dringt aan op de opname van de handel in Europese emissiecertificaten (ETS), die in 2008 73 % uitmaakte van de waarde van de wereldwijde handel in certificaten. Aangezien de handel in certificaten tussen belastingplichtigen als dienstverlening beschouwd wordt, moet de belasting hierover betaald worden in het land van de verwervende onderneming. Wel betreft het EESC het dat deze transacties niet verplicht onder een verleggingsregeling vallen.

Brussel, 20 januari 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

5.5 De beperking tot slechts twee van de vier vermelde producten acht het EESC niet voldoende gestaafd. Het zou veel juister zijn als iedere lidstaat zelfstandig kon beslissen over deze materie. Art. 395 van Richtlijn 2006/112 verleent deze bevoegdheid al aan een lidstaat, nadat de Raad toestemming gegeven heeft. Art. 199 bis in de huidige vorm zou dan in tegenspraak kunnen raken met voornoemd artikel.