

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de tijdelijke toepassing van een veralgemeende verleggingsregeling voor leveringen van goederen en diensten boven een bepaalde drempel

(COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS))

(2017/C 288/06)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**

Raadpleging	Europese Raad, 25.1.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	13.12.2016
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	6.4.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	31.5.2017
Zitting nr.	526
Stemuitslag	142/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) staat achter de maatregelen die de Europese Unie neemt ter bestrijding van alle vormen van belastingfraude, en is van mening dat de verleggingsregeling voor de btw-inning een nuttig instrument zou kunnen zijn ter bestrijding van carrouselfraude en btw-ontduiking.

1.2 Het gebruik van een verleggingsregeling, die een afwijking vormt van geconsolideerde beginselen inzake btw, mag de interne markt evenwel niet schaden, moet van tijdelijke aard zijn en naar behoren door de Commissie beoordeeld worden ten aanzien van mogelijke negatieve effecten op de interne markt. Het EESC maakt zich zorgen over een mogelijk risico van versplintering van het btw-stelsel als gevolg van de voorgestelde maatregelen, mede gelet op hetgeen is gepland in de eerste fase van het btw-actieplan van de Commissie, dat momenteel slechts van toepassing is op bepaalde leveringen van goederen en niet op diensten ⁽¹⁾.

1.3 Er moet met name worden nagegaan of de voordelen voor de fraudebestrijding niet worden tenietgedaan door mogelijke negatieve effecten op de samenhang van de interne markt. De Commissie moet dan ook blijven toezien op de werking van de verleggingsregeling en de bevoegdheid behouden om op te treden in geval van ongunstige ontwikkelingen.

1.4 Het EESC beveelt aan om de grootst mogelijke aandacht te besteden aan het evenredigheidsbeginsel. De nalevingskosten in verband met de invoering van een verleggingsregeling met name voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) kunnen immers hoog oplopen en gevolgen hebben voor de kasstromen, waardoor zij met liquiditeitsproblemen kunnen worden geconfronteerd.

1.5 Het EESC vestigt de aandacht op studies ⁽²⁾ waaruit blijkt dat de verleggingsregeling en de mechanismen voor gespreide afdracht, waar ze tot dusver werden toegepast, vaak liquiditeitsproblemen hebben veroorzaakt bij ondernemingen die de belastingregels in acht nemen. De bestrijding van fiscale fraude, gepleegd door een minderheid van oneerlijke ondernemingen, heeft m.a.w. aanzienlijke operationele moeilijkheden veroorzaakt bij marktdeelnemers die de belastingregelgeving naleven en voor werkgelegenheid en meerwaarde zorgen op de interne markt.

⁽¹⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.3.

⁽²⁾ Zie de studie van de Italiaanse vereniging van ambachtelijke bedrijven (CNA), „Reverse Charge e Split Payment”: in Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.

1.6 Het EESC benadrukt dat oplossingen ter bestrijding van btw-fraude niet mogen leiden tot buitensporige en onevenredige lasten voor bedrijven die de belastingregels naleven, met name kmo's. Zoals reeds eerder door het EESC met betrekking tot het btw-actieplan van de Commissie is gesteld, moeten bonafide ondernemingen worden ontzien en mogen hen geen nieuwe buitensporige maatregelen worden opgelegd ⁽³⁾.

1.7 Het EESC merkt op dat bestrijding van belastingfraude op nationaal niveau ook betekent dat elke lidstaat volledige verantwoordelijkheid moet opnemen voor de werking van zijn belastingstelsel en in middelen voor fraudebestrijding moet voorzien die de goede werking van de belastingstelsels van andere lidstaten niet schaden of beïnvloeden.

1.8 In het algemeen mogen de voorgestelde maatregelen geen negatieve gevolgen hebben voor de doelstellingen van het btw-actieplan en mogen zij de volledige en tijdige tenuitvoerlegging ervan niet belemmeren of vertragen. Het komt er volgens het Comité nu op aan op dit gebied een kwalitatieve stap („quantum leap”) voorwaarts te zetten om aldus de eengemaakte markt te ondersteunen en bij te dragen aan banen, groei, investeringen en concurrentievermogen. Voor het Comité is het voorts belangrijk dat alle onderdelen van het actieplan als één onlosmakelijk geheel ten uitvoer worden gelegd ⁽⁴⁾.

1.9 Voor een goede tenuitvoerlegging van het Commissievoorstel en om ervoor te zorgen dat er in de toekomst minder gebruik moet worden gemaakt van verdere afwijkingen op geconsolideerde beginselen en regels van het btw-stelsel in de EU zou het een goede zaak zijn als de lidstaten die om toepassing van de veralgemeende verleggingsregeling verzoeken, concrete en specifieke eisen inzake elektronische facturering zouden stellen teneinde volledige traceerbaarheid van de betalingen te garanderen.

2. Voorstel van de Commissie

2.1 In haar mededeling van 7 april 2016 heeft de Commissie haar actieplan inzake de belasting op de toegevoegde waarde (btw) gepresenteerd. Deze mededeling zal in de loop van 2017 worden gevolgd door een wetgevingsvoorstel om de huidige Europese btw-regelgeving te hervormen en te moderniseren.

2.2 In het actieplan van de Commissie en het voor 2017 verwachte wetgevingsvoorstel wordt o.a. beoogd de zogenoemde btw-kloof (d.w.z. het verschil tussen de verwachte btw-inkomsten en de daadwerkelijk betaalde btw) te verkleinen door de fraude op het gebied van de belasting op de toegevoegde waarde te bestrijden.

2.3 In afwachting van de voltooiing van de hervorming van het Europese btw-stelsel en op verzoek van enkele nationale overheden erkent de Commissie de dringende noodzaak om sommige lidstaten toe te laten veralgemeende verleggingsregelingen (generalised reverse charge mechanism — GRCM) tijdelijk toe te passen.

2.4 De invoering van GRCM wordt door de Commissie geregeld in haar voorstel voor een richtlijn waarover onderhavig advies handelt (2016/0406 — CNS) en waarmee wordt beoogd de huidige Richtlijn 2006/112/EG te wijzigen.

2.5 Aangezien met GRCM wordt afgeweken van een van de basisbeginselen van de Europese btw-regelgeving — nl. de gespreide afdrachten — heeft de Commissie besloten dat lidstaten deze regeling slechts onder specifieke voorwaarden mogen toepassen.

2.6 Voorwaarden zijn met name dat a) de lidstaat een btw-kloof van ten minste 5 procentpunten boven de communautaire mediaan van de btw-kloof vertoont; b) de carrouselfraude meer dan 25 % van de totale btw-kloof uitmaakt; c) vastgesteld is dat andere controlemaatregelen niet volstaan om fraude op het grondgebied van de lidstaat te bestrijden.

2.7 Om te vermijden dat de veralgemeende toepassing van de verleggingsregeling problemen van marktversnippering met zich zou meebrengen, waarop sommige lidstaten overigens reeds hebben gewezen, heeft de Commissie in de mogelijkheid voorzien om de toepassing van de regeling opnieuw te bekijken indien zou blijken dat haar effect op de interne markt in strijd is met de algemene doelstellingen van de Europese Unie.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Btw-ontduiking is een Europese plaag die bestreden moet worden. De verleggingsregeling voor het btw-beheer wil de meest geraffineerde btw-fraude, de zogenaamde „carrouselfraude”, aanpakken.

⁽³⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.9.

⁽⁴⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.1 en 1.2.

3.2 Om deze reden is het EESC voorstander van de invoering van passende mechanismen ter bestrijding van belastingfraude, maar merkt het tevens op dat elke afwijking van het unitaire Europese btw-stelsel tijdelijk en evenredig moet zijn en adequaat moet worden beoordeeld ten aanzien van de mogelijke negatieve effecten op de interne markt. Dit is met name noodzakelijk in het licht van artikel 113 van het Verdrag, dat ten grondslag ligt aan het wetgevingsvoorstel van de Commissie en dat voorziet in de mogelijkheid om op fiscaal gebied op te treden via „harmonisatiemaatregelen” die gericht zijn op de correcte werking van de interne markt en het voorkomen van concurrentievervalsing.

3.3 In het algemeen mogen de voorgestelde maatregelen geen negatieve gevolgen hebben voor de doelstellingen van het btw-actieplan en mogen zij de volledige en tijdige tenuitvoerlegging ervan niet belemmeren of vertragen. Het komt er nu op aan een kwalitatieve stap („quantum leap”) voorwaarts te zetten om aldus de eengemaakte markt te ondersteunen en bij te dragen aan banen, groei, investeringen en concurrentievermogen.

3.4 Voorts is het van belang om alle onderdelen van het actieplan als een ondeelbaar geheel ten uitvoer te leggen, aangezien dit het tevens mogelijk zou maken het leeuwendeel van de btw-fraude op een alomvattende manier aan te pakken.

3.5 Het in het Commissievoorstel vermelde evenredigheidsbeginsel moet dan ook in acht worden genomen. Daarbij moet terdege rekening worden gehouden met de verschillende publieke belangen die met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, waaronder het algemeen belang om geen afbreuk te doen aan de harmonisatie van de nationale btw-stelsels met het oog op volledige consolidatie van de interne markt.

3.6 In dit verband dient te worden erkend dat het beleid ter bestrijding van belastingontduiking alsook inzake geharmoniseerde belastingen voornamelijk een bevoegdheid van de lidstaten blijft en dat de belastingdiensten een duidelijk nationaal karakter hebben. Tegelijkertijd is ook de statistische informatie over het fraudefenomeen, evenals de gewoonten en vormen van ontduiking en bestrijding, verankerd in een nationale logica.

3.7 Vanuit dat oogpunt is een van de EU-normen afwijkende regeling die opgezet is om belastingontduiking tegen te gaan en door de lidstaten wordt geactiveerd, volledig in lijn met het feit dat nationale overheden in eerste instantie verantwoordelijk en bevoegd zijn voor fraudebestrijding. In dat opzicht strookt het Commissievoorstel volledig met het subsidiariteitsbeginsel en laat het de lidstaten toe op nationaal niveau maatregelen te nemen om illegale fenomenen op fiscaal gebied tegen te gaan.

3.8 Het EESC merkt echter op dat bestrijding van belastingfraude op nationaal niveau ook betekent dat elke lidstaat volledige verantwoordelijkheid moet opnemen voor de werking van zijn belastingstelsel en in middelen voor fraudebestrijding moet voorzien die de goede werking van de belastingstelsels van andere lidstaten niet schaden of beïnvloeden.

3.9 De in het Commissievoorstel bepleite afwijking via de verleggingsregeling wordt niet veralgemeend maar is gekoppeld aan specifieke voorwaarden. De regeling is in ieder geval facultatief voor de lidstaten, die om toepassing van de afwijking zullen kunnen verzoeken wanneer aan precieze voorwaarden is voldaan.

3.10 Lidstaten die via de verleggingsregeling om derogatie verzoeken, moeten immers een btw-kloof van meer dan 5 procentpunten boven de communautaire mediaan van de btw-kloof vertonen. De EU-mediaan van de btw-kloof komt overeen met 14 % en een overschrijding daarvan met 5 procentpunten blijkt voldoende om aan te nemen dat er effectieve en wezenlijke redenen zijn om bijzondere maatregelen te treffen die de btw-kloof moeten helpen overbruggen⁽⁵⁾.

3.11 Zo ook lijkt de door de Commissie gestelde eis dat carrouselfraude (als oorzaak van de btw-kloof) minstens 25 % van die kloof moet uitmaken, te steunen op relevante bewijzen, gelet op de EU-mediaan van de btw-kloof (24 %) die met dat soort delict in verband wordt gebracht⁽⁶⁾.

3.12 Ook de algemene bepaling dat het land met administratieve moeilijkheden moet kampen bij de bestrijding van btw-fraude is aanvaardbaar, daar een dergelijke voorwaarde aantoonde dat de toepassing van een veralgemeende verleggingsregeling de meest doeltreffende en evenredige maatregel is ter verwezenlijking van de doelstelling inzake het verminderen van de btw-kloof, in lijn met het algemeen belang van zowel de EU als de lidstaten.

3.13 In het Commissievoorstel is bepaald dat de verleggingsregeling kan worden toegepast op alle transacties met een waarde van meer dan 10 000 EUR. De *de minimis*-regeling is volgens ons aanvaardbaar, gezien de heterogene en vaak moeilijk verenigbare belangen waarmee tegelijkertijd rekening moet worden gehouden bij bestrijding van belastingontduiking, harmonisatie van belastingstelsels en vereenvoudiging van de rompslomp i.v.m. fiscale verplichtingen.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, blz. 18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, blz. 15.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Uit de door de Commissie uitgevoerde beoordeling van de gevolgen op regelgevingsgebied blijkt dat de goedkeuring van een verleggingsregeling niet noodzakelijkerwijs een oplossing biedt voor alle mogelijke fraudegevallen maar dat fraude integendeel zou kunnen voorkomen in een nieuwe vorm of in andere lidstaten dan de lidstaten die er thans het vaakst door worden getroffen. De Commissie moet de toepassing van de verleggingsregeling dan ook adequaat monitoren en de bevoegdheid behouden om op te treden in geval van ontwikkelingen die de werking van de Europese interne markt schaden.

4.2 Voor een goede tenuitvoerlegging van het wetgevingsvoorstel waarover dit advies handelt, en om ervoor te zorgen dat er in de toekomst minder gebruik moet worden gemaakt van verdere afwijkingen op geconsolideerde beginselen en regels van het btw-stelsel in de EU zou het een goede zaak zijn als de lidstaten die om toepassing van de veralgemeende verleggingsregeling verzoeken, de belastingplichtigen specifieke eisen inzake elektronische facturering zouden stellen teneinde volledige traceerbaarheid van de betalingen te garanderen.

4.3 In dat verband zij met name de aandacht gevestigd op de mogelijkheid om verleggingsregelingen en mechanismen voor gespreide afdracht te beperken of af te schaffen in gevallen van correct en uitgebreid gebruik van elektronische facturering met het oog op de certificering van de verkoopopbrengst. Door een goed gebruik van dit soort facturering is het immers mogelijk om in real time na te gaan of de belasting op de toegevoegde waarde correct is betaald, waardoor negatieve financiële repercussies worden voorkomen op tal van gezonde en eerlijke bedrijven die de belastingregels naleven.

4.4 Bestrijding van btw-fraude moet zonder twijfel resoluut worden nagestreefd, via passende wetgevingsmaatregelen van de lidstaten. Niettemin zij opgemerkt dat maatregelen als de verleggingsregeling in B2B-betrekkingen tussen particuliere entiteiten en gespreide afdrachten in betrekkingen tussen ondernemingen en overheden, in sommige gevallen aanzienlijke schade kunnen toebrengen aan ondernemingen die de belastingregels naleven.

4.5 Zoals ook uit de door de Commissie voorgestelde beoordeling van de gevolgen op regelgevingsgebied blijkt, zullen de nalevingskosten in verband met de toepassing van de verleggingsregeling door kleine en middelgrote ondernemingen zeer hoog zijn voor binnenlandse transacties, en nog hoger voor grensoverschrijdende transacties. Uit de effectbeoordeling van de Commissie blijkt dat de verleggingsregeling de nalevingskosten voor het bedrijfsleven met 43 % doet stijgen⁽⁷⁾. Hoewel een algemene verleggingsregeling naar verwachting minder nalevingskosten met zich mee zal brengen dan een verleggingsregeling die tot een specifieke sector beperkt is, wijst alles erop dat de nalevingskosten fors zullen toenemen.

4.6 Voorts blijkt uit studies⁽⁸⁾ dat de verleggingsregeling en de mechanismen voor gespreide afdracht, waar ze tot dusver werden toegepast, vaak liquiditeitsproblemen hebben veroorzaakt bij tal van ondernemingen die de belastingregels in acht nemen.

4.7 De bestrijding van fiscale fraude, gepleegd door een minderheid van oneerlijke ondernemingen, heeft m.a.w. aanzienlijke operationele moeilijkheden veroorzaakt bij marktdeelnemers die de belastingregelgeving naleven en voor werkgelegenheid en meerwaarde zorgen op de interne markt.

4.8 Het EESC vestigt de aandacht van de Commissie en de lidstaten er dan ook op dat het evenredigheidsbeginsel in het Commissievoorstel en de afzonderlijke nationale rechtssystemen in acht moet worden genomen, niet alleen omdat de goedgekeurde maatregel in verhouding moet staan tot het belang van de btw-fraudebestrijding zonder dat daarbij de interne markt wordt geschaad. Tegelijkertijd moeten de gekozen oplossingen, conform hetzelfde beginsel, illegale fenomenen tegengaan zonder buitensporige en onevenredig grote offers te vergen van eerlijke en met name kleine en middelgrote bedrijven.

4.9 Deze overwegingen zetten de argumenten ten gunste van het tijdelijke karakter van de veralgemeende regeling kracht bij. In het andere geval zou er sprake zijn van zowel een onaanvaardbare verhoging van de bureaucratische rompslomp, met name voor kmo's, als een verstoring van de dynamiek van de Europese interne markt, daar er een ernstig risico bestaat dat bedrijven die in verschillende lidstaten gevestigd zijn, ook uiteenlopende kasverrichtingen zullen vertonen.

Brussel, 31 mei 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, blz. 43.

⁽⁸⁾ PB C 389 van 21.10.2016, blz. 43, par. 1.9.