

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.2.2008
COM(2008) 109 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

over maatregelen tot wijziging van het btw-stelsel met het oog op fraudebestrijding

{SEC(2008) 249}

INHOUDSOPGAVE

1.	Achtergrond.....	3
2.	Doel van deze mededeling	4
3.	Belastingheffing van intracommunautaire leveringen in de lidstaat van vertrek.....	4
3.1.	Resultaten van de analyse van de Commissie.....	5
3.2.	Conclusie in verband met de belastingheffing van intracommunautaire leveringen ...	7
4.	Verlegging.....	8
4.1.	Resultaten van de analyse van de Commissie.....	8
4.2.	Samenhang met het huidige btw-stelsel.....	9
4.3.	Conclusie in verband met verlegging.....	10
5.	Mogelijkheid van een proefproject gedurende een beperkte periode in een geïnteresseerde lidstaat.....	10
5.1.	Resultaten van de analyse van de Commissie.....	10
5.2.	Conclusie in verband met een proefproject.....	12

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over maatregelen tot wijziging van het btw-stelsel met het oog op fraudebestrijding

1. ACHTERGROND

De Ecofin-Raad van 5 juni 2007 heeft de Commissie verzocht twee verdergaande maatregelen voor de bestrijding van btw-fraude te onderzoeken, namelijk:

- de belastingheffing van intracommunautaire handelingen, en
- het mogelijk maken van een facultatieve toepassing van een algemene verleggingsregeling (algemene regeling ter verlegging van de belastingschuld).

Daarnaast heeft de Raad de Commissie specifiek verzocht de mogelijkheid na te gaan om gedurende een beperkte periode in een geïnteresseerde lidstaat een proefproject met een algemene verleggingsregeling uit te voeren.

Op zijn bijeenkomst van 4 december 2007 heeft de Raad er bij de Commissie op aangedrongen dat zij de bevindingen van haar werkzaamheden in verband met deze verdergaande maatregelen zou presenteren, zodat hij hierover in het eerste kwartaal van 2008 kan debatteren. Deze mededeling is het antwoord van de Commissie op dit verzoek.

Wat de belastingheffing van intracommunautaire handelingen betreft, heeft de Raad de Commissie verzocht om eerst de mogelijkheid van heffing in de lidstaat van vertrek te onderzoeken, met bijzondere aandacht voor:

- de algemene gevolgen van een verrekeningssysteem voor de begrotingen in de lidstaten, en met name voor overwegend "invoerende" lidstaten en voor overwegend "uitvoerende" lidstaten;
- een ruwe schatting van de extra kosten voor de belastingbetaler en de belastingdiensten als gevolg van de invoering van de heffing op intracommunautaire handelingen;
- het risico van nieuwe vormen van fraude en de doeltreffendheid bij de aanpak van bekende fraudepraktijken;
- de verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's tussen de lidstaat van vertrek, waar de belasting wordt betaald, en de lidstaat van aankomst, waar de belasting wordt afgetrokken;
- de mededingingsaspecten van de heffing op intracommunautaire handelingen in verhouding tot de nationale belastingregelingen en in vergelijking met het bestaande systeem.

Wat het concept van een algemene verlegging betreft, heeft de Raad de Commissie verzocht om de volgende aspecten te onderzoeken:

- de gevolgen voor de lidstaten die de verleggingsregeling niet toepassen, in het bijzonder voor hun begrotingen, ook vanuit het oogpunt van het concurrentievermogen van hun ondernemingen;
- de samenhang en de harmonisatie van de btw-wetgeving in de EU;
- de kosten van de uitvoering van een verleggingsregeling voor de belastingplichtige en de overheid;
- de verplaatsing van de fraude naar andere lidstaten die geen verleggingsregeling toepassen;
- het risico van nieuwe vormen van fraude;
- de mogelijkheid om een in de tijd beperkt proefproject uit te voeren in een geïnteresseerde lidstaat.

2. DOEL VAN DEZE MEDEDELING

Gelet op de relatief korte tijdsperiode waarover de Commissie kon beschikken, zijn de resultaten van de analyse hoofdzakelijk gebaseerd op enkele specifieke studies van een consultant - die slechts een beperkte waarde hebben -, de antwoorden die de belastingdiensten hebben ingezonden op een hun toegestuurde vragenlijst, feedback van bedrijven en analyses van ambtenaren van de Commissie. Een reeks kwesties zal misschien in nader detail moeten worden geanalyseerd, maar op basis van de voorlopige resultaten kunnen toch al enkele fundamentele vragen aan de Raad worden gesteld zodat de Commissie de koers van de toekomstige werkzaamheden kan uitzetten.

In bijgaand werkdocument van de Commissiediensten is de nadere analyse opgenomen. Op basis van die analyse wordt in deze mededeling de stand van zaken toegelicht in verband met de verschillende mogelijkheden om het huidige btw-stelsel te wijzigen, waarbij wordt ingegaan op de punten die de Raad aan de Commissie heeft voorgelegd; voorts worden de politieke vragen gesteld waarop de Commissie van de Raad een antwoord verwacht. Verdere werkzaamheden in verband met maatregelen tot wijziging van het btw-stelsel met het oog op fraudebestrijding hebben slechts zin als het antwoord op deze vragen een duidelijke en krachtige koers uitzet en de belastingdiensten verdere relevante informatie verstrekken.

3. BELASTINGHEFFING VAN INTRACOMMUNAUTAIRE LEVERINGEN IN DE LIDSTAAT VAN VERTREK

Sinds 1987 al pleit de Commissie voor de toepassing van het oorsprongslidbeginsel bij de btw als de enige mogelijkheid om een echte interne markt tot stand te brengen. Zowel het voorstel van 1987 als dat van 1995 nam als startpunt de harmonisatie van de btw-tarieven, of ten minste een zeer sterke onderlinge aanpassing van die tarieven, om verstoring van de mededinging te voorkomen. De lidstaten waren toen evenwel

niet bereid – en zijn dat ook nu nog niet - om hun soevereiniteit met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van de btw-tarieven op te geven. Bij het opzetten van een systeem om intracommunautaire leveringen te belasten, is de Commissie daarom uitgegaan van een systeem waarvoor een dergelijke verreikende harmonisatie niet nodig is. Het concept van belastingheffing van intracommunautaire leveringen is bijgevolg gebaseerd op het beginsel dat de binnenlandse btw-tarieven onverkort van toepassing blijven, en de enige wijziging bestaat erin dat de vrijstelling voor intracommunautaire leveringen wordt vervangen door belastingheffing naar een tarief van 15%. Indien de lidstaat van aankomst van de goederen een hoger tarief dan 15% hanteert, komt de extra btw aan die lidstaat toe; hanteert de lidstaat van aankomst van de goederen een lager tarief dan 15% omdat er een of meer verlaagde btw-tarieven van toepassing zijn of in bepaalde lidstaten het nultarief, dan staat de lidstaat van de afnemer een *credit* toe aan de belastingplichtige die de intracommunautaire verwerving verricht. In dezelfde geest zal de lidstaat van aankomst de btw kunnen innen die het resultaat is van eventuele beperkingen die gelden ten aanzien van het recht op aftrek van voorbelasting van de afnemer. Op deze manier worden mededingingsverstoringen voorkomen die zich anders als gevolg van verschillende nationale btw-tariefniveaus zouden kunnen voordoen.

3.1. Resultaten van de analyse van de Commissie

Intracommunautaire leveringen in de belastingheffing betrekken, lijkt een passend antwoord te zijn op de problemen die worden veroorzaakt door intracommunautaire ploffraude. Dit zou evenwel geen oplossing bieden voor **andere vormen van fraude**. De belastingheffing van intracommunautaire leveringen zou zelfs de mogelijkheid kunnen openen om bestaande fraudepraktijken ook op deze handelingen toe te passen. In dit stadium is het evenwel onmogelijk om in te schatten wat de algemene gevolgen zouden zijn van een overschakeling naar belastingheffing van intracommunautaire leveringen in de lidstaat van vertrek. Voorts moet ten volle rekening worden gehouden met **mededingingsaspecten**. Er is nauwelijks reden om aan te nemen dat het belastingverschil tussen een gemeenschappelijk tarief van 15% en de tarieven die de lidstaten momenteel hanteren, een groot effect zal sorteren; de potentiële gevolgen voor de cashflow daarentegen zijn aanleiding tot enige zorg. Aangezien de intracommunautaire goederenhandel thans goed is voor 2 400 miljard euro per jaar, zouden de bedrijven zo'n 360 miljard euro aan btw moeten opbrengen, wat verschillende gevolgen voor de cashflow kan hebben die nagenoeg niet zijn in te schatten omdat zij van feitelijke omstandigheden afhangen, zoals de relatie tussen leverancier en afnemer of tussen belastingplichtige en belastingdienst. Het is onmogelijk om deze individuele omstandigheden onder een algemene noemer te verzamelen en er zouden gedetailleerde modellen moeten worden gemaakt om betrouwbare conclusies te kunnen trekken. Het is daarentegen wel duidelijk dat het mkb waarschijnlijk nog meer nadeel zou ondervinden als intracommunautaire leveringen worden belast. Het mkb bevindt zich immers al in een nadelige positie op de binnenlandse markt waar het gaat om prefinanciering.

Andere **kosten voor de belastingplichtigen** hangen grotendeels af van de rapportageverplichtingen die noodzakelijk worden geacht voor zowel de belastingheffing van intracommunautaire leveringen als het vereiste verrekeningsstelsel. De Commissie meent dat in dit verband een maandelijks lijst van zowel de leverancier als de afnemer zou moeten volstaan. De kosten blijven hier in essentie beperkt tot de typische eenmalige kosten van de overschakeling en zijn op de lange termijn van

minder belang. In het huidige systeem is het hoe dan ook de bedoeling om het tijdvak waarop de lijsten betrekking hebben, te verkorten – de Commissie heeft de desbetreffende voorstellen ingediend als antwoord op het verzoek van Ecofin in juni 2007 - en de uitbreiding van de rapportageverplichtingen tot de belastingplichtigen die goederen afnemen, zal naar alle waarschijnlijkheid slechts beperkte kosten veroorzaken.

Het is zeer moeilijk om een precieze raming te maken van de **kosten voor de belastingdiensten**. De antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst hebben in dit verband weinig houvast opgeleverd.

Het belangrijkste aandachtspunt voor de lidstaten is waarschijnlijk de wijze waarop het **verrekeningssysteem** zou functioneren. In tegenstelling tot het standpunt dat zij in 1996 heeft ingenomen, is de Commissie nu voorstander van bilaterale verrekening op micro-economisch niveau op basis van overzichtslijsten. Zo zouden de lidstaten de ruimte krijgen om te bepalen, binnen de grenzen van nog op te stellen gemeenschappelijke richtsnoeren, hoe zij precies te werk willen gaan. De gegevens op de overzichtslijsten, die meteen ook voor de verrekening zouden dienen, zouden moeten gebaseerd zijn op de ontvangen en uitgereikte facturen, omdat de huidige voorschriften inzake de belastbare feiten die samenhangen met intracommunautaire handelingen, onvoldoende kunnen garanderen dat de aangifte door de leverancier, de betaling van de belasting, de lijst van de leverancier, de lijst van de afnemer en de aftrek door de afnemer op hetzelfde tijdvak zien. Om redenen van samenhang zouden deze regels ook van toepassing moeten zijn op binnenlandse handelingen.

Alle lidstaten zouden te maken krijgen met het verrekeningssysteem – hetzij omdat zij aan andere lidstaten moeten betalen, hetzij omdat zij van andere lidstaten moeten ontvangen, afhankelijk van hun onderlinge handelsbalans. In principe zouden alle lidstaten zowel betaler als ontvanger zijn. Volgens de totale handelsbalansstatistieken zouden 16 lidstaten netto-ontvangers zijn en 11 nettobetalers. Voor deze 16 lidstaten was het bedrag van de verwervingen in 2006 in totaal 200 miljard euro hoger dan dat van de leveringen. Met een btw-tarief van 15% betekent dit dat deze lidstaten van de andere lidstaten een bedrag van **30 miljard euro** aan belastingopbrengsten mogen verwachten. Dit cijfer moet worden bekeken tegen de achtergrond dat in de meeste lidstaten **de intracommunautaire leveringen 10% tot 20% van de totale waarde van de leveringen vertegenwoordigen**; de lidstaten zouden dus in ieder geval nog altijd de zekerheid hebben dat zij een beroep kunnen doen op 80% tot 90% van hun totale btw-opbrengsten die door hun eigen belastingplichtigen verschuldigd zouden zijn.

In overeenstemming met het verzoek van de Raad heeft de Commissie in dit stadium het functioneren van het verrekeningssysteem niet nader uitgewerkt. Om begrotings-tekorten te vermijden, is het evenwel duidelijk dat de eerste betaling tussen de lidstaten snel op de referentiemaand zou moeten volgen en dat een "definitieve" verrekening van het saldo zou moeten worden verricht met passende intervallen van 6 en 12 maanden. Belangrijker in dit stadium is dat er geen onduidelijkheid heerst over de verantwoordelijkheden die de lidstaten ten opzichte van elkaar hebben. Een lidstaat zou altijd de op de lijst van de leverancier vermelde btw moeten betalen aan de lidstaat van de afnemer, ook als de belastingplichtige die de levering heeft verricht, de belasting niet aan zijn belastingdienst heeft afgedragen. De lidstaat van de afnemer zou zijn belastingplichtigen op de gewone manier controleren om te

vermijden dat zij op hun intracommunautaire verwervingen te veel btw in aftrek brengen. De toepassing van deze beginselen zou garanderen dat iedere lidstaat de stimulans heeft om de inning van en de controle op de btw juist te verrichten. Als blijkt dat er dan toch nog verschillen bestaan die niet kunnen worden verklaard, zouden beide lidstaten in gelijke mate moeten opdraaien voor eventuele tekorten, zodat ze beide de stimulans hebben om degelijke controles uit te voeren.

3.2. **Conclusie in verband met de belastingheffing van intracommunautaire leveringen**

Uit de analyse die de Commissie in de door de Raad vastgestelde termijn heeft kunnen verrichten, is gebleken dat een systeem waarbij intracommunautaire leveringen in de belastingheffing worden betrokken, een aantal positieve aspecten heeft. Er zijn ook enkele zorgpunten naar voren gekomen, die evenwel niet van die aard zijn dat van het systeem moet worden afgezien.

Er is niettemin één groot knelpunt dat volgens de Commissie moet worden opgelost voordat het systeem verder kan worden geanalyseerd. **Het politiek heetste hangijzer is de vraag of de lidstaten bereid zijn hun belastingopbrengsten afhankelijk te maken van overdrachten van andere lidstaten.** Aangezien een dergelijke maatregel circa 10% van de totale btw-opbrengst zou beïnvloeden, wat op EU-niveau overeenkomt met een totaalbedrag van circa 30 miljard euro, **is de logische vraag die zich stelt of de lidstaten bereid zijn een dergelijke afhankelijkheid te accepteren.**

Luidt het antwoord ja, dan wil de Commissie het concrete functioneren van het verrekeningssysteem nader toelichten en zou zij ook de analyses voltooien die nodig zijn voor de specifieke organisatie van de belastingregeling. Deze werkzaamheden kunnen uiteraard slechts worden verricht als de belastingdiensten meer informatie verstrekken.

Luidt het antwoord nee, dan komen systemen met een verrekeningsmechanisme niet meer in aanmerking. In dat geval **is het enige alternatief belastingheffing van intracommunautaire leveringen op de plaats van bestemming** en dan wil de Commissie van de Raad vernemen of dit alternatief al dan niet verder moet worden geanalyseerd. De Commissie wil er evenwel duidelijk op wijzen dat dit alternatief de instelling van een echt eenloketsysteem vereist – een idee dat hoe dan ook de steun van de Raad en het Europees Parlement heeft – en dat het belastingheffing naar het toepasselijke tarief in de lidstaat van verwerving mogelijk zou maken (een gemeenschappelijk tarief van 15% voor intracommunautaire leveringen zou dan niet nodig zijn). Ook de kosten voor de belastingplichtigen en de belastingdiensten zouden lager uitvallen.

Dit zijn, naar mening van de Commissie, de elementen ten aanzien waarvan de Raad een verdere oriëntatie moet bieden om te kunnen bepalen of belastingheffing van intracommunautaire leveringen een te overwegen optie blijft.

4. VERLEGGING

4.1. Resultaten van de analyse van de Commissie

De Commissie is van mening dat de invoering van een algemene verleggingsregeling de intracommunautaire ploffraude en andere vormen van fraude met aftrek fors zou terugdringen. Zij vreest evenwel dat verlegging ook een negatief effect zou kunnen hebben op de inkomsten van de lidstaten als gevolg van nieuwe vormen van fraude.

Om deze nieuwe **vormen van fraude** – in hoofdzaak onbelast verbruik en misbruik van btw-identificatienummers – te bestrijden, zou tegelijkertijd een reeks maatregelen moeten worden ingevoerd, wat het systeem zou compliceren en nieuwe lasten zou veroorzaken voor bedrijven en belastingdiensten.

Ten eerste zou er een **drempel** moeten worden gehanteerd om het gevaar dat het eindverbruik onbelast blijft, te beperken. Een dergelijke drempel zou de zaak sterk compliceren, omdat er onderscheiden moeten worden gemaakt die momenteel niet van toepassing zijn en die ook niet aansluiten bij een commerciële realiteit. Ook zou er een reeks nieuwe definities moeten worden vastgesteld om de drempel in de praktijk te kunnen toepassen en alle mogelijke situaties af te dekken.

Ten tweede zouden er, aangezien het systeem zou berusten op het maken van onderscheid tussen belastingplichtigen die verwervingen mogen verrichten onder de verleggingsregeling enerzijds en alle andere personen anderzijds, **nieuwe verplichtingen** ontstaan voor de belastingplichtigen die dat onderscheid moeten maken. De belastingdiensten zouden de noodzakelijke instrumenten moeten ontwikkelen en ter beschikking stellen van de bedrijven om hieraan te voldoen, en hen ook de nodige rechtszekerheid moeten bieden wanneer zij voor het normale btw-stelsel dan wel voor verlegging kiezen. Er mag niet uit het oog worden verloren dat nagenoeg alle belastingplichtigen waarschijnlijk beide systemen tegelijkertijd zullen moeten toepassen, wat de zaak sterk compliceert. Bovendien zou een algemene verlegging leiden tot een toename van het aantal verzoeken om teruggaaf door belastingplichtigen, die de voorbelasting op kleinere aankopen niet langer zouden kunnen compenseren doordat hun eigen prestaties onder de verleggingsregeling onbelast zouden blijven. Aangezien de lidstaten nu al onevenredig veel middelen moeten inzetten voor de controle van de verzoeken om teruggaaf, lijkt het erop dat zij hun personele inspanningen nog zouden moeten opdrijven om het huidige niveau van controle bij belastingplichtigen van wie de aangifte een risico vormt, te kunnen handhaven. Dit kan de efficiency van de btw als bron van inkomsten voor de lidstaten rechtstreeks in het gedrang brengen.

Ten derde zouden er, om het wegvallen van de gespreide betalingen op te vangen, **compenserende rapportageverplichtingen** moeten worden ingevoerd om eenvoudige kruiscontroles van de door leveranciers en afnemers verstrekte gegevens te kunnen verrichten. Deze verplichtingen zouden verder moeten worden uitgewerkt om consistentie in de rapportage te garanderen teneinde mismatches tussen de gegevens te voorkomen.

De extra kosten van een dergelijk systeem voor het bedrijfsleven zijn weliswaar nog niet volledig bekend, maar de rapportageverplichtingen alleen al zouden forse eenmalige invoeringskosten veroorzaken en ook tot terugkerende kosten leiden. De

juiste toepassing van een drempel blijkt voor het bedrijfsleven veruit de duurste factor van een verleggingsregeling te vormen. Uit een recente studie van het Oostenrijkse mkb-onderzoeksbureau voor de Weense kamer van koophandel blijkt dat de eenmalige kosten voor het midden- en kleinbedrijf van 12 750 tot 20 000 euro variëren, terwijl de lopende jaarlijkse kosten 6 000 tot 9 300 euro zouden bedragen. In een eerdere Duitse studie zijn de totale kosten voor Duitse belastingplichtigen geraamd op 1,6 tot 2 miljard euro in het jaar waarin de verlegging wordt ingevoerd, en vervolgens de lopende kosten op 100 tot 200 miljoen euro per jaar.

De kosten voor de belastingdiensten zouden in sterke mate afhangen van de controlemaatregelen die zij uitvoeren. Enerzijds zou er "winst" worden geboekt – doordat de fraude in verband met de btw-aftrek grotendeels zou worden teruggedrongen -, anderzijds zijn er nieuwe gebieden waar specifieke controles onvermijdbaar lijken. Bij verlegging zou immers het leeuwendeel van de btw moeten worden betaald door de laatste leverancier in de handelsketen, die in vele landen vaak kleiner en minder betrouwbaar is dan het kleine aantal grote bedrijven dat thans een groot deel van de btw in de meeste lidstaten betaalt. Het is duidelijk dat de detailhandel op het gebied van controle een grotere personele inzet vereist, met name wanneer alle detailhandelaars belastingvrij zouden kunnen inkopen. Nieuwe gedetailleerde rapportageverplichtingen voor alle bedrijven in de economie zouden eveneens **nieuwe vormen van risicobeheer** noodzakelijk maken om de nieuwe grote gegevensstroom te kunnen verwerken. De identificatie van belastingplichtigen zou nog belangrijker worden dan in het huidige systeem en extra personeel en inspanningen vereisen. Tot slot moet een algemeen toezicht op het bedrijfsleven in zijn geheel – en niet alleen op de bedrijven die btw betalen - in stand worden gehouden om te vermijden dat goederen en diensten in het **zwarte circuit** terechtkomen. In hun antwoord op de vragenlijst hebben de lidstaten nauwelijks een indicatie kunnen geven van de omvang van de kosten die voor hun belastingdiensten zouden ontstaan.

In de antwoorden van de lidstaten waren weinig concrete aanwijzingen voor de mogelijke effecten van verlegging op de andere lidstaten. Uit de antwoorden blijkt evenwel dat een zeer strikte controle noodzakelijk wordt geacht om andere lidstaten tegen eventuele negatieve gevolgen van verlegging te beschermen. Het systeem van administratieve samenwerking zou in dit verband moeten worden verbeterd om de nieuwe situatie het hoofd te kunnen bieden.

Er is weinig bewijs dat de fraude zich naar andere lidstaten zou verplaatsen, omdat er specifieke fraudebestrijdingsmaatregelen zouden worden genomen. Aangezien dergelijke maatregelen in het verleden altijd sectorspecifiek waren, wordt evenwel gevreesd dat een maatregel met een algemenere strekking zoals verlegging andere gevolgen kan hebben.

4.2. **Samenhang met het huidige btw-stelsel**

De Commissie is van mening dat de invoering van een algemene verlegging op facultatieve basis 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.

De communautaire wetgeving wordt momenteel opgesteld en aangepast tegen de achtergrond van één gemeenschappelijk kader. Als in de Gemeenschap twee fundamenteel van elkaar verschillende btw-stelsels worden gebruikt, zou met beide rekening moeten worden gehouden wanneer wetgeving wordt opgesteld en besproken. Het zou uitermate moeilijk zijn om een dergelijk dubbelsporig systeem aan de ontwikkelingen van de interne markt te blijven aanpassen. Dit geldt met name voor twee totaal verschillende reeksen van verplichtingen. De toekomstige harmonisatie van de btw zou door een dergelijk subjectief systeem sterk in het gedrang komen, omdat de belangen van de lidstaten bij het streven naar verbeteringen zouden verschillen naar gelang van het systeem dat zij toepassen.

Het moet derhalve duidelijk zijn dat de invoering van een facultatieve verlegging de Gemeenschap zou verwijderen van het huidige niveau van harmonisatie waarvan bedrijven profiteren die actief zijn op de interne markt. De extra complicaties die een facultatieve verlegging veroorzaakt voor het bedrijfsleven, staan ook op gespannen voet met de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van groei en werkgelegenheid, die mede afhankelijk zijn van minder verplichtingen voor het bedrijfsleven. Een facultatieve verlegging zou met name indruisen tegen de tot dusver gevolgde btw-strategie, die tot doel heeft de werking van de btw op de interne markt verder te vereenvoudigen door de lasten en verplichtingen voor de bedrijven te verminderen en hen rechtszekerheid te bieden.

4.3. Conclusie in verband met verlegging

Een algemene verleggingsregeling is onmiskenbaar een nieuw concept, dat zowel positieve als negatieve effecten kan sorteren. Ongeacht het definitieve oordeel dat over facultatieve verlegging wordt geveld, doet er zich met het concept evenwel een groot probleem voor, namelijk dat het fundamenteel verschilt van het systeem dat momenteel wordt toegepast. Er zou op EU-niveau een tweede stelsel moeten worden gedefinieerd, wat de werking van de interne markt negatief zou beïnvloeden en ook de harmonisatie van het btw-stelsel en de mogelijkheden om dit verder te verbeteren, zou ondergraven.

Bovendien is gebleken dat het facultatieve karakter van een algemene verleggingsregeling een kostenfactor voor het bedrijfsleven vormt en een van de belangrijkste risicofactoren is voor nieuwe vormen van fraude in de EU.

De Commissie is daarom van mening dat ofwel een algemene verleggingsregeling in de gehele EU verplicht moet worden gesteld ofwel van het concept moet worden afgestapt.

5. MOGELIJKHEID VAN EEN PROEFPROJECT GEDURENDE EEN BEPERKTE PERIODE IN EEN GEÏNTERESSEERDE LIDSTAAT

5.1. Resultaten van de analyse van de Commissie

In het licht van de bovenstaande analyse is de Commissie er nog altijd niet van overtuigd dat een algemene verlegging een geschikt instrument is om het btw-stelsel fraudebestendiger te maken. Zij twijfelt niet aan het afschrikkende effect voor de intracommunautaire ploffraude maar maakt zich zorgen over de andere gevolgen van

een dergelijke wijziging. Er moet evenwel worden benadrukt dat de analyse die van de verleggingsregeling is verricht, hoofdzakelijk hypothetisch blijft omdat er geen echte ervaringen mee zijn opgedaan waaruit lering kan worden getrokken. Op basis van de tot dusver verrichte analyses kunnen geen definitieve conclusies worden getrokken, met name omdat er geen empirisch bewijsmateriaal voorhanden is – geen enkel land ter wereld past momenteel een dergelijk systeem toe. Aangezien verdere analyses hoe dan ook op hetzelfde probleem - het hypothetische karakter van de regeling - zouden stuiten, is de Commissie van mening dat alleen een proefproject in een lidstaat een beter onderbouwd antwoord kan bieden op de door de Raad gestelde vragen.

Er moet evenwel worden benadrukt dat het proefproject tot doel zou hebben de invoering van een **verplichte algemene verlegging** te testen, omdat het niet de bedoeling kan zijn, rekening houdende met de interne markt en het feit dat anders *de facto* van het gemeenschappelijke btw-stelsel zou worden afgestapt, slechts een paar lidstaten toe te staan om een dergelijke wijziging van het btw-stelsel door te voeren.

Een proefproject moet zodanig worden opgezet dat op de best mogelijke wijze meer inzicht kan worden verworven in het functioneren van verlegging zonder dat de lidstaat die het project wil uitvoeren of andere lidstaten worden blootgesteld aan grote risico's.

In dit verband is het zaak dat de lidstaat in kwestie een economie heeft die voldoende groot is om representatief te zijn, maar ook weer niet zo omvangrijk is dat er gevolgen zijn voor de intracommunautaire handel.

Een proefproject is per definitie beperkt in de tijd. De looptijd moet lang genoeg zijn om de nodige resultaten te kunnen verzamelen en geen onevenredig hoge kosten te veroorzaken voor de belastingplichtigen die op verlegging overschakelen en bij afloop weer op het traditionele btw-stelsel overstappen. De resultaten van het proefproject moeten aantonen:

- in hoeverre verlegging de bestaande fraude daadwerkelijk beperkt en terugdringt – dit moet worden geëvalueerd in termen van zowel de algehele vermindering van het btw-deficit als gevolg van fraude, als de vermindering van bepaalde vormen van fraude;
- in hoeverre nieuwe vormen van fraude daadwerkelijk een risico vormen en met welke maatregelen dat risico het best kan worden bestreden – de ontwikkeling van de verschillende vormen van fraude en de toegepaste controlemaatregelen om deze te beperken, zouden continu moeten worden geëvalueerd, met dien verstande dat het hier niet om maatregelen mag gaan die in het huidige systeem al veelbelovend zijn voor fraudebestrijding;
- welke kosten de invoering en de toepassing van het systeem bij de bedrijven en de belastingdiensten veroorzaken en of deze kosten in verhouding staan tot de eventuele voordelen voor de schatkist.

Uiteraard zou het project moeten worden gecombineerd met een controlesysteem zodat de hele opzet transparant zou zijn en er feedback kan worden verzameld over potentiële negatieve gevolgen voor andere lidstaten. Met het oog op een

evenwichtige vertegenwoordiging van de belanghebbende partijen wordt voorgesteld een stuurgroep in te stellen die bestaat uit het land dat het proefproject wil uitvoeren, de Commissie en ten minste de naburige lidstaten.

De Commissie zou het proefproject over een periode van ten minste vijf jaar laten lopen omdat de statistische gegevens om de gevolgen ervan te meten, hoe dan ook pas na drie jaar beschikbaar zijn. Een nog langere periode kan worden overwogen omdat fraudeurs mogelijk anderszins geen nieuwe fraudeconstructies gaan opzetten als zij weten dat het proefproject slechts een zeer beperkte looptijd heeft.

De Commissie is bereid om samen met alle delegaties in werkgroep 1 de vereiste details uit te werken voor de toepassing van een algemene verlegging gedurende een proefperiode. Op basis van deze werkzaamheden zou de Commissie vervolgens een wetgevingsvoorstel ter zake kunnen voorleggen.

5.2. Conclusie in verband met een proefproject

Verlegging is een concept dat in dit stadium niet als een alternatief kan en mag worden uitgesloten, omdat het onbetwistbaar een aantal voordelen biedt. Het verschilt evenwel zo sterk van het huidige stelsel dat het nooit kan worden ingevoerd op facultatieve basis zonder de doelstelling van de goede werking van de interne markt te ondergraven. Aangezien er geen beslissing over de invoering van het concept kan worden genomen zonder dat er empirisch bewijsmateriaal voorhanden is, **wordt de Raad verzocht:**

- **te bekijken of een proefproject moet worden opgezet om na te gaan of verlegging een passend instrument voor de bestrijding van btw-fraude vormt, en**
- **indien wordt besloten een dergelijk project op te zetten, te bevestigen dat de Commissie de voorbereidingen moet treffen om een land dat een proefproject wil uitvoeren, in staat te stellen daarmee van start te gaan overeenkomstig de in deze mededeling beschreven voorwaarden.**