

Brussel, 7 april 2016
(OR. en)

7687/16

FISC 46

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	7 april 2016
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2016) 148 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ over een actieplan betreffende de btw – Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om knopen door te hakken

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2016) 148 final.

Bijlage: COM(2016) 148 final



Brussel, 7.4.2016
COM(2016) 148 final

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

over een actieplan betreffende de btw

Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om knopen door te hakken

Inhoudsopgave

1	Inleiding: Argumenten voor een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU	3
2	Recente en lopende beleidsinitiatieven	5
2.1	Het wegnemen van btw-belemmeringen voor e-commerce op de eengemaakte markt	5
2.2	Naar een btw-pakket voor kleine en middelgrote ondernemingen.....	6
3	Hoognodige maatregelen om de btw-kloof te dichten	6
3.1	Verbetering van de samenwerking in de EU en met niet-EU-landen.....	7
3.2	Naar efficiëntere belastingdiensten	8
3.3	Verbetering van de vrijwillige naleving	8
3.4	Belastinginning.....	8
3.5	Tijdelijke afwijking voor lidstaten om nationale en structurele fraude aan te pakken	9
4	Maatregelen op middellange termijn om de btw-kloof te dichten: naar een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte	9
5	Naar een gemoderniseerd tariefbeleid.....	12
5.1	Optie 1: Uitbreiding en regelmatige herziening van de lijst van goederen en diensten die voor een verlaagd tarief in aanmerking komen	13
5.2	Optie 2: Afschaffing van de lijst.....	14
6	Conclusie.....	14
7	Tijdschema	15

1 INLEIDING: ARGUMENTEN VOOR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE BTW-RUIMTE IN DE EU

In dit actieplan wordt het traject uitgestippeld voor de verwezenlijking van een gemeenschappelijke btw¹-ruimte in de EU: een btw-ruimte die een diepere en eerlijkere eengemaakte markt kan ondersteunen, bijdraagt aan het stimuleren van banen, groei, investeringen en concurrentievermogen, en voldoet aan de eisen van de 21^e eeuw.

Het gemeenschappelijke btw-stelsel vormt de grondslag van de Europese eengemaakte markt. Door de belemmeringen weg te nemen die de concurrentie verstoorden en het vrije verkeer van goederen belemmerden, heeft het de handel op de eengemaakte markt vergemakkelijkt. Het is een belangrijke en groeiende inkomstenbron in de EU: in 2014 bracht het bijna 1 000 miljard EUR op, wat neerkomt op 7 % van het bbp van de EU². Eén van de eigen middelen van de EU is eveneens gebaseerd op de btw. Als brede verbruiksbelasting is het een van de meest groeivriendelijke vormen van belasting.

Het btw-stelsel heeft echter geen gelijke tred kunnen houden met de uitdagingen van de huidige mondiale, digitale en mobiele economie. Het huidige btw-stelsel, dat als overgangsregeling was bedoeld, is versnipperd, ingewikkeld voor het groeiende aantal bedrijven dat grensoverschrijdend opereert, en laat de mogelijkheid open voor fraude: binnenlandse en grensoverschrijdende transacties worden verschillend behandeld en goederen en diensten kunnen zonder btw op de eengemaakte markt worden gekocht.

Het stelsel is momenteel dringend aan hervorming toe:

- het moet eenvoudiger in gebruik zijn voor bedrijven. De nalevingskosten zijn voor de handel op de eengemaakte markt aanzienlijk hoger dan voor de binnenlandse handel³ en de complexiteit verstikt bedrijven, met name kleine en middelgrote bedrijven⁴;
- het moet het toenemende risico op fraude bestrijden. De "btw-kloof" tussen de verwachte en de daadwerkelijke geïnde inkomsten wordt op 170 miljard EUR geschat⁵ en alleen al de grensoverschrijdende fraude zorgt voor een inkomstenverlies van 50 miljard EUR per jaar⁶;
- het moet efficiënter zijn, met name door de mogelijkheden van digitale technologie te benutten en de kosten voor de inning van de ontvangsten terug te brengen;
- het moet op meer vertrouwen berusten: op vertrouwen tussen bedrijven en belastingdiensten, en op vertrouwen tussen de belastingdiensten in de EU.

¹ Belasting over de toegevoegde waarde.

² 17,5 % van de nationale belastinginkomsten, inclusief sociale bijdragen (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the "destination principle" to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ De nalevingskosten voor bedrijven bedragen naar schatting tussen de 2 en 8 % van de geïnde btw (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ Het verschil tussen de verwachte btw-inkomsten en de daadwerkelijk door de nationale autoriteiten geïnde btw. De btw-kloof beraamt het geschatte inkomstenverlies als gevolg van fraude en ontduiking, belastingontwijking, faillissementen, betalingsonmacht en misrekeningen (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

Kortom, de btw moet gemoderniseerd en gereboot worden. Het zal niet makkelijk zijn om dit te bereiken. Het is lastig gebleken het huidige systeem te hervormen en het vereiste van unanimiteit onder alle lidstaten om iets te veranderen, vormt een serieuze uitdaging. Maar het wordt steeds duidelijker dat het geen optie is om op de oude voet verder te gaan. Het eenvoudigweg toevoegen van nieuwe lagen verplichtingen en controles in de strijd tegen fraude zal zelfs leiden tot nog meer nalevingskosten en rechtsonzekerheid voor alle bedrijven, ook de betrouwbare, en het zal de werking van de eengemaakte markt verder belemmeren. Stapsgewijze vereenvoudiging zal vermoedelijk evenmin werken.

Het is tijd voor actie. Het is tijd om een daadwerkelijke gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU te verwezenlijken voor de eengemaakte markt.

Hiertoe is de Commissie voornemens een wetgevingsvoorstel in te dienen om een definitief btw-stelsel op te zetten⁷. De basis van dit definitieve stelsel wordt gevormd door de afspraak tussen EU-wetgevers dat het btw-stelsel dient te berusten op het beginsel van belastingheffing in het land van bestemming van de goederen. Dit houdt in dat de belastingvoorschriften op grond waarvan de leverancier van goederen btw van zijn afnemer int, worden uitgebreid tot grensoverschrijdende transacties. Alleen al deze verandering moet bijdragen tot een vermindering van de grensoverschrijdende btw-fraude met 40 miljard EUR per jaar⁸.

Aangezien het voorbereiden en overnemen van zo'n grote wijziging van de manier waarop de btw werkt, tijd kost, zal de Commissie tegelijkertijd aan een aantal andere, daarmee samenhangende initiatieven werken om de door het btw-stelsel opgeworpen uitdagingen het hoofd te bieden. Sommige van deze initiatieven zijn al aangekondigd. Zij worden aangevuld met andere maatregelen om de fraudeproblematiek onmiddellijk aan te pakken.

Het huidige stelsel heeft tevens moeite met de innovatieve bedrijfsmodellen en de technologische vooruitgang in de hedendaagse digitale omgeving. De verschillende btw-tarieven voor fysieke en digitale goederen en diensten komen niet volledig overeen met de huidige realiteit. Lidstaten voelen zich bij het vaststellen van hun tarieven bovendien uitermate beperkt. De paradigmaverschuiving in de afgelopen jaren naar het bestemmingsbeginsel vereist een bredere bezinning op de gevolgen voor het btw-stelsel en de EU-regels inzake btw-tarieven.

Al met al worden in dit actieplan de progressieve stappen uiteengezet die vereist zijn voor de verwezenlijking van een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU. Er zijn onmiddellijke en dringende maatregelen in opgenomen om de btw-kloof te dichten en het btw-stelsel aan te passen aan de digitale economie en de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen. Het biedt daarnaast duidelijke oriëntaties voor de langere termijn als het gaat om het definitieve btw-stelsel en de btw-tarieven. Over al deze kwesties moeten nu beslissingen worden genomen. Er is vooral behoefte aan politiek leiderschap om een einde te maken aan deze diepgewortelde belemmeringen die de vooruitgang in het verleden hebben geblokkeerd, en om eindelijk de nodige hervormingen door te voeren om fraude te bestrijden, de administratieve hindernissen uit de weg te ruimen en de kosten van de regelgeving te verlagen, zodat Europese bedrijven het makkelijker krijgen.

⁷ In het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit).

⁸ Ernst & Young, 2015.

2 RECENTE EN LOPENDE BELEIDSINITIATIEVEN

De Commissie heeft voortdurend aangedrongen op de hervorming van het btw-stelsel. Onlangs heeft de Commissie, na een brede en geslaagde publieke discussie die in december 2010 door het *Groenboek over de toekomst van de btw* op gang was gekomen⁹, haar conclusies in december 2011 in een mededeling *over de toekomst van de btw* gepresenteerd¹⁰ en prioritaire maatregelen voor de komende jaren vastgesteld.

Bij deze gelegenheid heeft de Commissie na jarenlange vergeefse pogingen de doelstelling losgelaten om een definitieve btw-regeling in te voeren op basis van het beginsel dat alle grensoverschrijdende goederenleveringen worden belast in de lidstaat van herkomst, onder dezelfde voorwaarden die voor de binnenlandse handel gelden, inclusief btw-tarieven. Het Europees Parlement¹¹ en de Raad¹² kwamen overeen dat het definitieve stelsel gebaseerd moet zijn op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming van de goederen.

Tot de initiatieven die toen werden genomen, behoorden:

- het snellereactiemechanisme ter bestrijding van plotse en grootschalige btw-fraude¹³;
- de tenuitvoerlegging van de nieuwe regels voor de plaats van levering, overeenkomstig de algemene beginselen, op de plaats van bestemming, voor telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten aan eindverbruikers met een éénloketsysteem om de fiscale naleving te vergemakkelijken¹⁴;
- een nieuw, transparanter governancestelsel voor het EU-btw-stelsel waarin alle belanghebbenden nauwer worden betrokken¹⁵.

Hierna zijn nog andere initiatieven ontplooid om de btw-belemmeringen weg te nemen die de digitale ontwikkeling en de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen op de eengemaakte markt hinderen, en om de btw-regels voor de publieke sector te herzien¹⁶.

2.1 Het wegnemen van btw-belemmeringen voor e-commerce op de eengemaakte markt

Het huidige btw-stelsel voor grensoverschrijdende e-commerce is complex en duur, zowel voor lidstaten als voor bedrijven. De gemiddelde jaarlijkse kosten om goederen aan een ander EU-land te leveren worden op ongeveer 8 000 EUR geschat¹⁷. Bedrijven in de EU ondervinden bovendien een concurrentienadeel, omdat niet-EU-leveranciers consumenten in de EU goederen btw-vrij kunnen leveren dankzij de vrijstelling voor de invoer van kleine

⁹ COM(2010) 695, werkdokument van de diensten van de Commissie SEC(2010) 1455 van 1.12.2010.

¹⁰ COM(2011) 851 van 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//NL>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ De btw-deskundigengroep en het EU-btw-forum werden opgericht, en er werden toelichtingen en richtsnoeren van het btw-comité gepubliceerd.

¹⁶ Op grond van bijzondere regels uit de jaren '70 worden bepaalde activiteiten van overheidsinstanties of activiteiten die geacht worden van algemeen belang te zijn, niet aan btw onderworpen. Sindsdien zijn deze activiteiten steeds meer gedereguleerd of opengesteld voor de particuliere sector, waardoor de bezorgdheid over de mogelijke verstorende effecten van deze regels op de concurrentie en de complexiteit ervan zijn toegenomen. De Commissie heeft de mogelijke oplossingen onderzocht.

¹⁷ Voorlopige cijfers uit de lopende studie van de Commissie naar btw-belemmeringen voor grensoverschrijdende e-commerce.

zendingen (in 2015 werden bijna 150 miljoen btw-vrije zendingen ingevoerd¹⁸). Door de complexiteit van het stelsel is het voor lidstaten ook moeilijk om de naleving te garanderen: de verliezen als gevolg hiervan worden jaarlijks op ongeveer 3 miljard EUR geschat¹⁹.

Zoals in mei 2015 in de strategie voor een digitale eengemaakte markt is aangekondigd²⁰, komt de Commissie eind 2016 met een wetgevingsvoorstel om de btw voor grensoverschrijdende e-commerce te moderniseren en te vereenvoudigen, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. Dit voorstel omvat:

- de uitbreiding van het éénloketmechanisme tot de onlineverkoop van materiële goederen aan eindverbruikers in EU- en niet-EU-landen;
- de invoering van een gemeenschappelijke EU-brede vereenvoudigingsmaatregel (btw-drempel²¹) om het kleine start-ups in de e-commerce gemakkelijker te maken;
- de mogelijkheid van controles door het thuisland, zodat grensoverschrijdende bedrijven slechts één audit hoeven te ondergaan;
- de afschaffing van de btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen van niet-EU-leveranciers.

2.2 Naar een btw-pakket voor kleine en middelgrote ondernemingen

Kleine en middelgrote ondernemingen hebben door de complexiteit en de versnippering van het btw-stelsel in de EU over het algemeen te maken met hogere btw-nalevingskosten dan grote ondernemingen²². Daarom bereidt de Commissie in aanvulling op de nieuwe strategie voor een digitale eengemaakte markt²³ een breed pakket vereenvoudigingsmaatregelen voor kleine en middelgrote ondernemingen voor, om zo een klimaat te creëren dat hun groei stimuleert en gunstig is voor de grensoverschrijdende handel. Er wordt met name opnieuw gekeken naar de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen. Dit pakket wordt in 2017 gepresenteerd.

De Commissie trekt tevens lessen uit de intrekking van het voorstel voor een standaard btw-aangifte²⁴ (een gebied waarop nog heel wat vereenvoudigd kan worden), en blijft nadenken over de vraag hoe de nalevingskosten voor kleine en middelgrote ondernemingen in dit verband kunnen worden teruggebracht.

3 HOOGNODIGE MAATREGELEN OM DE BTW-KLOOF TE DICHTEN

De huidige omvang van de btw-kloof noopt tot dringende maatregelen op drie fronten: de realisatie van een betere administratieve samenwerking, de verbetering van de vrijwillige naleving en de gezamenlijke verbetering van de prestaties van Europese belastingdiensten. Door de boom in e-commerce is er bovendien een nieuwe aanpak voor het innen van belastingen nodig.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ COM(2015) 192 van 6.5.2015.

²¹ Op grond van deze maatregel is registratie in andere lidstaten of via het éénloketsysteem voor grensoverschrijdende leveringen niet verplicht.

²² Institute for Fiscal Studies, zie hiervoor.

²³ COM(2015) 550 van 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721 van 23.10.2013.

3.1 Verbetering van de samenwerking in de EU en met niet-EU-landen

Zoals erkend door de Europese Rekenkamer²⁵, worden de instrumenten van administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten niet ten volle benut. De tenuitvoerlegging van Eurofisc was bovendien niet ambitieus genoeg²⁶. We moeten daarom van de bestaande samenwerkingsmodellen op basis van de inlichtingenuitwisselingen tussen de lidstaten naar nieuwe modellen waarbij inlichtingen worden gedeeld en gezamenlijk worden geanalyseerd, en waarbij gezamenlijk wordt opgetreden. Lidstaten zouden moeten profiteren van een risicobeheercapaciteit op EU-niveau, die hen in staat stelt om frauduleuze netwerken snel en effectiever te identificeren en te ontmantelen.

Dit houdt in dat naar manieren moet worden gekeken om de rol en het effect van Eurofisc te versterken, om zo een kwalitatieve stap voorwaarts naar een meer geavanceerde structuur te zetten. Met steun van de Commissie zouden bevoegde ambtenaren van Eurofisc rechtstreeks toegang moeten hebben tot relevante inlichtingen in verschillende lidstaten, zodat zij belangrijke inlichtingen kunnen uitwisselen, delen en analyseren, en gezamenlijke controles kunnen starten. In 2017 wordt een wetgevingsvoorstel ingediend om deze verbeteringen uit te voeren.

Daarnaast bestaat de behoefte om de wederzijdse bijstand bij het innen van belastingschulden op te voeren.

De bestrijding van georganiseerde criminele netwerken en btw-fraude bij invoer vereist verder het wegnemen van belemmeringen voor een doeltreffende samenwerking tussen belastingdiensten en douaneautoriteiten en met rechtshandavingsinstanties en financiële instellingen op nationaal en EU-niveau. In dit verband kan de goedkeuring van de voorstellen van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU²⁷ om EU-brede btw-fraude te bestrijden en het voorstel om een Europees Openbaar Ministerie²⁸ in te stellen, een belangrijke rol spelen.

Ten slotte moet een betere samenwerking met internationale organisaties en niet-EU-landen op het gebied van de btw ervoor zorgen dat het EU-systeem voor administratieve samenwerking naar niet-EU-landen wordt uitgebreid, met name om effectieve belastingheffing van e-commerce te garanderen.

3.2 Naar efficiëntere belastingdiensten

De belastingdiensten van de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de belastingwetgeving. Voor de inning van btw en de bestrijding van fraude in een mondiaal economisch klimaat zijn sterke belastingdiensten nodig, die goed geëquipeerd zijn om elkaar bij te staan. In veel aanbevelingen van het Europees semester worden lidstaten opgeroepen de fiscale naleving en de capaciteit van hun belastingdiensten te verbeteren. Er moet daarom meer worden gedaan om beste praktijken op dit gebied uit te wisselen en uit te voeren.

²⁵ Speciaal verslag nr. 24/2015: De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig, 3 maart 2016.

²⁶ Eurofisc is een netwerk van nationale ambtenaren dat bedoeld is om snel gerichte informatie over btw-fraude uit te wisselen.

²⁷ COM(2012) 363 van 11.7.2012: voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt

²⁸ COM(2013) 534 van 17.7.2013: voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie.

Verder kan een modernisering van de btw-inning ook belangrijke voordelen hebben: e-governance en digitale fiscale rekeningen kunnen de procedures voor de belastingautoriteiten vereenvoudigen en de lasten voor bedrijven verminderen, zowel in de lidstaten zelf als over de grens. Bovendien kan het bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen en het bestrijden van fraude.

Het is tijd een gemeenschappelijke agenda voor belastingdiensten te ontwikkelen om vertrouwen op te bouwen, hun capaciteit voor fraudebestrijding en aanpassing aan de economische ontwikkelingen te versterken en tegelijkertijd samen te werken. De Commissie zal:

- een strategische discussie op gang brengen tussen de hoofden van de 28 belastingdiensten en met de douaneautoriteiten, om een dergelijke agenda op te stellen;
- overeenkomsten bevorderen over minimale kwaliteitsnormen voor de kerntaken van de belastingdiensten en de evaluatie;
- een platform bieden voor het uitwisselen van kennis en ervaring en technische bijstand voor het ondersteunen van hervormingen²⁹.

3.3 Verbetering van de vrijwillige naleving

Het is ook belangrijk om de vrijwillige naleving en de samenwerking tussen bedrijven en belastingautoriteiten te verbeteren. De Commissie zal dit proces vergemakkelijken door concrete projecten uit te voeren of te ondersteunen, zoals de inzet van mechanismen voor effectieve preventie en de oplossing van geschillen in het kader van het EU-btw-forum, en door overeenkomsten te bevorderen tussen de belastingdiensten en het bedrijfsleven.

3.4 Belastinginning

E-commerce, de deeleconomie en andere nieuwe bedrijfstvormen vormen wat belastinginning betreft een uitdaging en een kans, niet alleen voor het binnenland maar ook grensoverschrijdend. De lidstaten moeten samenwerken en met steun van de Commissie de beste praktijken definiëren en uitwisselen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Tot de nieuwe benaderingen om belasting te innen behoren onder meer: nieuwe verslagleggingsinstrumenten, nieuwe controle-instrumenten en het definiëren van nieuwe rollen voor bepaalde marktintermediairs.

3.5 Tijdelijke afwijking voor lidstaten om nationale en structurele fraude aan te pakken

Niet alle EU-landen worden in gelijke mate getroffen door btw-fraude: sterker nog, de btw-kloof varieert van minder dan 5 % tot meer dan 40 %. Enkele zwaarder getroffen lidstaten hebben toestemming gevraagd om een tijdelijke veralgemeende verlegging in te voeren, wat een afwijking zou inhouden van de algemene beginselen van de btw-richtlijn³⁰. Deze verzoeken zijn erop gericht endemische btw-fraude aan te pakken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betreffende lidstaat.

²⁹ De dienst voor ondersteuning van structurele hervormingen van de Commissie zou hierbij een rol kunnen spelen.

³⁰ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

De Commissie erkent de noodzaak praktische en kortetermijnoplossingen te vinden om btw-fraude aan te pakken. Ook al gaan de verzoeken verder dan de mogelijkheden die de huidige btw-richtlijn³¹ biedt, en is om die reden een wetswijziging vereist, dan nog neemt de Commissie deze verzoeken zeer serieus en zal zij de politieke, juridische en economische gevolgen ervan onderzoeken voordat zij haar conclusies voorlegt. Dergelijke afwijkingen mogen de goede werking van de eengemaakte markt niet buitensporig belemmeren en vereisen unanimiteit in de Raad. Deze beoordeling zal een gedetailleerde analyse omvatten om een grondig en zorgvuldig begrip van de situatie en de mogelijke gevolgen van de tijdelijke afwijkingen te krijgen. Het mogelijke effect op bedrijven en belastingdiensten, vooral als het gaat om aanpassingskosten en een eventuele verschuiving van fraude naar de buurlanden en het detailhandelsniveau, is een cruciaal element waar rekening mee moet worden gehouden.

Er bestaan in elk geval geloofwaardige administratieve maatregelen die bij het indammen van de fraude in tal van lidstaten effectief zijn gebleken. De Commissie staat klaar om de betreffende lidstaten te helpen hun belastinginning en inspectiecapaciteit te verbeteren. Uitgebreide hervormingsprogramma's, die gebaseerd zijn op een grondige analyse van de btw-kloof en fraudepraktijken in deze lidstaten, en die voortbouwen op beste praktijken, kunnen snel worden uitgevoerd. De Commissie kan hierbij financiële steun verlenen. Daarnaast kan deskundigheid van nationale belastingdiensten met een goede staat van dienst op dit gebied worden gebruikt. Eurofisc kan bovendien bijdragen door risicoanalyses uit te voeren, en er kunnen gezamenlijke controles worden gestart waarvoor nationale belastingdiensten zich kunnen opgeven.

De beoordeling van deze afwijkingen zal geen afbreuk doen aan de door de Commissie te presenteren voorstellen voor de tenuitvoerlegging van het definitieve btw-stelsel. De Commissie brengt in juni dit jaar verslag uit over de stand van zaken op dit gebied.

4 MAATREGELEN OP MIDDELLANGE TERMIJN OM DE BTW-KLOOF TE DICHTEN: NAAR EEN SOLIDE, GEMEENSCHAPPELIJKE EUROPESE BTW-RUIMTE

Het huidige stelsel, dat sinds 1993 van kracht is en als overgangsregeling was bedoeld, splitst elke grensoverschrijdende transactie op in een vrijgestelde grensoverschrijdende levering en een belastbare grensoverschrijdende verwerving. Het werkt als een douanesysteem, maar het ontbreekt aan gelijkwaardige controles en daarom vormt het de basis van grensoverschrijdende fraude.

Deze fraude vindt plaats als een leverancier doet alsof hij de goederen naar een andere lidstaat heeft vervoerd, maar ze in feite btw-vrij lokaal verbruikt, en vooral ook wanneer een klant grensoverschrijdend goederen of diensten btw-vrij aankoopt en btw aanrekent zonder deze btw over te maken naar de belastingautoriteiten, terwijl zijn of haar afnemer de btw wel kan aftrekken³².

Het is nu de hoogste tijd om één benadering te volgen voor de aanpak van deze fraude: een benadering die volledig in overeenstemming is met de eisen van de eengemaakte markt. Zelfs de ambitieuze administratieve maatregelen die hierboven uiteen zijn gezet om de btw-kloof te dichten, zijn op zichzelf - hoe nuttig ook - onvoldoende om een eind te maken aan grensoverschrijdende fraude.

³¹ Artikel 395 van de btw-richtlijn.

³² "intracommunautaire ploffraude" en "carrouselfraude".

In een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte worden grensoverschrijdende transacties op dezelfde manier behandeld als binnenlandse transacties, waardoor de inherente weeffouten uit het systeem worden gehaald, en worden het beheer en de handhaving van btw geïntegreerd via nauwere samenwerking tussen de belastingdiensten.

Na de conclusies van de Raad van mei 2012 is de Commissie een transparante dialoog aangegaan met de lidstaten en met andere belanghebbenden³³ om gedetailleerd te kijken naar de mogelijke opties om het "bestemmingsbeginsel", inclusief de invoering van een veralgemeende verlegging, te verwezenlijken bij de grensoverschrijdende handel³⁴ tussen bedrijven (B2B)³⁵.

Bij de veralgemeende verlegging wordt de btw gedurende de hele economische keten "uitgesteld" en wordt zij alleen aan de consument in rekening gebracht. Dit betekent dat de btw-inning in haar geheel naar het stadium van de detailhandel wordt verschoven. Een dergelijk stelsel is niet van eenzelfde zelfsturende aard als het huidige btw-stelsel (d.w.z. overeenkomstig het beginsel van de gespreide betalingen), dat waarborgt dat een klein aantal relatief grote, betrouwbare belastingplichtigen in de economische keten het grootste deel van de btw voor hun rekening nemen.

Bovendien kunnen er andere vormen van fraude ontstaan, b.v. fraudeurs die beweren belastingplichtig te zijn om voor eindverbruik bestemde goederen op die manier btw-vrij te verkrijgen. Het stelsel heeft daarom het grote risico in zich dat fraude en onbelaste particuliere consumptie een hoge vlucht zullen nemen, met name in het licht van de hoge btw-tarieven (tot wel 27 %) van de EU-landen.

De conclusie die de Commissie uit deze dialoog heeft getrokken is dat het voor de EU als geheel het beste zou zijn om B2B-goederenleveringen binnen de EU op dezelfde manier te belasten als binnenlandse leveringen, zodat de zwaarwegende tekortkoming van de overgangsregeling wordt verholpen en de onderliggende kenmerken van het btw-stelsel tegelijkertijd intact blijven.

Een dergelijk belastingsysteem van grensoverschrijdende leveringen garandeert in de hele productie- en distributieketen een consistente behandeling van binnenlandse en grensoverschrijdende leveringen en herstelt de basiskenmerken van de btw bij de grensoverschrijdende handel, d.w.z. het systeem van de gespreide betalingen en het zelfsturende karakter daarvan.

Dientengevolge zorgt deze wijziging ervoor dat de grensoverschrijdende fraude in de EU jaarlijks met ongeveer 40 miljard EUR (80 %) afneemt³⁶. Het intermediaire en eindverbruik van de goederen blijft nog altijd belast op de plaats waar de goederen naartoe worden vervoerd, wat een betrouwbare benadering is van de plaats van verbruik. Een dergelijk objectief criterium maakt het belastingplichtigen moeilijker om aan fiscale planning te doen of fraude te plegen. Op deze manier kunnen belastingdiensten hun middelen op andere uitdagingen richten.

³³ Vertegenwoordigers van bedrijven, belastingexperts en academici uit de btw-deskundigengroep.

³⁴ SWD(2014) 338 van 29.10.2014 over de tenuitvoerlegging van het definitieve btw-stelsel voor grensoverschrijdende handel.

³⁵ Business to Business.

³⁶ In Frankrijk zou de fraude bijvoorbeeld met ongeveer 10 miljard EUR kunnen worden teruggebracht. Andere cijfers: Italië: 7 miljard EUR, Verenigd Koninkrijk: 4 miljard EUR, Roemenië: ongeveer 17 % van de huidige btw-inkomsten, Griekenland: 12 % (Ernst & Young, 2015).

Er zullen samen met deze wijziging enkele belangrijke vereenvoudigingsmaatregelen worden genomen. Zo zal het éénloketsysteem, dat al dienstdoet voor telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten, en dat naar alle e-commerce-transacties³⁷ zal worden uitgebreid, op nog grotere schaal worden geïmplementeerd en gereboot, teneinde volledig recht te doen aan de digitale technologie om processen te vereenvoudigen, te standaardiseren en te moderniseren. Bedrijven moeten zich in de toekomst voor btw-doeleinden alleen in die lidstaten laten registreren waar zij zijn gevestigd. Alle bedrijven samen kunnen gemiddeld zo'n 1 miljard EUR besparen³⁸.

Een dergelijk stelsel vereist meer vertrouwen en samenwerking tussen belastingdiensten omdat de lidstaat waar de goederen aankomen, erop moeten vertrouwen dat de lidstaat van vertrek de op de grensoverschrijdende levering verschuldigde btw int. De tussen de belastingdiensten bestaande verschillen in efficiëntie bij het innen van btw en het bestrijden van fraude moeten daarom op het hoogste niveau met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Een dergelijk stelsel brengt ook aanzienlijke veranderingen voor bedrijven met zich mee. De implementatie ervan dient dus geleidelijk plaats te vinden om een soepele overgang voor bedrijven te garanderen en ervoor te zorgen dat alle lidstaten beter samenwerken en een hogere administratieve capaciteit realiseren. Het stelsel moet tevens gebruikersvriendelijk zijn en gebaseerd zijn op de meest recente digitale technologieën.

Als eerste wetgevende stap wordt het beginsel van de belastingheffing op grensoverschrijdende leveringen hersteld en het éénloketsysteem uitgebreid tot grensoverschrijdende B2B-goederenleveringen. Compliant bedrijven die door de belastingdiensten ervan gecertificeerd zijn, inclusief kleine en middelgrote ondernemingen, blijven echter btw verschuldigd voor in andere EU-landen aangekochte goederen. Aangezien compliant bedrijven het overgrote deel uitmaken van belastingplichtigen die grensoverschrijdende transacties verrichten, betekent dit een aanzienlijke vermindering van de btw-bedragen die via het éénloketsysteem worden afgewikkeld en maakt het de aanpassing voor bedrijven eenvoudiger.

Als tweede wetgevende stap zouden alle grensoverschrijdende leveringen in de heffing worden betrokken, zodat alle leveringen van goederen en diensten op de eengemaakte markt op dezelfde manier worden behandeld, ongeacht of het om binnenlandse of grensoverschrijdende leveringen gaat. Hiertoe is een aanzienlijke kwalitatieve verbetering nodig van de samenwerking en de instrumenten voor gezamenlijke handhaving, om het wederzijds vertrouwen tussen belastingdiensten te garanderen. Het intensiveren van de samenwerking via Eurofisc en het verbeteren van de capaciteiten van belastingdiensten is het eerste stadium op weg naar dit doel. Pas als de lidstaten van mening zijn dat er een kwalitatieve sprong is gemaakt, kan het definitieve stelsel volledig ten uitvoer worden gelegd.

5 NAAR EEN GEMODERNISEERD TARIEFBELEID

De btw-richtlijn bevat algemene regels voor de vrijheid van lidstaten om btw-tarieven vast te stellen. Deze regels waren bovenal bedoeld om de neutraliteit, eenvoud en werkbaarheid van het btw-stelsel te garanderen. De wetgever heeft als algemene regel voor een standaard btw-tarief op alle belastbare leveringen van goederen en diensten en voor een minimumtarief van

³⁷ Zie het hiervoor genoemde, binnenkort te verwachten wetgevingsvoorstel.

³⁸ Ernst & Young, zie hiervoor.

15 % gekozen. Voor bepaalde in de btw-richtlijn opgesomde goederen en diensten³⁹ heeft de wetgever twee verlaagde tarieven, ter hoogte van 5 % of meer, toegestaan. Op grond van "standstillafwijkingen"⁴⁰ is in bepaalde lidstaten bovendien een aantal verlaagde tarieven toegestaan, inclusief tarieven die onder de 5 % liggen.

In huidige regels wordt echter niet volledig rekening gehouden met de technologische en economische ontwikkelingen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor e-boeken en elektronische kranten, die niet in aanmerking komen voor de verlaagde tarieven die voor fysieke publicaties gelden. Deze kwestie komt aan de orde in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt.

Deze regels zijn bovendien twee decennia geleden opgesteld met het doel om tot een definitief btw-stelsel te komen dat gebaseerd is op het oorsprongsbeginsel. Sindsdien is de btw meer en meer ontwikkeld in de richting van een stelsel dat op het bestemmingsbeginsel is gebaseerd. De regels over tarieven zijn echter nooit aangepast aan deze ontwikkeling, die meer diversiteit in btw-tarieven mogelijk maakt. Verschillen in btw-tarieven kunnen nog altijd van invloed zijn op de werking van een eengemaakte markt in een stelsel waarin consumenten de grens oversteken om goederen en diensten te kopen. Afgezien van deze gevallen hebben leveranciers er echter niet meer baat bij (anders dan in een stelsel dat op het oorsprongslandbeginsel berust) om in een land met een lager tarief gevestigd te zijn, zodat de verschillen in btw-tarieven minder potentie hebben om de werking van de eengemaakte markt te verstoren.

De regels van de btw-richtlijn hebben tot doel de werking van de eengemaakte markt te behouden en concurrentievervalsingen te voorkomen. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel brengt de Commissie in herinnering dat de EU slechts optreedt indien en voor zover bepaalde doelstellingen niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en beter op het niveau van de Unie kunnen worden gerealiseerd. De huidige regels maken het voor lidstaten tijdrovend en moeilijk om verlaagde tarieven uit te breiden tot nieuwe gebieden, omdat alle besluiten hierover unaniem moeten worden genomen. De btw-richtlijn raakt daarom steeds meer verouderd, bijvoorbeeld als het gaat om producten waarvoor technologische vooruitgang belangrijk is.

Erger nog, door de lange tijdsduur om veranderingen in de EU-wetgeving te realiseren, krijgen lidstaten ermee te maken dat zij de regels schenden. Tot dusver heeft de Commissie meer dan 40 inbreukprocedures ingeleid tegen meer dan twee derde van de lidstaten. Een hervorming die lidstaten meer vrijheid biedt, geeft hen de kans om de gewenste fiscale beleidsbeslissingen sneller te nemen, en het ontlast de EU van onnodige procesvoering.

Anderzijds zijn er ook kosten en nadelen aan verbonden wanneer de lidstaten de volledige bevoegdheid krijgen om de tarieven te bepalen, zelfs als het op zich geen gevaar vormt voor de werking van de eengemaakte markt. De overdracht van bevoegdheden kan namelijk tot een derving van btw-inkomsten leiden, omdat bepaalde sectoren een gunstiger behandeling zouden kunnen eisen. Op de lange termijn zou dit de belastinggrondslag kunnen verminderen, wat tegen de economische beleidsaanbevelingen van de EU ingaat. De kloof tussen verlaagde tarieven en standaardtarieven is de laatste jaren inderdaad groter geworden, waardoor de btw minder efficiënt is geworden en de verstoringen zijn toegenomen. Verdere decentralisatie kan bovendien leiden tot meer complexiteit en als gevolg daarvan tot bijkomende kosten voor bedrijven en rechtsonzekerheid. In een op het bestemmingsbeginsel gebaseerd stelsel, waarin bedrijven in elke lidstaat btw in rekening moeten brengen overeenkomstig de tarieven die in

³⁹ In bijlage III bij de btw-richtlijn.

⁴⁰ De artikelen 109 tot en met 122 van de btw-richtlijn.

andere lidstaten gelden, wordt het steeds belangrijker dat elke reeks aan nationale regels eenvoudig is en zoveel mogelijk op geharmoniseerde productcategorieën berust.

De beoordeling van een gedecentraliseerd stelsel is uiteindelijk afhankelijk van politieke voorkeuren. De beslissing over de implementatie van een dergelijk stelsel is daarom niet louter een technische aangelegenheid, maar vereist een politieke discussie. Er zijn op technisch niveau verschillende subopties mogelijk, maar er moet eerst overeenstemming worden bereikt over de algemene richting van de hervorming. Hieronder worden de twee belangrijkste opties uiteengezet. Zij zijn niet tegenstrijdig. Zij vertegenwoordigen een verschillende mate aan flexibiliteit die aan lidstaten kan worden toegekend.

5.1 Optie 1: Uitbreiding en regelmatige herziening van de lijst van goederen en diensten die voor een verlaagd tarief in aanmerking komen

Het minimumniveau van het normale btw-tarief van 15 % blijft behouden. De lijst van goederen en diensten die in aanmerking komen voor de toepassing van een verlaagd tarief, wordt in eerste instantie in het licht van de overgang naar een definitief stelsel en vervolgens op gezette tijden, met name met inachtneming van de politieke prioriteiten, herzien. De lidstaten kunnen de Commissie hun standpunt over de noodzakelijkheid van aanpassingen meedelen.

De Commissie beoordeelt met hulp van de lidstaten of dergelijke veranderingen een gevaar vormen voor de werking van de eengemaakte markt of de concurrentie kunnen verstoren, en brengt dan verslag uit over haar bevindingen voordat eventuele veranderingen worden doorgevoerd.

In deze optie blijven alle momenteel bestaande verlaagde tarieven behouden, inclusief de in de lidstaten wettelijk toegepaste afwijkingen, en kunnen ze worden opgenomen in de lijst van facultatieve verlaagde tarieven waarover alle lidstaten kunnen beschikken, wat een gelijke behandeling garandeert.

5.2 Optie 2: Afschaffing van de lijst

Als het gaat om het toekennen van meer bevoegdheden aan lidstaten om tarieven vast te stellen, zou de meest ambitieuze benadering erin bestaan de lijst af te schaffen en lidstaten meer vrijheid te geven over het aantal en de hoogte van de verlaagde tarieven.

Hoewel de lidstaten gebonden zijn aan EU-wetgeving (zoals wetgeving over de eengemaakte markt of mededingingsregels) en het economische governancekader van de EU, zijn in deze optie toch waarborgen nodig om oneerlijke belastingconcurrentie op de eengemaakte markt te voorkomen en tegelijkertijd de rechtszekerheid te waarborgen en de nalevingskosten terug te brengen. De vrijheid om btw-tarieven vast te stellen moet daarom gepaard gaan met een aantal basisregels die de gevallen waarin verlaagde tarieven mogen worden toegepast, inkaderen.

Er kan met name van lidstaten worden verlangd de Commissie en andere lidstaten over iedere nieuwe maatregel en het eventuele effect ervan op de eengemaakte markt te informeren. Om oneerlijke belastingconcurrentie bij grensoverschrijdend winkelen te voorkomen, zou een mogelijke oplossing kunnen zijn de toepassing van een verlaagd tarief op hoogwaardige goederen en diensten, en met name gemakkelijk te vervoeren artikelen, te verbieden. Om in te staan voor de algehele samenhang en eenvoud van het tariefsysteem, kan het totale aantal toegestane verlaagde tarieven per lidstaat worden beperkt. Deze elementen maken het moeilijker om bepaalde sectoren doelgericht oneerlijke belastingvoordelen te verlenen.

Ook in deze optie blijven alle momenteel bestaande verlaagde tarieven behouden, inclusief de in de lidstaten wettelijk toegepaste afwijkingen, en kunnen alle lidstaten de mogelijkheid krijgen om ze toe te passen. Het minimumniveau van het normale btw-tarief wordt afgeschaft.

6 CONCLUSIE

In dit actieplan zijn de stappen beschreven voor de verwezenlijking van een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU. De initiatieven die uit deze mededeling voortvloeien, worden in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving⁴¹ ontwikkeld.

De Commissie nodigt het Europees Parlement en de Raad, ondersteund door het Europees Economisch en Sociaal Comité, uit om zo snel mogelijk een duidelijke politieke koers uit te zetten en hun bereidheid te bevestigen steun te verlenen aan de maatregelen in deze mededeling.

Om een voortdurende sturing van de in 2011 gestarte 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.

7 TIJDSHEMA

Aanpassing van het btw-stelsel aan de digitale economie en de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen

2016	Voorstel voor het wegnemen van btw-belemmeringen voor grensoverschrijdende e-commerce (digitale eengemaakte markt - Refit) - elektronische publicaties
2017	Btw-pakket voor kleine en middelgrote ondernemingen

Naar een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte

2016	Maatregelen ter verbetering van de samenwerking tussen de belastingdiensten onderling en met de douaneautoriteiten en rechtshandavingsinstanties, en ter versterking van de capaciteit van de belastingdiensten
2016	Evaluatieverslag over de richtlijn betreffende de wederzijdse bijstand bij het innen van belastingschulden
2017	Voorstel ter verbetering van de administratieve samenwerking op het gebied van btw en Eurofisc
2017	Voorstel voor een definitief btw-stelsel voor grensoverschrijdende handel (gemeenschappelijke Europees btw-ruimte – eerste stap -Refit)

Naar een gemoderniseerd tariefbeleid

2017	Hervorming van de btw-tarieven (Refit)
-------------	--

⁴¹ SWD(2015) 111 van 19.5.2015.