EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.11.2018
COM(2018) 666 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

in overeenstemming met artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad

1. ACHTERGROND

Overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Aangezien deze procedure voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de algemene beginselen van de btw, dienen dergelijke derogaties – overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie – een beperkt en proportioneel karakter te hebben.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 28 november 2017, heeft Roemenië verzocht om een bijzondere maatregel te mogen invoeren waarbij in afwijking van titel XI van de btw-richtlijn het mechanisme van gesplitste betaling van de btw wordt toegepast voor bepaalde categorieën personen. Er hebben meerdere gedachte-wisselingen tussen de Commissie en Roemenië plaatsgevonden, waarbij de Commissie Roemenië om nadere toelichtingen heeft verzocht en op een aantal punten heeft geattendeerd die volgens haar onevenredig en moeilijk te rechtvaardigen waren. Tegelijkertijd heeft de Commissie Roemenië verzocht zijn derogatieverzoek aan te passen rekening houdende met de door haar aangevoerde bezwaren. Roemenië heeft evenwel laten weten dat het niet kon instemmen met de door de Commissie aangevoerde argumenten en bezwaren en weigerde zijn derogatieverzoek aan te passen.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 4 juli 2018 van het verzoek van Roemenië in kennis gesteld. Bij brief van 5 juli 2018 heeft de Commissie Roemenië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

2. HET VERZOEK VAN ROEMENIË EN HET MECHANISME VAN GESPLITSTE BETALING

Roemenië heeft verzocht om in afwijking van titel XI van de btw-richtlijn belastingplichtigen en openbare instellingen met belastingschulden of in een insolventieprocedure te mogen verplichten om een mechanisme van gesplitste betaling toe te passen. Dit mechanisme zou gelden voor b2b-transacties en niet van toepassing zijn op belastingplichtigen die onder de vrijstelling voor het mkb vallen. Het zou worden toegepast als de belastingschulden hoger zijn dan 15 000 RON (ongeveer 3 200 EUR) in het geval van grote belastingplichtigen, 10 000 RON (ongeveer 2 150 EUR) in het geval van middelgrote belastingplichtigen en 5 000 RON (ongeveer 1 080 EUR) in het geval van andere belastingplichtigen en de schulden in kwestie nog niet betaald zijn 60 werkdagen na de datum waarop ze opeisbaar zijn geworden.

Roemenië is het mechanisme van de gesplitste betaling beginnen toepassen vanaf 1 januari 2018 zonder te wachten op het antwoord van de Commissie op zijn verzoek.

Dit mechanisme is een alternatief systeem voor de inning van de btw. Bij de gewone procedure int een btw-plichtige, voor een bepaalde transactie, het bedrag van de maatstaf van heffing en van de btw (indien van toepassing) bij zijn afnemer (of een derde partij). De btw-plichtige vermeldt deze transactie vervolgens in zijn periodieke btw-aangifte. Afhankelijk van het saldo van de btw-aangifte is de belastingplichtige btw verschuldigd of kan hij teruggaaf krijgen. Indien hij btw verschuldigd is, draagt de btw-plichtige de btw op vaste periodieke basis (maandelijks, driemaandelijkse enz.) af aan de belastingautoriteiten van zijn lidstaat.

Bij het mechanisme van de gesplitste betaling wordt een andere werkwijze gevolgd: de betaling van het verschuldigde btw-bedrag en van de maatstaf van heffing worden namelijk gesplitst. In het geval van Roemenië betaalt de koper het bedrag van de maatstaf van heffing aan de leverancier/dienstverlener, terwijl hij de btw die op de prestatie verschuldigd is, niet rechtstreeks aan zijn leverancier/dienstverlener betaalt maar op een btw-rekening bij de Roemeense schatkist of een Roemeense financiële instelling stort.

Roemenië wil met deze bijzonder maatregel de btw-inning verbeteren en de btw-ontduiking bestrijden door meer belastingplichtigen te stimuleren uit eigen beweging de btw betalen. Roemenië is van mening dat de toepassing van het mechanisme van de gesplitste betaling een eind zal maken aan de fraude waarbij sommige marktdeelnemers de btw die zij van klanten ontvangen, niet afdragen aan de belastingautoriteiten.

3. HET STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

Wanneer de Commissie een verzoek overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn ontvangt, gaat zij eerst na of dit verzoek voldoet aan de basisvoorwaarden om een dergelijk verzoek in te willigen, dat wil zeggen of de voorgestelde bijzondere maatregel de belastingheffing voor belastingplichtigen of de belastingdienst vereenvoudigt dan wel of het voorstel bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking voorkomt. Hierbij is de Commissie altijd restrictief en omzichtig te werk gegaan om te vermijden dat derogaties de werking van het algemene btw-stelsel zouden ondermijnen en om te garanderen dat zij een beperkt toepassingsgebied hebben alsook noodzakelijk en proportioneel zijn.

Het mechanisme van gesplitste betaling is geen klassiek systeem van betaling van btw maar veeleer een nieuw verschijnsel. Er is een groeiende belangstelling voor dit mechanisme bij de lidstaten, die het zien als een instrument dat hen kan helpen bij de bestrijding van btw-fraude. Er kan op verschillende manieren invulling aan worden gegeven en ieder model van gesplitste betaling moet apart worden getoetst, zodat de Commissie kan nagaan of het op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn kan worden gerechtvaardigd.

De Commissie is van oordeel dat bepaalde elementen van het Roemeense model van gesplitste betaling ernstige vragen doen rijzen wat de proportionaliteit ervan betreft.

Het Roemeense systeem van gesplitste betaling is van toepassing op belastingplichtigen en openbare instellingen die belastingschulden boven een bepaalde drempel hebben of in een insolventieprocedure verwikkeld zijn. De Commissie is van mening dat de vaststelling van een vaste drempel voor drie

categorieën van belastingplichtigen geen gelijke behandeling van belastingplichtigen binnen dezelfde categorie waarborgt. Het is immers zo dat de drempel van 15 000 RON niet hetzelfde effect zal sorteren op alle grote belastingplichtigen, net zomin als de drempel van 5 000 RON op alle kleine belastingplichtigen, gezien de verschillen binnen deze groepen. De Commissie is daarom van mening dat de proportionaliteit van een dergelijk systeem van gesplitste betaling een rechtvaardigingsgrond ontbeert en dat een drempel die is gekoppeld aan een percentage van de omzet, een beter criterium is.

Voorts is het in het Roemeense systeem van gesplitste betaling de klant die verplicht is het register van belastingplichtigen op wie de gesplitste betaling van toepassing is, te raadplegen en dienovereenkomstig te handelen, dat wil zeggen het nettobedrag en het btw-bedrag te splitsen. Het bericht over de opname in het register daarentegen wordt door de belastingautoriteiten alleen aan de leverancier/dienstverlener toegezonden, maar niet aan de klant. Roemenië acht het echter niet nodig dat de leverancier/dienstverlener de klant door middel van een passende vermelding op de factuur meedeelt dat hij het mechanisme van de gesplitste betaling moet toepassen. Als de klant het mechanisme van de gesplitste betaling niet toepast en de btw op een andere rekening dan de btw-rekening van de leverancier/dienstverlener betaalt, wordt hem bovendien per dag een boete van 0,06 % van het verkeerd betaalde bedrag opgelegd, indien de fout niet binnen 30 werkdagen wordt rechtgezet. Het is echter de leverancier/dienstverlener (en niet de klant) die de fout kan rechtzetten en het bedrag in kwestie van zijn hoofdrekening naar zijn btw-rekening kan overmaken en zijn klant daarvan op de hoogte brengen, zodat deze niet wordt bestraft. Volgens de toelichting van Roemenië heeft de leverancier/dienstverlener de mogelijkheid, maar niet de verplichting, om het btw-bedrag over te maken, en is het de klant die verantwoordelijk blijft voor de betaling van de btw op de juiste btw-rekening.

Een dergelijk systeem van gesplitste betaling legt een ongerechtvaardigde en onevenredige last op de klant. Ook als de klant verplicht blijft om het register van belastingplichtigen die onder het systeem van gesplitste betaling vallen, te raadplegen, zou de leverancier/dienstverlener ten minste de verplichting moeten krijgen om de klant, via een vermelding op de factuur, te laten weten dat hij het mechanisme van de gesplitste betaling moet toepassen. Aangezien de informatie die op de factuur moet worden vermeld, in artikel 226 van de btw-richtlijn is opgesomd, vereist de toevoeging van een nieuwe vermelding een afwijking van dit artikel. Bij brief van 17 mei 2018 heeft Roemenië de Commissie evenwel meegedeeld dat het een toevoeging van een verwijzing naar de toepassing van het mechanisme van de gesplitste betaling op de factuur, niet nodig acht.

De boete die aan de klant wordt opgelegd indien deze de gesplitste betaling niet toepast, is in de ogen van de Commissie onevenredig als de leverancier/dienstverlener de persoon blijft die tot voldoening van de betaling van de btw is gehouden[1]. Een dergelijke boete zou eerder moeten worden opgelegd aan de leverancier/dienstverlener, met name gelet op het feit dat deze de fout te allen tijde kan rechtzetten door de ontvangen btw over te maken naar zijn btw-rekening.

[1] Roemenië heeft de Commissie meegedeeld dat de btw-plicht niet verschuift en dat het nog altijd de leverancier/dienstverlener is die tot voldoening van de btw is gehouden.

Er zij opgemerkt dat artikel 273 van de btw-richtlijn de lidstaten toestaat andere verplichtingen voor te schrijven die zij noodzakelijk achten om de juiste inning van de btw te garanderen en ontduiking te voorkomen. Ook voor maatregelen die krachtens dit artikel worden vastgesteld, geldt evenwel de evenredigheidstoets.

Gelet op het bovenstaande is de Commissie van mening dat het Roemeense mechanisme van gesplitste betaling niet in verhouding staat tot de nagestreefde doelen, namelijk het garanderen van de juiste inning van de btw en het voorkomen van belastingontduiking.

De Commissie heeft Roemenië ervan in kennis gesteld dat de verplichting voor niet-ingezeten ondernemers om een bankrekening te openen bij een Roemeense financiële instelling, niet verenigbaar zou zijn met artikel 56 VWEU betreffende het vrije verkeer van diensten. De Commissie heeft ook voorgesteld dat Roemenië in plaats daarvan de betrokken ondernemers zou kunnen verplichten een rekening te openen bij de schatkist, maar die zou dan ook in vreemde valuta beschikbaar moeten zijn. In zijn antwoord heeft Roemenië herhaald dat het niet mogelijk is om betalingen in vreemde valuta te verrichten met een rekening bij de schatkist.

De Commissie heeft Roemenië gevraagd om rekening te houden met de bezwaren die zij heeft aangevoerd met betrekking tot de proportionaliteit van de hierboven besproken elementen van het systeem van gesplitste betaling, en het mechanisme dienovereenkomstig aan te passen. Roemenië heeft het verzoek van de Commissie evenwel niet gehonoreerd.

4. CONCLUSIE

Op basis van bovenstaande elementen maakt de Commissie bezwaar tegen het verzoek van Roemenië.