

Nederlandse reactie op het groenboek van de Commissie "De toekomst van de BTW - naar een eenvoudiger, solider en efficiënter BTW-stelsel"

De Europese Commissie publiceerde op 3 december 2010 het groenboek "De toekomst van de BTW – naar een eenvoudiger, solider en efficiënter BTW-stelsel" (COM (2010) 695 def.). Het groenboek betreft een consultatie van alle betrokkenen. De consultatie bevat geen politieke lijn van de Commissie, maar zij nodigt hiermee een ieder uit op tal van onderwerpen vóór 31 mei 2011 een reactie te geven, al dan niet aan de hand van de in dit groenboek opgenomen 33 vragen. De resultaten van deze consultatieronde worden door de Commissie verwerkt en zullen naar verwachting aanleiding geven tot een witboek eind van dit jaar. Pas daarin zal een lijn voor de toekomst van de BTW worden geschetst. Mogelijk zal de Commissie daarna, in begin 2012, concrete voorstellen voorleggen aan de Raad.

Nederland is positief over het initiatief van de Commissie om iedereen, waaronder ook het bedrijfsleven, uit te nodigen om bij te dragen aan het denkproces over het stelsel van de BTW en het streven naar een eenvoudiger, solider en efficiënter systeem. Daarmee is niet gezegd dat het huidige systeem in het geheel niet voldoet. Het kan evenwel niet worden ontkend dat het vatbaar is gebleken voor carrouselfraude en dat op zich is al voldoende reden om te bezien wat daarin kan worden verbeterd. Verwezen zij in dit kader naar de bevindingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer over intracommunautaire btw-fraude, die ook de gezamenlijke rapportage voor Nederland, België en Duitsland bevat, alsook een opsomming van de aanbevelingen van het gezamenlijke rapport voor Nederland, België, en Duitsland¹. Nederland streeft daarbij naar meer intensieve samenwerking binnen de Europese Unie, onder andere in Eurofisc-verband.

De mogelijkheden van ICT-ontwikkelingen dienen hierbij betrokken te worden.

Wel is het systeem, met tal van uitzonderingen voor met name Europees opererende bedrijven, moeilijk en gaat het daardoor gepaard met extra kosten voor het bedrijfsleven of beïnvloedt het de ontwikkeling van de interne markt in negatieve zin, doordat bedrijven door die moeilijkheden afzien van grensoverschrijdende handel. Nederland is dan ook zeer benieuwd naar de uitkomst van deze consultatieronde en de daaruit door de Commissie te distilleren conclusies. Ook de insteek van de Commissie om hierdoor de BTW steviger te verankeren in relatie tot de directe belastingen wordt onderschreven.

Nederland verwelkomt de consultatie als aanzet tot een BTW-systeem dat vereenvoudigd is en rekening houdt met de effecten van het systeem. Zonder een systeem bij voorbaat uit te sluiten of te omarmen, gaat de voorkeur van het kabinet uit naar een systeem dat voor de toekomst zo bestendig mogelijk is tegen fraude in brede zin. Dit waarborgt immers ook op de lange termijn een solide basis voor de grote inkomstenbron die de BTW voor Nederland, en ook voor de andere lidstaten, is. Wel is daarbij voor het kabinet het uitgangspunt dat de belastingopbrengst in ieder geval ten goede komt aan de lidstaat waar consumptie plaatsvindt. Daarnaast geldt dat hoe eenvoudiger het systeem is, hoe minder kosten dit met zich brengt voor het bedrijfsleven maar ook voor de uitvoering en handhaving door de overheid. Daarbij zal eenvoud ook bijdragen aan de bereidheid en de mogelijkheid voor de welwillende bedrijven om aan de BTW-verplichtingen te voldoen.

Dit streven naar eenvoud betekent wel dat we het bestaansrecht van bestaande uitzonderingen in het BTW-stelsel moeten heroverwegen. Een serieuze discussie over het afschaffen van vrijstellingen en het afschaffen van optiemogelijkheden in de Richtlijn dient, wat Nederland betreft,

¹Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 880, nrs. 1-2.

hierbij niet te worden geschuwd. Ook een verdere discussie over de tariefindeling kan hierin een plaats krijgen, die echter geen afbreuk mag doen aan de soevereiniteit van de lidstaten met betrekking tot hun belastingniveau. In deze discussie zullen ook inconsistenties in bestaande regelgeving zoals tariefindeling, kunnen worden betrokken, zoals de toepassing van het verlaagde tarief op drukwerk en van het normale tarief op e-books. Ook het bezien van knelpunten bij uitbesteding van werkzaamheden door niet aftrekgerechtigden kan hiervan deel uitmaken. Hierdoor wordt het systeem niet alleen eenvoudiger maar ontstaat er hiermee ook een bredere grondslag van heffing.

Overigens is Nederland van mening dat in deze discussie ook het instrument van derogaties moet worden besproken. Met name oude derogaties met een onbeperkte tijdsduur maken consensus over gewenste wijziging van de Richtlijn nagenoeg onmogelijk. Wel hecht Nederland waarde aan het behoud van dit instrument, mits voorzien van een korte tijdsduur met een evaluatiemoment. De kracht van een derogatie, mits snel verleend, is het flexibele karakter. Dit stelt lidstaten in staat sneller te handelen dan via een wijziging van de Richtlijn. Daarbij kan gedacht worden aan fraudemaatregelen. In die gevallen dienen ook alle lidstaten, desgevraagd, in gelijke situaties eenzelfde derogatie te krijgen al dan niet gevolgd door een voorstel tot wijziging van de Richtlijn. Ook biedt een derogatie uitkomst voor specifieke nationale omstandigheden.

De vereenvoudiging dient zich wat Nederland betreft niet te beperken tot de regelgeving sec. Ook de uitvoeringsprocessen zouden in deze discussie moeten worden betrokken, zoals bijvoorbeeld een meer gelijke registratieprocedure voor een BTW-nummer in elke lidstaat. Vooral in het aanreiken van knelpunten op dit vlak, ziet Nederland ook een rol weggelegd voor het bedrijfsleven. Het initiatief van de Commissie om ook op Europees niveau de overlegstructuur tussen bedrijven en belastingdiensten structureel vorm te geven, wordt dan ook toegejuicht.

De maatregelen om eenvoud te bereiken, kunnen ook al worden gevonden in het - meer dan voorheen gebruikelijk was - transparant maken van de intentie van de nieuwe communautaire regels door meer uitleg te geven over die regel, en zo interpretatieverschillen zoveel mogelijk te voorkomen. De recentelijk verschenen uitvoeringsverordening over ondermeer de regels voor de plaats van dienst is daar een goed voorbeeld van. Dit neemt overigens niet weg dat voorop blijft staan dat de richtlijntekst zelf reeds zo eenduidig mogelijk dient te zijn. Dit vereist bereidheid van de lidstaten tot een zo open mogelijk wetgevingsproces. Nederland ziet wat dat betreft geen noodzaak om richtlijnen te vervangen door verordeningen.

In het streven naar een beter systeem past ook het bezien van het gebruik van moderne technologische mogelijkheden, die op termijn een kostenbesparing kunnen betekenen voor overheid en bedrijfsleven, als ook betekenis kunnen hebben wat betreft nieuwe systemen voor de inning van BTW. Aan de ander kant van het spectrum dienen we juist voorzichtig te zijn met de inzet van ondersteunende middelen op ICT-gebied, in de zin dat een goede implementatie daarvan een gedegen testfase vereist om tot adequate uitvoering te komen.

Op het vlak van ICT zou in de komende discussie ook aandacht geschonken moeten worden aan een visie over het toenemende gebruik van internet voor ondernemersactiviteiten en de heffing van BTW over die activiteiten. Dit blijft als onderwerp in het groenboek nu onderbelicht.

Concluderend kan worden vastgesteld dat Nederland de consultatie als aanzet tot een heroverweging van het BTW-systeem positief waardeert en met belangstelling de uitkomst daarvan tegemoet ziet. Nederland is van mening dat het BTW-stelsel – welk systeem dan ook, maar ook de uitvoering daarvan – een goede werking van de interne markt moet verbeteren en nu en in de toekomst bestendig dient te zijn tegen BTW-fraude in brede zin. Hierbij dient oog te worden

gehouden voor de structurele administratieve- en uitvoeringslast van het BTW-systeem voor alle partijen. Deze dient verlaagd te worden. Het kabinet zal zich actief inzetten om deze ambitie te verwezenlijken.