



2016/2033(INI)

27.4.2016

ONTWERPVERSLAG

over wegen naar een definitief btw-stelsel en bestrijding van btw-fraude
(2016/2033(INI))

Commissie economische en monetaire zaken

Rapporteur: Werner Langen

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	7

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over wegen naar een definitief btw-stelsel en bestrijding van btw-fraude (2016/2033(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het actieplan betreffende de btw¹ dat de Commissie op 7 april 2016 heeft gepubliceerd,
 - gezien Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde,
 - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie economische en monetaire zaken en de adviezen van de Commissie begrotingscontrole en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A8-0000/2016),
- A. overwegende dat het sinds 1993 bestaande btw-stelsel van de Europese Unie volgens de artikelen 402 tot 404 van de vigerende btw-richtlijn slechts een voorlopig karakter heeft en een overgangsregeling vormt;
- B. overwegende dat de Raad overeenkomstig artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met eenparigheid van stemmen passende richtlijnen moet vaststellen met het oog op de aanvulling van het gemeenschappelijke btw-stelsel en met name de geleidelijke beperking of intrekking van de afwijkingen van dit stelsel;
- C. overwegende dat de Commissie verplicht is om de vier jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in te dienen over de werking van het bestaande btw-stelsel en met name over de werking van de overgangsregeling;
- D. overwegende dat de btw met een opbrengst van bijna 1 biljoen EUR in 2014 een belangrijke en toenemende bron van inkomsten voor de lidstaten is en bijdraagt aan de eigen middelen van de EU;
- E. overwegende dat het bestaande btw-stelsel fraudegevoelig is en dat de geraamde "btw-kloof" jaarlijks rond 170 miljard EUR bedraagt;
- F. overwegende dat het bestaande btw-stelsel met name in het grensoverschrijdende verkeer hoge administratieve kosten veroorzaakt, die dankzij een hervorming duidelijk zouden kunnen worden verlaagd, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen;
- G. overwegende dat de btw een verbruiksbelasting is en pas bij de eindverbruiker geheven zou moeten worden om de administratieve kosten en financiële uitgaven duidelijk terug te dringen en de kans op fraude te beperken;

¹ COM(2016)0148 final.

- H. overwegende dat voor het definitieve btw-stelsel weliswaar eenparigheid in de Europese Raad vereist is, maar dat 23 jaar na de invoering van de btw-richtlijn de zogeheten status-quo-uitzonderingsregelingen niet meer van deze tijd zijn;
- I. overwegende dat de Commissie in de afgelopen 20 jaar meer dan 40 inbreukprocedures tegen meer dan twee derde van de lidstaten heeft ingeleid, omdat zij bepalingen in de richtlijn hadden overtreden;
- J. overwegende dat er geen meerderheid kan worden gevonden voor een definitieve btw-regeling die berust op het oorsprongslandbeginsel, omdat in dat geval een sterkere harmonisering van de belastingtarieven nodig zou zijn om zware concurrentievervalsingen te voorkomen;
1. is verheugd over het voornemen van de Commissie om uiterlijk in 2017 een definitief btw-stelsel voor te stellen dat eenvoudig, rechtvaardig, robuust, efficiënt en minder fraudegevoelig is;
 2. is van mening dat het wetenschappelijke advies dat ten grondslag ligt aan de voorstellen van de Commissie voor het actieplan, belangrijke aanzetten bevat voor een robuust, eenvoudig en minder fraudegevoelig btw-stelsel;
 3. is verheugd over de actuele mededeling van de Commissie van 7 april 2016 en haar voornemen om verdere maatregelen tegen mogelijke fraude te nemen en werk te maken van de verdere ontwikkeling van het bestaande btw-stelsel;
 4. uit kritiek op het feit dat de voorstellen zich slechts richten op het verder ontwikkelen van onderdelen van het bestaande stelsel, en verlangt een fundamentele hervorming waarmee de problemen van het bestaande stelsel worden weggenomen of althans duidelijk verminderd;
 5. is van mening dat de Commissie alle mogelijke opties op dezelfde wijze en zonder vooringenomenheid moet toetsen en aan de wetgevingsprocedure onderwerpen;
 6. stelt vast dat hervormingen op btw-gebied de afgelopen 23 jaar sterk zijn bemoeilijkt door de vereiste eenparigheid in de Raad en dat gezamenlijke inspanningen nodig zijn om overeenstemming over een definitief btw-stelsel te bereiken;
 7. stelt vast dat een gecoördineerd fiscaal beleid van de lidstaten onontbeerlijk is om belastingontduiking en -vermijding doeltreffender te bestrijden en de bestaande "btw-kloof" eindelijk te dichten;
 8. is van mening dat de samenwerking tussen de afzonderlijke belastingdiensten van de lidstaten in het verleden ontoereikend is geweest en dat ook de activiteiten van Eurofisc tot dusverre geen bevredigende resultaten hebben opgeleverd;
 9. wenst dat de bevoegde instanties met name hun btw- en douanegegevens onderling uitwisselen en vergelijken en van alle beschikbare technische mogelijkheden gebruik maken om grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten aan de eindverbruiker te registreren;

10. onderschrijft de in het actieplan geformuleerde doelstelling om een uniforme Europese btw-ruimte tot stand te brengen, die als steunpilaar voor een sterkere en eerlijkere interne markt moet fungeren en moet bijdragen aan het bevorderen van de werkgelegenheid, groei, investeringen en het concurrentievermogen;
11. deelt de opvatting van de Commissie dat het definitieve btw-stelsel dient te berusten op het beginsel van belastingheffing in het land van bestemming van goederen en diensten, omdat het oorsprongslandbeginsel niet haalbaar is gebleken;
12. wenst dat bij de invoering van een definitief btw-stelsel de technologische vooruitgang in de digitale wereld wordt ingebouwd in de bestaande belastingmodellen, om zo het btw-stelsel fit te maken voor de 21e eeuw;
13. stelt vast dat de vele verschillende btw-tarieven die momenteel naast elkaar bestaan, grote onzekerheid creëren voor grensoverschrijdend opererende ondernemingen;
14. stelt vast dat het huidige systeem van verlaagde btw-tarieven geen efficiënte vorm van sociaal beleid en herverdeling vormt, zoals de Rekenkamer in zijn actuele verslag heeft bevestigd;
15. is van mening dat het volledig afschaffen van de minimumtarieven - wat de Commissie als alternatief voorstelt - tot aanzienlijke concurrentieverstoringen en problemen op de interne markt kan leiden en alleen te rechtvaardigen is als de "reverse-charge-procedure" niet alleen voor bepaalde, bijzonder fraudegevoelige branches wordt ingevoerd, maar voor alle niveaus en vormen van btw;
16. verlangt dat in plaats daarvan een uniforme lijst wordt vastgesteld met goederen en diensten waarvoor een verlaagd tarief geldt, zodat aanzienlijk minder uitzonderingen toelaatbaar zijn dan nu het geval is;
17. is van mening dat het gecompliceerde huidige systeem aanmerkelijk kan worden vereenvoudigd als gezamenlijk op EU-niveau wordt bepaald op welke goederen en diensten verlaagde tarieven mogen worden toegepast;
18. wenst dat producten volgens het beginsel van het bestemmingsland fiscaal identiek worden behandeld, ongeacht de vorm waarin en het platform waarop zij aangeschaft worden en ongeacht of zij digitaal of fysiek worden geleverd;
19. verzoekt de lidstaten om particuliere en openbare ondernemingen in domeinen waarin zij met elkaar concurreren, qua btw gelijk te behandelen;
20. stelt vast dat door invoering van een algemene reverse-charge-procedure grensoverschrijdende carrouselfraude grotendeels zou kunnen worden beëindigd en de administratieve lasten voor kleine en middelgrote ondernemingen aanzienlijk zouden dalen;
21. verzoekt de Commissie door middel van proefprojecten een algemene reverse-charge-procedure te toetsen op kosten, overschakelingsproblemen en duurzame voordelen, zoals door enkele lidstaten aangeboden of geëist;

22. is van mening dat in het geval van een reverse-charge-procedure en de algemene toepassing van het bestemmingslandbeginsel de nationale belastingdiensten meer verantwoordelijkheid op zich moeten nemen voor de naleving van de belastingplicht en het dichten van mazen in de regelgeving;
23. stelt vast dat één enkel contactpunt beslist noodzakelijk is om de toepassing van het bestemmingslandbeginsel te garanderen en de kans op fraude te verkleinen; wenst dat duidelijk wordt gedefinieerd welke lidstaat bij grensoverschrijdende transacties verantwoordelijk is voor de belastingcontrole;
24. wenst dat alle voorstellen worden bekeken die tot doel hebben de omzetbelasting voor ondernemingen, met name kmo's, zo kostenneutraal mogelijk te houden en de administratieve rompslomp tot een minimum te beperken;
25. is ingenomen met de aankondiging van de Commissie dat zij in 2017 een kmo-pakket op btw-gebied zal indienen;
26. wenst dat op korte termijn een compleet internetportaal wordt opgezet, waarop ondernemingen en eindverbruikers op eenvoudige wijze overzichtelijke informatie kunnen vinden over de btw-tarieven die gelden voor afzonderlijke producten en diensten in de lidstaten;
27. is van mening dat voor de plannen voor een btw-hervorming die de Commissie in het actieplan heeft aangekondigd, een uitgebreide, kwalitatief betrouwbare effectbeoordeling nodig is, waarbij de wetenschap, de belastingdiensten en het bedrijfsleven in de EU betrokken moeten worden;
28. dringt aan op een Verdragswijziging die ertoe leidt dat in het kader van de btw-richtlijn de gewone wetgevingsprocedure met een rol voor Raad en Parlement wordt ingevoerd;
29. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de lidstaten.

TOELICHTING

Het btw-stelsel dat sinds 1993 in de Europese Unie bestaat, is gedacht als overgangsregeling. Dit betekent dat "de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten" moet worden vervangen door een definitieve regeling, die berust op het beginsel dat de levering van goederen en de verrichting van diensten in de lidstaat van oorsprong worden belast. De Raad moet passende richtlijnen vaststellen met het oog op de aanvulling van het gemeenschappelijke btw-stelsel en "met name de geleidelijke beperking of intrekking van de afwijkingen van dit stelsel". overwegende dat de Commissie om de vier jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag moet indienen over de werking van het gemeenschappelijke btw-stelsel en met name over de werking van de overgangsregeling.

Met haar mededeling van 7 april 2016 over een actieplan betreffende de btw, waarin gesteld wordt dat nu de tijd voor hervormingen is gekomen, maakt de Commissie een einde aan een lange periode van vertraging op de weg naar een uniforme Europese btw-ruimte.

Met een opbrengst van bijna 1 biljoen EUR in 2014 is de btw in de EU een belangrijke en toenemende bron van inkomsten. Dit bedrag vertegenwoordigt ongeveer 7 % van het bruto binnenlands product van de EU. Daarnaast put de Europese Unie ook eigen middelen uit de btw. Het bestaande btw-stelsel was van meet af aan fraudegevoelig, en ondanks allerlei initiatieven is het tot nu toe niet gelukt de fraude terug te dringen. De Commissie schat de totale "btw-kloof" als gevolg van fraude op rond 170 miljard EUR per jaar, waarvan alleen de grensoverschrijdende fraude al minstens 50 miljard EUR uitmaakt.

Een bijzondere hinderpaal bij de hervorming van het btw-stelsel is de vereiste eenparigheid van de lidstaten gebleken. De lidstaten, die nog steeds hun oude basisstelsel verdedigen en ook onvoldoende werk maken van hun verplichting om door middel van controles fraude tegen te gaan, hebben fundamentele hervormingen tot dusverre vertraagd of geblokkeerd.

Over de mogelijke hervormingen is door een internationaal erkende consultingfirma een uitgebreid advies uitgebracht, waarin in totaal vijf opties worden gepresenteerd. Met twee van deze opties zou al op korte termijn een merkbare vermindering van de grensoverschrijdende btw-fraude kunnen worden gerealiseerd. Ook heeft de Rekenkamer een verslag gepubliceerd waarin de bestaande uitzonderingen kritisch worden behandeld en wordt voorgesteld om een nultarief alleen voor levensmiddelen toe te staan en voor het overige de minimumtarieven verregaand te harmoniseren. In de eerste maanden van 2016 bestond er geen minimumtarief van 15 %, omdat de Commissie het voorstel tot verlenging te laat had ingediend.

In haar actieplan deelt de Commissie mee dat zij een wetgevingsvoorstel voor een definitief btw-stelsel zal indienen dat berust op het beginsel van belastingheffing in het bestemmingsland van de goederen en diensten. Daarmee laat de Commissie het aanvankelijk gewenste oorsprongslidbeginsel definitief los, dat wegens tal van problemen en concurrentievervalsingen klaarblijkelijk niet haalbaar was. Dit betekent concreet dat het belastingvoorschrift op grond waarvan de leverancier van producten de btw van zijn klant int, wordt uitgebreid naar grensoverschrijdende transacties, zodat de mogelijkheden voor btw-fraude duidelijk kleiner worden.

In haar mededeling schrijft de Commissie: "Er is vooral behoefte aan politiek leiderschap om een einde te maken aan deze diepewortelde 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." Door de complexiteit van het stelsel, zo de Commissie, is het voor lidstaten ook moeilijk om de naleving te garanderen.

De Commissie is van mening dat EU-ondernemingen een concurrentienadeel hebben ten opzichte van aanbieders uit derde landen, die dankzij de fiscale vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen hun producten btw-vrij aan consumenten in de EU kunnen leveren. Daarom heeft de Commissie een voorstel aangekondigd om de btw voor grensoverschrijdende e-commerce te moderniseren en te vereenvoudigen, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. De centrale punten zijn de invoering van een éénloketmechanisme voor de onlineverkoop van materiële goederen aan eindverbruikers, de invoering van een gemeenschappelijke EU-brede vereenvoudigingsmaatregel ter ondersteuning van kleinere start-ups in de e-commerce en de afschaffing van de btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen van niet-EU-leveranciers.

Om dit te bereiken, stelt de Commissie voor om de samenwerking binnen de EU en met derde landen te verbeteren, waarop ook de Rekenkamer aandringt, omdat tot nu toe onvoldoende gebruik is gemaakt van de instrumenten die in het kader van de administratieve samenwerking bestaan. Volgens haar kan niet worden volstaan met het Eurofisc-netwerk, dat qua opzet niet ambitieus genoeg is. De maatregelen richten zich o.a. op de samenwerking tussen de 28 belastingdiensten douaneautoriteiten en de vrijwillige afspraken tussen ondernemingen en belastingdiensten.

Op de agenda van de Commissie staan tevens tijdelijke uitzonderingsregelingen voor lidstaten om nationale en structurele fraude aan te pakken. Daarom hebben enkele lidstaten die in sterkere mate met btw-fraude te maken hebben, al langer geëist dat er tijdelijk een algemene reverse-charge-procedure wordt toegepast, waardoor afgeweken kan worden van de algemene beginselen van de btw-richtlijn.

Met betrekking tot de ontwikkeling van een gemoderniseerd btw-tariefbeleid benadrukt de Commissie dat de btw-richtlijn nu al algemene regels bevat voor de vrijheid van lidstaten om btw-tarieven vast te stellen, en dat deze regels bovenal zijn bedoeld om de "neutraliteit, eenvoud en werkbaarheid van het btw-stelsel" te garanderen. De nationale wetgevers stellen onafhankelijk hun standaard btw-tarief op alle belastbare leveringen van goederen en diensten vast en nemen gezamenlijk een besluit over het te hanteren minimumtarief. Voor bepaalde in de btw-richtlijn opgesomde goederen en diensten zijn twee verlaagde tarieven, ter hoogte van 5 % of meer, toegestaan. Niet meer van deze tijd zijn 23 jaar na de invoering van de btw-richtlijn de "status-quo-uitzonderingsregelingen", die uit de oprichtingsperiode c.q. de toetredingsjaren stammen en soms tarieven van duidelijk onder 5 % mogelijk maken.

De Commissie wijst erop dat de lidstaten door de lange termijnen die gemoeid zijn met het realiseren van veranderingen in de EU-wetgeving, in het verleden de regels vaak hebben geschonden en dat de Commissie tot dusver meer dan 40 inbreukprocedures heeft ingeleid tegen meer dan twee derde van de lidstaten. Voorgesteld wordt daarom met een hervorming te komen die de lidstaten meer vrijheid biedt en de EU onnodige procesvoering bespaart. Of dit haaks staat op de concurrentieneutraliteit van het btw-stelsel of tot oneerlijke belastingpraktijken leidt, heeft de Commissie niet onderzocht.

De btw is een verbruiksbelasting die door de eindverbruiker moet worden afgedragen. Een van de centrale principes die door de btw gelden is het neutraliteitsbeginsel, dat inhoudt dat ondernemingen waar mogelijk geen btw-lasten moeten dragen en dat in beginsel alle commerciële transacties belast dienen te worden, zodat uitzonderingen slechts in beperkte mate toegestaan mogen worden.

Alle hervormingsplannen voor de btw moeten worden onderworpen aan uitgebreide, kwalitatief betrouwbare effectbeoordelingen, waarbij de wetenschap, de belastingdiensten en het bedrijfsleven uit de EU moeten worden betrokken, zodat ondernemingen al tijdens de onderhandelingen, maar ook tijdens de uitvoeringsfase op nationaal niveau hun administratieve lasten duidelijk kunnen verminderen.

Conclusie

De voorgestelde initiatieven en het tijdschema zijn zeker geen beslissende doorbraak. In plaats van een al meer dan 20 jaar bestaand overgangsstelsel fundamenteel te hervormen, stelt de Commissie zich tevreden met voorstellen voor een versterkte samenwerking, de hoop op meer onderling vertrouwen tussen de belastingdiensten, "agenda-setting" en verdere evaluaties.

Een permanent btw-stelsel zou kunnen ontstaan als de reverse-charge-procedure in heel Europa van toepassing zou worden op alle transacties tussen ondernemingen. In dit model zijn de heffing en de teruggave van voorbelasting volledig overbodig. Waar geen geld stroomt, bestaat geen enkele kans op fraude. De concurrentie zou daardoor aanzienlijk minder worden verstoord.

Bovendien zouden ondernemers bij financiering en administratieve taken kunnen profiteren van forse lastenverlichtingen. De facturering zou aanzienlijk eenvoudiger worden. Ondernemers zouden de voorbelasting niet meer moeten "voorfinancieren". De concurrentienadelen ten opzichte van grote ondernemingen, die de teruggave van voorbelasting als financieringsinstrument kunnen gebruiken, zouden kleiner worden. Verder zou in veel gevallen een derving van omzetbelasting als gevolg van een faillissement kunnen worden voorkomen.

Als over de hele linie de reverse-charge-procedure wordt toegepast, zou dit bovendien tot een vereenvoudiging en harmonisering van het stelsel leiden, omdat de huidige parallelle toepassing van normale belastingheffing, belastingheffing op daadwerkelijke inkomsten en de reverse-charge-procedure in aanzienlijk mindere mate zou voorkomen. Ook het grensoverschrijdende verkeer, dat momenteel uiteenlopende voorwaarden kent met betrekking tot de regels voor vereenvoudiging en de verplichting tot registratie, zou worden gefaciliteerd.

Het valt niet te begrijpen waarom de Commissie zo gereserveerd staat tegenover algemene toepassing van deze procedure. In bijzonder fraudegevoelige branches in bepaalde lidstaten is deze procedure al zeer succesvol gebleken. Het is dus niet aangetoond dat het systeem op grotere schaal niet zou functioneren.