



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.7.2006
COM(2006) 404 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
overeenkomstig artikel 27, lid 3, van Richtlijn 77/388/EEG

1. ACHTERGROND

Overeenkomstig artikel 27, lid 1, van de Zesde Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag¹, kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastingheffing te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. **Aangezien deze procedure voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de geharmoniseerde algemene btw-beginselen, dienen dergelijke derogaties – overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie – een beperkt en proportioneel karakter te hebben.**

Bij brief, ingekomen bij het secretariaat-generaal van de Commissie op 27 oktober 2005, heeft de Republiek Oostenrijk verzocht om maatregelen te mogen toepassen die afwijken van artikel 21 van Richtlijn 77/388/EEG. Overeenkomstig artikel 27, lid 2, van Richtlijn 77/388/EEG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 8 juni 2006 van het verzoek van Oostenrijk in kennis gesteld. Bij brief van 9 juni 2006 heeft de Commissie Oostenrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Bij brief, ingekomen bij het secretariaat-generaal van de Commissie op 18 april 2006, heeft de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om maatregelen te mogen toepassen die afwijken van artikel 21 van Richtlijn 77/388/EEG. Overeenkomstig artikel 27, lid 2, van Richtlijn 77/388/EEG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 7 juni 2006 van het verzoek van Duitsland in kennis gesteld. Bij brief van 8 juni 2006 heeft de Commissie Duitsland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

2. SAMENVATTING VAN DE VERZOEKEN

2.1. Het verzoek van Oostenrijk

Oostenrijk wil de btw-heffing verleggen voor alle leveringen van goederen en diensten tussen bedrijven (b2b) met een factuurwaarde boven 10 000 euro. Als de waarde van een afzonderlijke factuur niet meer dan 10 000 euro bedraagt, zou de btw worden verlegd wanneer de waarde van de in het boekjaar afgenomen goederen of diensten hoger is dan 40 000 euro.

Als reden voor dit verzoek voert Oostenrijk aan dat het deze maatregel als een instrument ziet om carousel- en ploffraude aan te pakken, en dat het positieve ervaringen heeft gehad met de verlegging van de btw in de bouwsector. Het land is van mening dat klassieke methoden niet langer toereikend zijn om btw-fraude en met name carousel-fraude en fraude met behulp van fictieve facturen te voorkomen. Het

¹ PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/18/EG (PB L 51 van 22.2.2006, blz. 12).

gelooft dat met een dergelijke maatregel bepaalde vormen van belastingfraude en belastingontwijking kunnen worden voorkomen, zoals de slechts gedeeltelijke betaling van de btw op een factuur of de niet-betaling van de btw op een factuur waarbij de belastingplichtige verdwijnt zonder de verschuldigde som te voldoen. Het gelooft ook dat de verleggingsregeling tot lagere lasten zal leiden voor de belastingdienst, die anders de verschuldigde btw bij in gebreke blijvende belastingplichtigen moet invorderen of controles moet verrichten voordat tot teruggaaf kan worden overgegaan. De verleggingsregeling zou volgens Oostenrijk ook het bedrijfsleven ten goede komen, omdat bedrijven niet langer de btw zouden moeten voorfinancieren². Teneinde eventuele nieuwe vormen van fraude tegen te gaan, wil Oostenrijk bedrijven verplichten om iedere maand het totale omzetcijfer van elke zakelijke klant op te geven.

2.2. Het verzoek van Duitsland

Duitsland wil de btw-heffing verleggen voor alle leveringen van goederen en diensten tussen bedrijven (b2b) met een factuurwaarde boven 5 000 euro. De belastingplichtige leverancier of dienstverlener zou de geldigheid van het speciale btw-identificatienummer van de afnemer moeten controleren voordat de prestatie met btw-verlegging wordt verricht. Deze controle zou elektronisch en online gebeuren. Als het nummer van de afnemer geldig blijkt te zijn, zou niet de leverancier of dienstverlener de btw op de prestatie voldoen, maar de afnemer de door hem verschuldigde btw, die hij normaal ook als voorbelasting in aftrek kan brengen, bij de overheid aangeven. Behalve de controle van het nummer van de afnemer zou de belastingplichtige die met verlegging goederen of diensten levert, de belastingdienst telkenmale elektronisch moeten informeren wanneer hij een onbelaste prestatie verricht en zou hij de waarde daarvan moeten opgeven. De afnemer van zijn kant zou in zijn aangifte een aparte opgave moeten doen van alle door hem ontvangen prestaties met btw-verlegging. De belastingdienst zou de informatie die de leverancier of dienstverlener langs elektronische weg verstrekt, vergelijken met de informatie die de afnemer in zijn aangifte opneemt. Op deze manier wil Duitsland zich beschermen tegen nieuwe mogelijkheden tot fraude die de verleggingsregeling biedt.

Duitsland voert voor zijn verzoek dezelfde reden aan als Oostenrijk, maar voorziet, in tegenstelling tot Oostenrijk, wel in aanzienlijke extra rapportageverplichtingen voor de belastingplichtigen.

3. ACHTERGROND VAN DE VERZOEKEN – HET PROBLEEM VAN BTW-FRAUDE

Btw-fraude baart de Commissie al langer zorgen in het kader van de inspanningen die zij levert om de lidstaten ertoe te brengen dat zij alle nodige maatregelen tegen fraudeurs nemen om te vermijden dat de mededinging op de interne markt wordt verstoord. Als gevolg van recente begrotingsproblemen is btw-fraude ook een belangrijk punt van zorg van sommige lidstaten geworden.

² Naar gelang van de kredietvoorwaarden die een klant heeft bedongen, en de frequentie waarmee btw-aangiften worden ingediend, moeten belastingplichtigen vaak de btw al aan de schatkist afdragen voordat zij deze zelf van hun klanten hebben ontvangen.

De Commissie verheugt zich erover dat Duitsland en Oostenrijk willen optreden tegen een vorm van btw-fraude, die bekend staat als carousel- of ploffraude. Deze vorm van fraude ondermijnt de btw-opbrengsten in die zin dat een belastingplichtige een btw-tegoed doorschuift naar een andere belastingplichtige en dan verdwijnt zonder zelf de btw te voldoen. Duitsland en Oostenrijk menen dat dit probleem kan worden opgelost door voor binnenlandse prestaties tussen belastingplichtigen de verleggingsregeling van toepassing te verklaren. De fraude zou daarbij worden tegengegaan doordat de potentiële “plover” geen btw-schuld zou hebben. De vuistregel luidt evenwel dat in alle lidstaten 80 % van de btw wordt betaald door minder dan 10 % van de belastingplichtigen. Dit betekent dat de nationale belastingdiensten slechts zeer weinig controle-inspanningen moeten leveren om het leeuwendeel van hun btw-inkomsten veilig te stellen.

Slechts zeer weinig lidstaten maken cijfers bekend over het verlies aan btw-inkomsten als gevolg van fraude. Oostenrijk raamt het totale verlies als gevolg van btw-fraude op 4,4 % van alle btw-opbrengsten, maar kan niet precies aangeven wat het aandeel van de intracommunautaire ploffraude in dat cijfer is. Duitsland raamt het verlies als gevolg van diverse vormen van ploffraude op circa 2 % van zijn btw-opbrengsten. Uit deze niet te verwaarlozen bedragen blijkt duidelijk het belang dat moet worden gehecht aan btw-fraude in het algemeen en intracommunautaire ploffraude in het bijzonder. De Commissie is zich bewust van het belang van het probleem van belastingfraude. Het terugdringen van belastingfraude is daarom een belangrijke doelstelling van de Lissabon-strategie, omdat belastingfraude niet alleen drukt op de inkomsten die de lidstaten nodig hebben voor de publieke dienstverlening op nationaal niveau, maar ook tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven leidt. In deze context is de Commissie voornemens om later dit jaar een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement voor te leggen ten behoeve van de ontwikkeling van een nieuwe fraudebestrijdingsstrategie op Europees niveau. Btw-fraude en intracommunautaire ploffraude in het bijzonder zullen een belangrijk aandachtspunt in die mededeling zijn.

De cijfers in verband met ploffraude moeten desalniettemin in hun context worden gezien, met name wanneer een voorgestelde wijziging van het belastingstelsel gevolgen heeft voor zowel bonafide bedrijven als fraudeurs die ervan profiteren dat belastingdiensten niet in staat zijn snel en definitief tegen hen op te treden.

Het valt te verwachten dat nieuwe fraudevormen en –patronen het licht zullen zien als het systeem van verlegging op grotere schaal wordt ingevoerd. Het doorschuiven van de belastingschuld zou het interessanter maken voor het laatste bedrijf in de bevoorradingketen om te verdwijnen. Voorts zij aangetekend dat de verleggingsregeling ook geen antwoord biedt op het probleem van het “zwarte circuit”, dat wil zeggen niet-geregistreerde transacties die buiten het officiële economische verkeer gebeuren. Een belastingplichtige die btw moet aanrekenen aan het einde van de bevoorradingketen, zal sterker geneigd zijn om zich “zwart” te bevoorraden omdat hij het totale btw-bedrag moet afdragen en niet meer alleen het gedeelte dat betrekking heeft op de door hem “toegevoegde waarde”.

4. HET CONCEPT VAN VERLEGGING

In de regel wordt de btw ter zake van een levering van goederen of diensten in een lidstaat in rekening gebracht door de presterende ondernemer. Als de afnemer belastingplichtig is, kan hij de hem in rekening gebrachte btw terugkrijgen door de voorbelasting te vermelden in zijn periodieke btw-aangifte. De aftrek gebeurt onmiddellijk, dat wil zeggen dat niet eerst de presterende ondernemer de btw aan de schatkist moet hebben afgedragen. Het probleem bestaat erin dat wanneer degene die de factuur afgeeft, de btw helemaal niet betaalt aan de schatkist, de overheid in dat geval een vermindering verleent voor voorbelasting die zij nooit heeft ontvangen. Behalve met liquidaties en faillissementen hebben de lidstaten problemen gehad met bedrijven die gedurende korte tijd actief zijn, btw in rekening brengen en vervolgens verdwijnen zonder de btw te voldoen, maar in veruit de meeste gevallen (90 % tot 95 % naargelang de lidstaat) is het juiste btw-bedrag op het juiste tijdstip aan de schatkist afgedragen.

Momenteel wordt een groot gedeelte van de btw die iedere lidstaat int, betaald door een zeer kleine groep van grote belastingplichtige bedrijven die de regels naleven. Als de verlegging veralgemeend wordt, zou dit betekenen dat de belasting bij een veel grotere groep belastingbetalers wordt geïnd, waardoor de controle verhoudingsgewijs moeilijker zou worden.

Bij een systeem van verlegging zoals Duitsland en Oostenrijk voor ogen hebben, zou een presterende ondernemer de status van zijn afnemer moeten controleren om te weten of deze al dan niet belastingplichtig is en er dus al dan niet btw in rekening moet worden gebracht. Bij het huidige btw-stelsel moet een dergelijke controle niet worden verricht, omdat btw in het algemeen wordt aangerekend, los van de status van de afnemer. Ook de vereisten dat iedere maand totale omzetcijfers voor iedere zakelijke klant moeten worden verstrekt (in het geval van Oostenrijk) en dat de belastingdienst elektronisch moet worden geïnformeerd en de waarde van iedere onbelaste prestatie moet worden aangegeven (in het geval van Duitsland), zouden nieuwe extra verplichtingen vormen.

5. STANDPUNT VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE VERZOEKEN

Wanneer de Commissie een verzoek overeenkomstig artikel 27 ontvangt, gaat zij eerst na of dit verzoek voldoet aan de basisvoorwaarden om een dergelijk verzoek in te willigen, dat wil zeggen of de voorgestelde **bijzondere maatregel** de belastingheffing voor belastingplichtigen en/of de belastingdienst vereenvoudigt dan wel of het voorstel **bepaalde vormen van belastingfraude of –ontwijking** voorkomt. In dit verband is de Commissie altijd restrictief en omzichtig te werk gegaan om te vermijden dat derogaties de werking van het algemene btw-stelsel ondermijnen. Dit is ook de context waarin zij haar voorstel³ van 2005 heeft gedaan tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft bepaalde maatregelen ter vereenvoudiging van de btw-heffing en ter bestrijding van belastingfraude en –ontwijking, en tot intrekking van bepaalde derogatiebeschikkingen, waardoor alle

³ COM (2005) 89 van 16.3.2005.

lidstaten derogaties zouden kunnen toepassen die hun nut en doeltreffendheid hebben bewezen.

De in artikel 26 ter van de zesde btw-richtlijn vastgestelde bijzondere regeling voor beleggingsgoud kan misschien wel als een feitelijke verlegging worden omschreven, maar de werkingssfeer en de omvang van de desbetreffende bepalingen zijn zeer doelgericht en nauwkeurig afgebakend en een vergelijking met de voorliggende verzoeken is bijgevolg niet mogelijk.

5.1. De verzoeken van Oostenrijk en Duitsland

De Commissie is van mening dat de verzoeken van Oostenrijk en Duitsland een poging vormen om via artikel 27 van de zesde btw-richtlijn een ingrijpende wijziging in het btw-stelsel door te voeren waarbij een van de basiskennmerken van dat stelsel, namelijk de gespreide betaling, zou verdwijnen. De achtergrond van deze verzoeken is dat Oostenrijk en Duitsland blijkbaar onvoldoende in staat zijn om de bedrijven die betrokken zijn bij “ploffraude” te controleren, waardoor beide landen volgens ramingen tot 2 % van de totale btw-opbrengsten mislopen. Duitsland en Oostenrijk zijn de mening toegedaan dat wanneer een bedrijf om te beginnen al geen btw mag aanrekenen, dan ook de prikkel om te verdwijnen, wegvalt.

Oostenrijk schat dat een beperkte veralgemeende verlegging voor Oostenrijkse belastingplichtigen betrekking zou hebben op 7 miljoen in Oostenrijk afgegeven facturen, terwijl Duitsland schat dat zijn voorstel betrekking zou hebben op 0,5 % van alle in Duitsland afgegeven facturen, wat niettemin neerkomt op circa 130 miljoen facturen. Het is hoe dan ook te verwachten dat iedere belastingplichtige de gevolgen van de voorgestelde wijziging zou voelen en de verleggingsregeling zou moeten toepassen naast de “normale” btw-regels.

6. CONCLUSIE

De verzoeken van Oostenrijk en Duitsland vormen een poging om via artikel 27 een ingrijpende wijziging in het btw-stelsel door te voeren in de vorm van een veralgemeende verlegging, waarbij een van de basiskennmerken van dat stelsel, namelijk de gespreide betaling, zou verdwijnen. Het zou ook betekenen dat belastingplichtigen met drie verschillende belastingregelingen te maken krijgen:

- het “klassieke” btw-stelsel,
- de verleggingsregeling voor zakelijke transacties (b2b) indien aan bepaalde criteria is voldaan,
- het intracommunautaire stelsel.

Dit zou een extra last betekenen bovenop de administratieve verplichtingen die bedrijven nu al hebben. Er zouden ook extra nalevingslasten (controle van de status van de afnemer en melding van transacties) worden opgelegd aan bonafide bedrijven die actief zijn op gebieden waar fraude niet courant is. Voorts zouden de Duitse en Oostenrijkse belastingdienst aanzienlijk meer middelen moeten investeren in btw-

controle omdat het leeuwendeel van de btw niet meer door een minderheid van belastingplichtigen zou worden voldaan.

De Commissie is van mening dat deze verzoeken **de toets van artikel 27 niet doorstaan** in die zin dat zij de situatie alleen maar zouden compliceren, zowel voor de belastingplichtigen als de belastingdiensten, en bovendien méér in plaats van minder ruimte voor belastingfraude zouden bieden.

De Commissie is van oordeel dat **artikel 27 niet de juiste rechtsgrondslag is** om een systeem van veralgemeende verlegging voor te stellen zoals in het voorstel van Duitsland en Oostenrijk. De Commissie heeft de Raad in het verleden weliswaar voorgesteld om lidstaten machtiging voor verlegging te verlenen, maar de omstandigheden waren doorgaans verschillend in die zin dat eerdere verzoeken betrekking hadden op **specifieke sectoren** (bouw-, afval-, houtsector enz.) en de btw altijd **naar een grotere schakel in de bevoorradingketen** werd verlegd (waarbij uitsluitend de zwakke schakel in het begin van de keten wordt uitgeschakeld), zodat niet de fraudegevoeligere kleine bedrijven die maar korte tijd bestaan, btw in rekening brengen, maar wel de grotere, gemakkelijker te controleren ondernemingen. Het enige voorbeeld in verband met een goed heeft betrekking op goud, maar zelfs in dat geval gaat het om slechts één enkel product in plaats van een hele reeks goederen in verschillende sectoren. Bovendien zouden de door Duitsland en Oostenrijk voorgenomen maatregelen doorwerken op transacties in alle economische sectoren, waaronder sectoren waar nooit een vermoeden van carrousel- of ploffraude heeft bestaan. De Commissie is van oordeel dat derogaties zoals gevraagd door Duitsland en Oostenrijk het in verschillende arresten van het Hof neergelegde evenredigheidsbeginsel niet in acht nemen.

Als zou worden toegestaan dat individuele lidstaten bijzondere maatregelen toepassen met een dergelijke werkingssfeer en zulke impact op bedrijven, zou dit tot het uiteenvallen van de interne markt op btw-gebied leiden. Afhankelijk van de waarde van een levering, het soort product of eender welk ander criterium zouden bedrijven dan immers in verschillende lidstaten te maken krijgen met uiteenlopende regels en procedures voor binnenlandse leveringen. Om deze reden gaan deze maatregelen veel verder dan het toepassingsgebied van artikel 27 van de zesde btw-richtlijn.

Bovendien gaat bij verlegging het financiële risico dat voortvloeit uit de niet-betaling van de btw, over van de schatkist naar de bedrijven. Het zijn de bedrijven die het risico dragen als zij beslissen al dan niet btw in rekening te brengen op basis van de controle van de status van hun afnemer. Een dergelijke verschuiving van verantwoordelijkheid van de belastingautoriteiten naar de bedrijven met de eventueel daaruit voortvloeiende kosten voor de bedrijven, is in tegenspraak met de Lissabon-doelstellingen.

Voorts betekent verlegging dat de controle naar het eind van de distributieketen sterk afneemt. De belastingdiensten zouden bijgevolg het aantal controleambtenaren fors moeten verhogen om het grotere risico dat het gevolg is van de spreiding van de belastingschuld over een groter aantal belastingplichtigen, op te vangen. Een uitbreiding van de verleggingsregeling zoals voorgesteld door Duitsland en Oostenrijk zou ook betekenen dat een alternatief systeem wordt opgezet dat veel ingewikkelder is dan het normale btw-stelsel.

De verzoeken van Oostenrijk en Duitsland vormen een poging om via artikel 27 een ingrijpende wijziging in het btw-stelsel door te voeren waarbij een van de basiskenmerken van dat stelsel, namelijk de gespreide betaling, zou verdwijnen. De verzoeken berusten op de veronderstelling dat wanneer een bedrijf om te beginnen al geen btw mag aanrekenen, dan ook de prikkel om te verdwijnen, wegvalt, wat tot extra btw-inkomsten zal leiden.

Ofschoon de Commissie de mening blijft toegedaan dat de oplossing voor ploffraude kan worden gevonden in strengere btw-controle op basis van risicoanalyse in plaats van een wijziging van de fundamentele belastingregels, is zij er niet tegen gekant om complementaire of zelfs alternatieve instrumenten in overweging te nemen. Gelet op het feit dat Oostenrijk en Duitsland van mening zijn dat het bestaande btw-stelsel zwakke punten vertoont, zal de Commissie de kwestie verder onderzoeken om na te gaan of een algemenere actie in het kader van de zesde btw-richtlijn vereist is.

Hiervan uitgaande meent de Commissie dat de juiste rechtsgrondslag op basis waarvan de lidstaten zeer brede maatregelen kunnen invoeren om btw-fraude en -ontwijking te bestrijden, artikel 93 van het Verdrag is.

Dienovereenkomstig concludeert de Commissie dat de verzoeken van Duitsland en Oostenrijk niet binnen de werkingssfeer van artikel 27 van de zesde btw-richtlijn vallen en daarom **maakt zij bezwaar tegen de gevraagde derogaties.**