

FACTSHEET Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft COM(2018) 20 final; 2018/0005 (CNS)

Auteur: mr. A.P. van Nes, FrieslandCampina

2 december 2018

Centrale vraagstelling

- a. Wat zijn de gevolgen voor ondernemers als deze richtlijn van kracht wordt?
- b. Leidt deze richtlijn tot extra complexiteit/meer administratieve lasten voor ondernemers?

Samenvatting

Als Het Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft COM(2018) 20 final; 2018/0005 (CNS) (hierna: "het Voorstel") wordt uitgevoerd heeft dit voor ondernemers die binnen de EU grensoverschrijdend goederen leveren negatieve gevolgen. Het voorstel treedt in werking als het definitieve systeem voor de heffing van BTW op grensoverschrijdende goederenleveringen in werking is getreden. In dat systeem moeten ondernemers op grensoverschrijdende goederenleveringen de BTW van het land van de afnemer in rekening moeten brengen. Het Voorstel leidt mogelijk tot een groter aantal verlaagde tarieven en zelfs een 0% tarief per land. Daarnaast krijgen de lidstaten een grotere vrijheid voor de toepassing van een verlaagd tarief. Hierdoor wordt het voor ondernemers zeer complex om correcte BTW-facturen uit te reiken. Met name ondernemers in de Agri/food sector zullen hierdoor getroffen worden.

Definitief BTW-systeem

Op 4 oktober 2017 heeft de Commissie voorstellen gepubliceerd voor het definitieve BTW-systeem, gebaseerd op het bestemmingslandbeginsel. Uitgangspunt is dat een ondernemer bij een grensoverschrijdende goederenlevering binnen de EU ("intra EU levering") de BTW in rekening brengt van het land van zijn afnemer (bestemmingsland). Deze systeemwijziging heeft een zeer groot effect op de bedrijven die binnen de EU handelen in goederen. Ook voor de belastingdiensten van de lidstaten heeft dit nieuwe systeem vergaande gevolgen.

Deze keuze voor het daadwerkelijk factureren van BTW op intra EU leveringen is gebaseerd op twee overwegingen. Enerzijds vormen de intra EU leveringen een anomalie in een Europese binnenmarkt. Deze leveringen worden voor de BTW anders behandeld, dan een binnenlandse levering: 0% BTW voor intra EU leveringen en BTW op een binnenlandse levering.

Anderzijds vindt veel van de BTW-fraude juist plaats in de schakel van de Intra EU levering waar 0% BTW in rekening wordt gebracht. Door ook hier BTW te berekenen heeft de koper een prikkel de inkopen aan te geven, zodat hij de inkoop-BTW terugkrijgt, is de gedachte.

Gevolgen definitief BTW-systeem

Ondernemers

Het nieuwe systeem leidt tot een aanzienlijk grotere cashflow. Enerzijds zullen de verkoopfacturen voor intra EU leveringen hoger zijn dan voorheen, omdat op deze facturen BTW staat, waar dat voorheen niet het geval was. Hierdoor hebben ondernemers een hoger saldo aan openstaande handelsvorderingen. Anderzijds geldt dat ook voor de inkopen uit andere EU landen. Op deze

inkopen wordt voortaan ook BTW in rekening gebracht, naar het tarief van het eigen land. Het saldo aan handelsschulden zal dus ook hoger worden.

Belastingdiensten

Ook voor de belastingdiensten betekent het nieuwe systeem dat er meer geld in omloop is. De BTW die door de buitenlandse leveranciers in rekening is gebracht zullen zij direct van die belastingplichtigen innen. Daarom gaat het voorstel voor het definitieve systeem ook gepaard met voorstellen voor een intensievere samenwerking tussen belastingdiensten.

Verzachtende maatregelen

Om de cashflow effecten van het nieuwe systeem te verzachten is het idee van de gecertificeerd belastingplichtige geïntroduceerd. Belastingdiensten kunnen belastingplichtigen die aantoonbaar betrouwbare partijen zijn op hun verzoek certificeren. Als twee gecertificeerde bedrijven met elkaar handelen, kan de leverancier afzien van het factureren met BTW. In plaats daarvan moet de koper de BTW in zijn BTW-aangifte verantwoorden. Ook was het de bedoeling dat gecertificeerde belastingplichtigen aanspraak kunnen maken op vereenvoudigingen. De Raad heeft echter tijdens de ECOFIN van 28 september 2018 besloten de figuur van de gecertificeerde belastingplichtige uit de voorstellen voor de “snelle oplossingen” te schrappen. Tevens is bij die gelegenheid het voorstel om de tekst van de richtlijn te laten verwijzen naar het definitieve BTW-systeem op basis van het bestemmingslandbeginsel geschrapt.

Voorstel voor een grotere vrijheid voor lidstaten met betrekking tot lage BTW-tarieven

Het Voorstel kent 3 elementen:

Aantal verlaagde tarieven

De huidige Richtlijn staat lidstaten toe maximaal twee lage BTW-tarieven te hebben van tenminste 5%. De prestaties die onder dit lage tarief kunnen vallen zijn limitatief opgesomd in bijlage III bij de Richtlijn. Daarnaast hebben veel Lidstaten het recht gekregen uitzonderingen op deze regels te introduceren of te handhaven.

Het Voorstel breidt de mogelijkheden van lidstaten uit. Naast de twee lage tarieven van tenminste 5% mogen lidstaten één laag tarief van minder dan 5% hebben én één 0%-tarief erop na houden.

Toepassingsgebied

De huidige Richtlijn verwijst naar een limitatieve opsomming van prestaties die onder het verlaagde of 0% tarief mogen vallen. Deze lijst wordt vervangen door een “negatieve lijst” met prestaties die in ieder geval onder het algemene (hoge) tarief moeten vallen. Deze lijst is korter dan de huidige.

Daarnaast worden lidstaten verplicht verlaagde tarieven zoveel mogelijk te beperken tot leveringen aan de consument.

Wijze van vaststellen

Lidstaten zullen de lage tarieven moeten vaststellen volgens de statistieke classificatie van producten gekoppeld aan activiteiten: “CPA” (zie Verordening (EU) nr. 1209/2014). De Commissie zal de tarieven publiceren op haar webportaal TEDB. De Commissie en de lidstaten hebben echter aangegeven dat de publicaties op deze webportaal niet juridisch bindend zullen zijn.

Gevolgen van het Voorstel

Het definitieve BTW-systeem zorgt in het algemeen voor een toename van complexiteit voor ondernemers die intra EU leveringen verrichten. Een ondernemer die uitsluitend in industriële goederen handelt binnen de EU moet voortaan bekend zijn 27 hoge tarieven en deze onderhouden in zijn administratieve systemen. Dit komt nog bij het besproken cashflow effect.

Voor ondernemers in bijvoorbeeld de Agri/food sector wordt de complexiteit nog groter. Voedsel en agrarische producten zijn vaak producten waarop het lage tarief van toepassing is.

Na de inwerkingtreding van het voorstel zullen deze ondernemers waarschijnlijk sneller worden geconfronteerd met verschillende verlaagde tarieven per land. Nu al zijn er lidstaten die onderscheid maken tussen een verlaagd en een super laag tarief, bijvoorbeeld op grond van vetpercentage van zuivelproducten.

Daarnaast wordt het vaststellen van het juiste tarief nog complexer omdat er mogelijk meer goederen zijn die in aanmerking komen voor een verlaagd tarief. De complexiteit wordt nog groter, als lidstaten bij de vaststelling van de tarieven ook nog de opdracht meenemen dat intermediaire producten niet onder een verlaagd tarief mogen vallen. Komt er een ander tarief voor hele kazen dan voor verpakte plakken kaas? Valt een tankauto melk onder het hoge tarief, terwijl de levering van literpakken melk onder het lage tarief valt? Dezelfde vragen kunnen gesteld worden voor producten van de vleesindustrie en de groentesector. Overweging (6) bij het Voorstel lijkt hier inderdaad op aan te sturen.

Voor ieder product in zijn materialenbestand zal een ondernemer 27 keer moeten onderzoeken wat het tarief is van het betreffende product. Ook zal hij doorlopend ervoor moeten zorgen dat hij de gevolgen van wetwijzigingen en rechtspraak in zaken over het tarief bijhoudt en zijn stamgegevens in zijn administratie hierop aanpast.

Als een ondernemer een te laag tarief aanrekent aan zijn koper, zal hij door de belastingdienst van het land van zijn afnemer worden aangesproken voor een te lage BTW afdracht. De risico's ten aanzien van Intra EU verkopen stijgen daarmee voor deze sectoren aanzienlijk.

De introductie van CAP als enig raamwerk waarop lidstaten zich mogen baseren voor de toekenning van het verlaagde tarief lijkt dit probleem niet op te lossen. In dit raamwerk wordt geen onderscheid gemaakt naar type verpakking of grootte van de levering. Daarbij komt dat de tekst van het Voorstel de toepassing van CAP als uitgangspunt voor het toekennen van het verlaagde tarief aan bepaalde producten alleen in de Overwegingen noemt, maar verder niet in de Richtlijntekst. Dit betekent dat het risico groot is dat lidstaten zeer waarschijnlijk hun eigen methodiek erop na blijven houden.

Conclusie

Als het Voorstel wordt aangenomen hebben lidstaten een grotere vrijheid voor het vaststellen van lage BTW tarieven. Niet alleen wat betreft de producten die hieronder kunnen vallen, maar ook een grotere variatie aan tarieven (inclusief 0% tarief).

In een definitief BTW-systeem waar de ondernemer die Intra EU goederen levert met het BTW-tarief van zijn afnemer in een ander EU land moet factureren brengt deze grotere vrijheid van de lidstaten een aanzienlijk grotere complexiteit en administratieve lasten met zich. Met name de Agri/food sector zal hierdoor extra hard worden getroffen omdat agrarische en voedsel producten nu eenmaal snel in aanmerking komen voor het verlaagde tarief.

Het is echter niet duidelijk wanneer het definitieve systeem waarin ondernemers bij intra EU leveringen van goederen het tarief van het land van de afnemer in rekening moeten brengen echt in werking treedt.