

Fiche 1: Richtlijn ter vereenvoudiging van de BTW-heffing en ter bestrijding van belastingfraude
Titel:

Voorstel voor een richtlijn van de Raad 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

<i>Datum Raadsdocument:</i>	18 maart 2005
<i>Nr. Raadsdocument:</i>	7426/05
<i>Nr. Commissiedocument:</i>	COM(2005) 89 definitief
<i>Eerstverantwoordelijk ministerie:</i>	Financiën i.o.m. EZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Belasting Vraagstukken, Ecofin Raad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel

Uit hoofde van artikel 27 van de Zesde BTW-richtlijn (77/388/EG) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende, tijdelijke maatregelen te treffen teneinde de belastingheffing te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen (derogaties). De Commissie stelde zich in haar BTW strategie in 2000 en 2003 onder andere tot doel het grote aantal derogaties dat van kracht is te rationaliseren. De opzet was dat bij een dergelijke rationalisering bepaalde individuele derogaties door middel van een wijziging van de Zesde BTW-richtlijn voortaan door alle lidstaten zouden kunnen worden toegepast, en dan met name de derogaties die hun effectiviteit al hadden bewezen en problemen aanpakten waarmee meer dan een lidstaat werd geconfronteerd. Het aantal derogaties en de vergelijkbare problemen die zij aanpakten, zijn een aanwijzing voor het feit dat de BTW-fraude en ontwijking de afgelopen jaren een onmiskenbaar punt van zorg zijn geworden. Dit leidt niet alleen tot inkomstenderving voor de overheid maar stelt malafide handelaren ook in staat goederen en diensten aan te bieden tegen lagere prijzen dan hun concurrenten die de regels wel naleven. In de huidige Zesde BTW-richtlijn is nauwelijks rekening gehouden met gevallen waarin belastingplichtigen de beginselen van het gemeenschappelijke BTW-stelsel proberen te omzeilen. De Commissie is daarom van oordeel dat bepaalde bekende gevallen effectiever kunnen worden aangepakt door de richtlijn te wijzigen en naast de normale BTW-behandeling in een duurzaam en werkbaar alternatief te voorzien wanneer aantoonbare ontduikings- of ontwijkingpraktijken dit rechtvaardigen.

Het voorstel strekt tot aanpassing van de Zesde BTW-richtlijn door deze uit te breiden met een aantal zogenoemde "kan"-bepalingen ter bestrijding van belastingfraude en ontwijking. Dat wil zeggen dat lidstaten niet verplicht zijn de betreffende maatregelen in te voeren als zij daar geen behoefte aan hebben.

1. Wanneer lidstaten de overdracht van een onderneming vrijstellen van BTW mogen zij maatregelen nemen om erop toe te zien dat de betrokkenen niet onterecht bevoordeeld of benadeeld worden (artikel 1, lid 1);
2. Bij misbruik van de regeling voor onbelast beleggingsgoud kunnen lidstaten voorzien in BTW-heffing over het beleggingsgoud (artikel 1, lid 3);
3. Na raadpleging van het BTW-comité mogen lidstaten maatregelen invoeren waarbij een herwaardering plaatsvindt van de vergoeding voor transacties tussen gelieerde partijen. Er mag een opwaardering plaatsvinden naar de normale waarde voor een dergelijke transactie (bijvoorbeeld een leasetransactie) als de waarde van die transactie ondergewaardeerd is (namelijk ingeval er een beduidend verschil bestaat tussen de normale waarde van die transactie en het in rekening gebrachte bedrag). Een afwaardering mag plaatsvinden als de transactie overgewaardeerd is (artikel 1, lid 3);

4. Expliciet wordt vastgelegd dat lidstaten bepaalde diensten kunnen aanmerken als investeringsgoederen (artikel 1 lid 6) waarvoor een herzieningstermijn voor het recht op aftrek geldt;
5. De facultatieve verleggingsregeling wordt uitgebreid voor een aantal situaties, namelijk: diensten in de bouwsector (bouw-, herstel-, schoonmaak-, onderhouds-, aanpassings- en sloopwerkzaamheden), de uitlening van personeel voor diensten in de bouwsector, leveringen van grond en gebouwen waarbij gekozen is voor belastingheffing, leveringen van afval en materiaal voor hergebruik, de verkoop van onroerend goed tijdens een gerechtelijke liquidatie, de levering van goederen waarop een zekerheidsrecht of een eigendomsvoorbehoud rust ingeval dat recht wordt uitgeoefend.

De rationalisering doet geen afbreuk aan de mogelijkheid die de lidstaten hebben om ook in de toekomst in gerechtvaardigde gevallen om een derogatie te verzoeken op grond van artikel 27 van de Zesde BTW-richtlijn. Door de Raad verleende derogaties worden niet ingetrokken wanneer deze niet onder de reikwijdte van het voorstel vallen.

Het voorstel beoogt lidstaten de mogelijkheid te bieden snel wettelijk sluitende maatregelen te treffen om de ontduiking en ontwijking van de BTW op bepaalde specifieke en welomschreven gebieden te bestrijden. Ook bevat het voorstel enkele maatregelen ter vereenvoudiging van de toepassing van de BTW in bepaalde omstandigheden waarin de BTW-plichtige in financiële moeilijkheden verkeert. Aangezien een van de doelstellingen van het voorstel erin bestaat het aantal derogaties te verminderen, met name wanneer er sprake is van duplicatie tussen lidstaten, voorziet de richtlijn ook in officiële intrekking van een aantal beschikkingen van de Raad. Tenslotte dient de rationalisering ook de transparantie te verbeteren.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 93 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad met unanimititeit, raadpleging EP.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Subsidiariteit: positief. Het voorstel strekt tot een verdere harmonisering en vereenvoudiging van een aantal elementen van het huidige Europese BTW-stelsel die nodig zijn om de werking van de interne markt te verbeteren en belastingfraude en ontwijking te voorkomen. De voorgestelde maatregelen bevorderen dat lidstaten de nodige maatregelen kunnen nemen om zorg te dragen voor een concurrentieneutraler BTW-stelsel doordat BTW-fraude en ontwijking wordt voorkomen. De BTW mag in beginsel de concurrentieverhoudingen tussen ondernemers niet verstoren en gelijke economische activiteiten moeten gelijk worden behandeld. De voorgestelde maatregelen dragen bij aan een gelijk speelveld tussen ondernemers die wel en ondernemers die geen belastingconstructies toepassen.

Proportionaliteit: positief. Het voorstel is nodig om de huidige richtlijnen op het gebied van de BTW aan te passen en bepaalde vormen van belastingfraude, ontwijking of misbruik te voorkomen. Het voorstel gaat niet verder dan het gestelde doel – goede werking interne markt – verlangt.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger

Het voorstel bevat een aantal mogelijkheden voor lidstaten om specifieke gevallen van misbruik, ontduiking of ontwijking door middel van nationale wetgeving te bestrijden. Voor de rijksoverheid en decentrale overheden heeft het voorstel geen personele of administratieve consequenties. De financiële gevolgen voor de rijksoverheid, decentrale overheden en het bedrijfsleven hangen af van de keuze of gebruik gemaakt wordt van alle mogelijkheden die de richtlijn na aanvaarding van dit voorstel zal bieden. Omdat Nederland nu al gebruik maakt van een meerderheid van de geboden mogelijkheden en nu nog niet is aan te geven of de nog niet benutte mogelijkheden zullen worden gebruikt, valt niet aan te geven of en in hoeverre het voorstel financiële gevolgen met zich zal meebrengen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering)

De ontwerp-richtlijn leidt alleen tot een aanpassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 en lagere regelgeving indien Nederland zou besluiten tot gebruikmaking van de facultatieve anti-fraude en anti-misbruikmaatregelen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijn) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: n.v.t.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling

Nederland onderschrijft het belang van de goede werking van het gemeenschappelijke BTW-stelsel. Binnen dit stelsel dient BTW-fraude en ontwijking zoveel mogelijk te worden voorkomen dan wel te worden bestreden. Nederland staat op hoofdlijnen dan ook zeer positief tegenover het rationaliseringsvoorstel dat een bijdrage kan leveren aan het voorkomen of bestrijden van bepaalde vormen van BTW-fraude of ontwijking. Daarbij moet onder de terminologie BTW-fraude en ontwijking iedere vorm van misbruik, ontduiking, ontwijking of oneigenlijk gebruik van de BTW-heffing worden verstaan waarbij met schending van rechtsnormen of met onwettig gebruik van deze normen geheel of volledig aan de correcte nakoming van de fiscale verplichtingen wordt ontkomen. Nederland ondersteunt de analyse van de Commissie dat voor een aantal situaties in het economische verkeer specifieke anti-fraude en anti-misbruikmaatregelen doeltreffend kunnen bijdragen aan een goed werkend BTW-stelsel. Het punt dat deze maatregelen een permanent in plaats van tijdelijk karakter hebben en worden opgenomen in de Zesde BTW-richtlijn draagt bij aan een duidelijker en rechtszekerder BTW-stelsel. Dat daarbij afgeweken wordt van de algemene BTW-regels is noodzakelijk en geboden om de desbetreffende gevallen van fraude en ontwijking effectief te kunnen aanpakken. In het bijzonder onderschrijft Nederland de noodzaak om maatregelen in te voeren in gevallen waarin de vergoeding voor transacties tussen gelieerde partijen kunstmatig laag wordt gehouden. Op dit punt past naast een constructieve opstelling echter ook een kanttekening. Gelet op het bij de Tweede Kamer ingediende omzetbelastingwetsvoorstel in verband met de aanpak van constructies met betrekking tot (on)roerende zaken dient de door de Raad vast te stellen tekst van de richtlijn op dit punt bij voorkeur te omvatten dat de vergoeding aangepast kan worden ingeval betrokken partijen niet als zelfstandige partijen handelen. Wanneer de Raad de door Nederland gevraagde afwijkingsmaatregel onverhoopt niet mocht vaststellen dan moet deze ontwerp-richtlijn deze situatie dekken.

Positief is dat de Commissie expliciet wil vastleggen dat lidstaten diensten in aanmerking mogen nemen als investeringsgoederen waarvoor een herzieningstermijn voor het recht op aftrek geldt. Nederland is eveneens voorstander van een uitbreiding van het toepassingsgebied van de facultatieve verleggingsregeling, waarbij de afnemer in plaats van de leverancier de BTW moet verantwoorden voor de aan hem verrichte transacties. Nederland past een dergelijke regeling al toe in de bouw- en confectiesector en heeft daar goede ervaringen mee. Nederland is ook ingenomen met de mogelijkheid van toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van goederen tengevolge van het inroepen

van zekerheidsrecht of een eigendomsvoorbehoud. Door middel van de toepassing van de verleggingsregeling kan in voorkomende gevallen worden gewaarborgd dat dergelijke transacties slechts in het nadeel van de schatkist strekken. Nederland is akkoord met intrekking van de beschikking 88/498/EG van de Raad van 19 juli 1988 waarbij Nederland is gemachtigd tot toepassing van de verleggingsregeling voor de levering van oude onroerende zaken, waarbij gekozen wordt voor belastingheffing. Deze mogelijkheid is namelijk opgenomen in de ontwerprichtlijn.