

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Zittingsdocument

A6-0189/2009

1.4.2009

VERSLAG

over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft belastingontduiking bij invoer en andere grensoverschrijdende handelingen
(COM(2008)0805 – C6-0039/2009 – 2008/0228(CNS))

Commissie economische en monetaire zaken

Rapporteur: Cornelis Visser

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in *vet cursief* aangegeven. Bij wijzigingsbesluiten worden in amendementen van het Parlement op een niet door de Commissie gewijzigde bepaling de uit het basisbesluit overgenomen tekstdelen in *vet* gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven : [...]. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	5
TOELICHTING	9
PROCEDURE.....	13

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft belastingontduiking bij invoer en andere grensoverschrijdende handelingen (COM(2008)0805 – C6-0039/2009 – 2008/0228(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2008)0805),
 - gelet op artikel 93 van het EG-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0039/2009),
 - gelet op artikel 51 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie economische en monetaire zaken (A6-0189/2009),
1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;
 2. verzoekt de Commissie haar voorstel krachtens artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag dienovereenkomstig te wijzigen;
 3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie;
 5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Amendement 1

Voorstel voor een richtlijn – wijzigingsbesluit

Overweging 5

Door de Commissie voorgestelde tekst

(5) Btw is verschuldigd door de persoon die gehouden is deze belasting aan de belastingdienst te voldoen. Om de betaling van btw te waarborgen, kunnen de lidstaten echter bepalen dat onder bepaalde omstandigheden een andere persoon hoofdelijk gehouden is de btw te voldoen.

Amendement

(5) Btw is verschuldigd door de persoon die gehouden is deze belasting aan de belastingdienst te voldoen. Om de betaling van btw te waarborgen, kunnen de lidstaten echter bepalen dat onder bepaalde omstandigheden een andere persoon hoofdelijk gehouden is de btw te voldoen.

Daarbij moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alle maatregelen ter bestrijding van fraude evenredig zijn en gericht zijn op personen die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude.

Motivering

Er moet voor worden gezorgd dat de maatregelen ter bestrijding van fraude evenredig zijn en gericht zijn op de fraudeurs.

Amendement 2

Voorstel voor een richtlijn – wijzigingsbesluit Overweging 6

Door de Commissie voorgestelde tekst

(6) Om ervoor te zorgen dat een leverancier van goederen die mede verantwoordelijk is voor een derving van btw-inkomsten bij de verwerving van de van btw vrijgestelde goederen door een andere persoon, ook hoofdelijk gehouden kan zijn tot voldoening van de btw op de intracommunautaire verwerving van deze goederen in een lidstaat waarin de betrokken leverancier niet is gevestigd (de niet op het grondgebied gevestigde leverancier), moet worden voorzien in deze mogelijkheid.

Amendement

(6) Om ervoor te zorgen dat een leverancier van goederen die mede verantwoordelijk is voor een derving van btw-inkomsten bij de verwerving van de van btw vrijgestelde goederen door een andere persoon, ook hoofdelijk gehouden kan zijn tot voldoening van de btw op de intracommunautaire verwerving van deze goederen in een lidstaat waarin de betrokken leverancier niet is gevestigd (de niet op het grondgebied gevestigde leverancier), moet worden voorzien in deze mogelijkheid. ***De Commissie evalueert voor ...* de werking van hoofdelijke aansprakelijkheid en dient indien nodig een voorstel tot wijziging in.***

**** PB: vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn.***

Amendement 3

Voorstel voor een richtlijn – wijzigingsbesluit

Artikel 1 – punt 2

Richtlijn 2006/112/EG

Artikel 205 – lid 2

2. In de in artikel 200 bedoelde situatie is de persoon die overeenkomstig *de voorwaarden van* artikel 138 goederen levert, hoofdelijk gehouden tot voldoening van de btw op de intracommunautaire verwerving van deze goederen wanneer *hij* niet aan de verplichting van de artikelen 262 en 263 heeft voldaan om een lijst met informatie over de levering in te dienen, of de door hem ingediende lijst niet de informatie over deze levering bevat die ingevolge artikel 264 vereist is.

De eerste alinea is *echter* niet van toepassing *in de volgende situaties*:

(a) de afnemer *heeft* voor het tijdvak waarin de belasting op de betrokken handeling verschuldigd is geworden, een in artikel 250 bedoelde btw-aangifte ingediend die alle informatie over deze handeling bevat;

(b) de persoon die overeenkomstig *de voorwaarden van* artikel 138 goederen levert, *kan* zijn in de eerste alinea van dit lid bedoelde verzuim *ten genoeg* van de bevoegde instanties rechtvaardigen.

2. In de in artikel 200 bedoelde situatie is de persoon die overeenkomstig artikel 138 goederen levert, hoofdelijk gehouden tot voldoening van de btw op de intracommunautaire verwerving van deze goederen wanneer *deze persoon* niet aan de verplichting van de artikelen 262 en 263 heeft voldaan om een lijst met informatie over de levering in te dienen, of de door hem ingediende lijst niet de informatie over deze levering bevat die ingevolge artikel 264 vereist is.

Vooraleer een persoon die overeenkomstig artikel 138 goederen levert hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld, moeten de autoriteiten waaraan deze persoon krachtens artikel 262 zijn lijst met informatie over de levering moet doen toekomen, hem op de hoogte brengen van zijn overtreding en hem de mogelijkheid geven zijn nalatigheid binnen een termijn van ten minste twee maanden te rechtvaardigen.

De eerste alinea is niet van toepassing *wanneer*:

(a) de afnemer voor het tijdvak waarin de belasting op de betrokken handeling verschuldigd is geworden, een in artikel 250 bedoelde btw-aangifte *heeft* ingediend die alle informatie over deze handeling bevat;

(b) de persoon die overeenkomstig artikel 138 goederen levert, zijn in de eerste alinea van dit lid bedoelde verzuim *bij* de bevoegde instanties ***waarbij overeenkomstig artikel 262 de lijst met informatie over de levering moet worden ingediend kan*** rechtvaardigen; *en*

(c) meer dan twee jaar zijn verstreken tussen de levering van de goederen en de datum waarop de persoon die overeenkomstig artikel 138 goederen levert de in de tweede alinea bedoelde

kennisgeving heeft ontvangen.

Amendement 4

Voorstel voor een richtlijn – wijzigingsbesluit

Artikel 2 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 2 bis

Beoordeling door de Commissie

De Commissie stelt tegen ... een verslag op met een beoordeling van de impact van hoofdelijke aansprakelijkheid krachtens artikel 205 van Richtlijn 2006/112/EG, met inbegrip van haar impact op de administratieve kosten voor leveranciers en op de belastinginkomsten voor de lidstaten. Zo nodig, en indien de Commissie kan aantonen dat de VIES-databank (systeem voor de uitwisseling van btw-gegevens) en de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten naar behoren functioneren, dient de Commissie een voorstel in tot wijziging van artikel 205 van Richtlijn 2006/112/EG.*

** PB: vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn.*

Motivering

Een volledige aansprakelijkheid, zonder frauduleuze intenties als voorwaarde, kan enkel gerechtvaardigd zijn indien de administratieve samenwerking tussen de lidstaten op het vlak van btw (VIES-databank, gegevensuitwisseling) naar behoren werkt.

TOELICHTING

Achtergrond

Fraudebestrijding is grotendeels een bevoegdheid van de lidstaten, maar kan niet op louter nationaal niveau worden aangepakt. De bestrijding van belastingfraude moet een prioriteit zijn voor de EU. Daartoe moeten de belastingdiensten van de lidstaten nauwer met elkaar en met de Commissie samenwerken. In dit verband heeft de Commissie, volgens de richtsnoeren die de Raad sinds 2007 heeft vastgesteld, een **tweeledige strategie** gelanceerd:

- enerzijds wordt nagedacht over een **ingrijpende btw-hervorming**, waarbij hetzij een verleggingsregeling ("reverse-charge") zou worden ingevoerd, hetzij een belasting op intracommunautaire transacties zou worden geheven en een clearinginstelling zou worden opgericht; een beschrijving van de context en de werking van deze mogelijkheden is te vinden in het initiatiefverslag van Sharon Bowles;
- anderzijds wordt een reeks **klassieke maatregelen** overwogen, d.w.z. wijzigingen in de btw-regelgeving die technische verbeteringen in het belastingbeheer aanbrengen maar het bestaande systeem niet fundamenteel veranderen.

De trage vordering van de werkzaamheden van de Raad Ecofin voorspelt, tenminste op korte termijn, weinig goeds voor een grondige btw-hervorming. In december 2008 bevestigde commissaris Kovács deze analyse voor de Commissie economische en monetaire zaken. Wat overblijft, zijn dus **klassieke maatregelen**.

In dit verband dient ook het speciaal verslag nr. 8/2007 van de Rekenkamer te worden vermeld, waarin de Rekenkamer zeer kritisch is voor de lidstaten en hen verwijt onvoldoende inspanningen inzake administratieve samenwerking op btw-gebied te hebben geleverd. In dit verslag formuleert de Rekenkamer onder meer de volgende aanbevelingen:

- de termijnen voor het verzamelen en invoeren van gegevens moeten drastisch worden verkort;
- onnauwkeurige gegevens moeten snel worden gecorrigeerd.

Een eerste reeks klassieke maatregelen werd op 17 maart 2008 aangenomen door de Commissie (een voorstel tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (de "btw-richtlijn") en een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003). Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat belastingdiensten veel sneller informatie verkrijgen over intracommunautaire handelingen. Ze werden behandeld in de **verslagen van 15 november 2008 van de heer García-Margallo**.

Een tweede reeks klassieke maatregelen werd op 1 december 2008 aangenomen door de Commissie (*voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft belastingontduiking bij invoer en andere grensoverschrijdende handelingen*). **Dit voorstel vormt het onderwerp van het huidige verslag.** Dit nieuwe voorstel bevat

wijzigingen op de btw-richtlijn om enkele voorwaarden te verduidelijken voor de vrijstelling bij invoer en om de mogelijkheid vast te leggen hoofdelijke aansprakelijkheid in grensoverschrijdende situaties toe te passen. Het voorstel beoogt een wijziging van twee bestaande artikelen van de btw-richtlijn:

- De invoer van goederen is vrijgesteld van btw, indien deze goederen na invoer worden geleverd aan of overgebracht naar een handelaar in een andere lidstaat. De ontoereikende omzetting van deze vrijstelling in nationaal recht heeft geleid tot moeilijkheden met de opvolging van de fysieke beweging van de goederen na invoer. De ervaring leert dat deze vrijstelling steeds vaker wordt gebruikt bij ploffraudeconstructies. Daarom stelt de Commissie voor om de voorwaarden voor de vrijstelling te verstrengen: de importeur moet bij invoer zijn btw-identificatienummer en het btw-identificatienummer van zijn afnemer opgeven bij de lidstaat van invoer en hij moet bewijzen dat de ingevoerde goederen naar een andere lidstaat zullen worden vervoerd.
- Frauderechercheurs hebben erop gewezen dat handelaars die intracommunautaire leveringen doen, opzettelijk geen aangifte doen (of onvolledige/onjuiste gegevens doorgeven of te laat aangifte doen) van hun levering bij de belastingdiensten. Bijgevolg krijgt de lidstaat van bestemming geen informatie over de aankomst van de goederen op zijn grondgebied, waardoor mogelijk verlies van btw-inkomsten niet kan worden opgespoord. De Commissie stelt bijgevolg voor dat de leverancier bij intracommunautaire handelingen aansprakelijk is voor het verlies van btw-inkomsten veroorzaakt door de ontbrekende afnemer in een andere lidstaat, wanneer de leverancier mede verantwoordelijk is voor het verlies door geen aangifte te doen (of door onjuiste of onvolledige gegevens door te geven of door te laat aangifte te doen) van zijn levering aan zijn belastingdienst. Het voorstel biedt belastingdiensten een handvat om de btw te verhalen op niet in hun land gevestigde handelaren. Met het oog op de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, is de leverancier krachtens de maatregel slechts aansprakelijk indien de verwerver geen btw-aangifte heeft ingediend bij zijn belastingdienst voor de verwerving. Voorts krijgt de leverancier het recht om het vermoeden van aansprakelijkheid te weerleggen door de bevoegde belastingdienst een plausibele verklaring te geven voor het feit dat hij nalatig is geweest.

Samen met dit nieuwe voorstel heeft de Commissie een mededeling voorgesteld over *een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in de Europese Unie* (COM(2008)807). In deze mededeling wordt een samenhangend actieplan op korte termijn uiteengezet, met drie reeksen wetgevingsvoorstellen die in de loop van de volgende maanden zullen worden voorgesteld. In de mededeling wordt eveneens een gedachtewisseling opgestart op langere termijn, met name over de verhouding tussen belastingbetalers en belastingdiensten en de mogelijkheden die in deze context worden geboden door informatietechnologieën. De nieuwe klassieke maatregelen die door de Commissie zullen worden voorgesteld, bestrijken de volgende domeinen:

- bepalingen voor de verbetering van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, in het bijzonder door te voorzien in een degelijke rechtsgrondslag voor EUROFISC (een netwerk dat moet zorgen voor een multilateraal systeem voor vroegtijdige waarschuwing om btw-fraude te bestrijden);

- een wijziging van de btw-richtlijn met betrekking tot de verschuldigdheid van de belasting in het kader van intracommunautaire handelingen en de factureringsregels.

Beoordeling

Belastingfraude heeft ernstige gevolgen voor de begroting van de lidstaten en voor de eigen middelen van de Europese Unie, leidt tot schendingen van het beginsel van eerlijke en transparante belastingheffing en werkt concurrentievervalsing in de hand, waardoor de werking van de interne markt wordt verstoord. Eerlijke bedrijven ondervinden concurrentienadelen door belastingfraude en het verlies aan belastinginkomsten wordt uiteindelijk aangevuld door de Europese belastingbetaler, via andere vormen van belastingheffing. Voor zover het voorstel van de Commissie tot doel heeft al deze kwesties aan te pakken, juicht de rapporteur het voorstel toe.

Met dit nieuwe voorstel beoogt de Commissie specifieke grensoverschrijdende kwesties aan te pakken, zoals de toenemende ploffraude en het opzettelijk misbruiken van het btw-stelsel door criminele bendes die voordeel trachten te halen uit tekortkomingen in het systeem.

De lidstaten zijn het erover eens dat ze grensoverschrijdende belastingfraude niet afzonderlijk kunnen bestrijden. In dit opzicht merkt de rapporteur op dat de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen de lidstaten onderling en met de Commissie zowel ontoereikend als te traag is om belastingfraude effectief te bestrijden. Zowel het Europees Parlement als de Rekenkamer hebben steeds verklaard dat het stelsel voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over intracommunautaire leveringen van goederen onvoldoende relevante gegevens verstrekt om btw-fraude doeltreffend aan te pakken, en dat deze gegevens niet tijdig worden ontvangen. Er kunnen duidelijk nog verbeteringen worden aangebracht.

Het is bovendien zo dat handelaars vaak slechts heel gefragmenteerde informatie kunnen verkrijgen over de btw-status van hun afnemers. In dit opzicht hebben bedrijfsorganisaties gewaarschuwd voor het feit dat de grensoverschrijdende hoofdelijke aansprakelijkheid het risico en de kosten van intracommunautaire leveringen onevenredig kan verhogen. In verband hiermee moet erop worden gewezen dat, volgens gegevens van de Commissie, enkel btw ervoor zorgt dat 10% van de grote en 14% van de kleine en middelgrote bedrijven geen grensoverschrijdende handel drijven.

Momenteel kunnen de lidstaten kiezen of een ander dan de tot voldoening van de belasting gehouden persoon hoofdelijk aansprakelijk is op hun grondgebied. Dit concept in de nationale regelgeving heeft gezorgd voor een zekere mate van rechtsonzekerheid, zoals verschillende zaken van het Europees Hof van Justitie aantonen. Om dit concept om te zetten in een grensoverschrijdende context, in een situatie waarin gedeelde aansprakelijkheid samenhangt met de kwaliteit van de melding van intracommunautaire leveringen, is het nodig dat een inbreuk op de wet in één lidstaat, door een verkeerde aangifte door de leverancier, kan worden bestraft door een andere lidstaat. Voor zo'n ernstige gevolgen is verder onderzoek vereist. De rapporteur merkt op dat het voorstel in dit opzicht niet voorziet in een effectbeoordeling.

In plaats van een drastische grensoverschrijdende uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid van de lidstaten op het vlak van het verhalen van btw-inkomsten die op hun grondgebied verloren zijn gegaan, zou meer nadruk moeten worden gelegd op de verbetering van de (kwaliteit van de) informatie-uitwisseling. Zoals de Rekenkamer heeft opgemerkt in haar

speciaal verslag nr. 8/2007, gebeurt de helft van de informatie-uitwisselingen op verzoek tussen de lidstaten niet binnen de door de regelgeving opgelegde termijnen. Dit wil onder meer zeggen dat niet alle lidstaten hun aangifteverplichtingen vervullen. De rapporteur is van mening dat bedrijven niet de verantwoordelijkheid moeten dragen voor de tekortkomingen op het vlak van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Indien de lidstaten eenvoudigweg een bijkomende bevoegdheid krijgen om grensoverschrijdend leveranciers te vervolgen, worden ze niet gestimuleerd om hun administratieve samenwerking daadwerkelijk te verbeteren.

Daarom moet de Commissie dringend verdere voorstellen indienen inzake de geautomatiseerde toegang van alle andere lidstaten tot bepaalde niet-gevoelige gegevens die door de lidstaten over hun eigen belastbare personen worden bijgehouden (zoals, in de bedrijfssector, bepaalde gegevens betreffende omzet), en inzake de harmonisering van de procedures voor de registratie en schrapping van personen die verplicht zijn aan de btw te voldoen, om te zorgen voor een snelle opsporing en schrapping van valse belastingplichtigen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun gegevens bijgewerkt zijn, met name met betrekking tot de schrapping en opsporing van frauduleuze registraties.

Conclusie

De rapporteur is verheugd over het Commissievoorstel, dat een stap in de goede richting is. Op basis van de bovenstaande overwegingen, stelt de rapporteur voor het Commissievoorstel te wijzigen om het evenwichtiger te maken met betrekking tot eerlijke bedrijven.

PROCEDURE

Titel	Gemeenschappelijk btw-stelsel in verband met belastingfraude bij invoer en andere grensoverschrijdende activiteiten
Document- en procedurenummers	COM(2008)0805 – C6-0039/2009 – 2008/0228(CNS)
Datum raadpleging EP	28.1.2009
Commissie ten principale Datum bekendmaking	ECON 5.2.2009
Rapporteur(s) Datum benoeming	Cornelis Visser 17.12.2008
Behandeling in de commissie	11.2.2009 30.3.2009
Datum goedkeuring	31.3.2009
Uitslag eindstemming	+: 19 -: 0 0: 10
Bij de eindstemming aanwezige leden	Paolo Bartolozzi, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sebastian Valentin Bodu, Sharon Bowles, Udo Bullmann, David Casa, Manuel António dos Santos, Jonathan Evans, Elisa Ferreira, Ingo Friedrich, Jean-Paul Gauzès, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Wolf Klinz, Kurt Joachim Lauk, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Sirpa Pietikäinen, John Purvis, Dariusz Rosati, Olle Schmidt, Margarita Starkevičiūtė, Ieke van den Burg
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Harald Ettl, Gianni Pittella, Eva-Riitta Siitonen
Datum indiening	1.4.2009