Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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 de factureringsregels betreft

COM(2009) 21 definitief — 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

De Raad van de Europese Unie heeft op 27 februari 2009 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen 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 de factureringsregels betreft"

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 mei 2009 goedgekeurd. Afdelingsrapporteur was de heer BURANI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 10 en 11 juni 2009 gehouden 454e zitting (vergadering van 10 juni 2009) onderstaand advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 De Commissie komt met dit document tegemoet aan de verplichting, haar opgelegd door de Raad, om uiterlijk op 31 december 2008 een verslag en eventuele voorstellen in te dienen teneinde rekening te houden met de **technologische ontwikkelingen op het gebied van facturering**. De desbetreffende regels, die zijn opgenomen in de BTW-richtlijn 2006/112/EG, hebben de beoogde doelstellingen niet ten volle verwezenlijkt; de herziening van deze regels heeft tot nieuwe discussies geleid, waarbij ook **andere gebreken** aan het licht zijn gekomen. De voorgestelde richtlijn zou een bijdrage moeten leveren aan het beleid van administratieve vereenvoudiging, aan de vermindering van de lasten voor de marktdeelnemers (met name het MKB), en, op onrechtstreekse maar doeltreffende wijze, aan de fraudebestrijding.

1.2 De voorstellen op het stuk van de **facturering** zijn gedetailleerd en zeer technisch van aard, en zijn zonder uitzondering gericht op verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen. Met name de expliciete erkenning van de **gelijke behandeling van elektronische en papieren facturen** is het vermelden waard. Het EESC **stemt in met de voorgestelde maatregelen**, die rationeel lijken en overeenstemmen met de beginselen van goed bestuur. Wel heeft het ernstige bedenkingen bij de **buitensporige vrijheid van de lidstaten** om al dan niet maatregelen te treffen. Het moet voor de Commissie niet eenvoudig zijn geweest om bindende voorschriften op te stellen die voor de hele EU van kracht zijn; aan de andere kant is de weerstand van de lidstaten om bepaalde regels vast te stellen tevens te wijten aan de uiteenlopende mate van complexiteit van hun administratieve procedures of aan de rigiditeit van hun rechtsstelsels. Deze situatie leidt echter tot een **flexibiliteit in de toepassing van de regelgeving, met een vertraging van de harmonisatie en een verhoging van de administratieve rompslomp voor ondernemers tot gevolg**.

1.3 Er is slechts één punt waar het EESC **ernstige bedenkingen** bij heeft: het voorstel om **de elektronische archieven van de operatoren open te stellen voor de autoriteiten van andere lidstaten**. Een dergelijk recht reikt veel verder dan de beginselen van administratieve samenwerking en lijkt juridisch onhoudbaar, zeker gezien het feit dat tegelijkertijd de regel wordt geschrapt dat de gegevens uitsluitend voor controledoeleinden mogen worden gebruikt.

2. **Inleiding**

2.1 De factureringsregels van de BTW, die kort samengevat de rechtsgrondslag vormen voor de belastingheffing en, onrechtstreeks, voor de bestrijding van belastingontduiking, zijn te vinden in Richtlijn 2001/115/EG, die later is geïntegreerd in de BTW-richtlijn 2006/112/EG. Artikel 237 van deze laatste richtlijn schrijft voor dat de Commissie een verslag moet indienen, in voorkomend geval vergezeld van een voorstel tot wijziging van de voorwaarden inzake **elektronische facturering** teneinde rekening te houden met de technologische ontwikkelingen op dit gebied. In het onderhavige richtlijnvoorstel merkt de Commissie op dat de oorspronkelijke richtlijn haar doelen niet ten volle heeft bereikt; zij maakt dan ook van de gelegenheid gebruik om **de voorstellen breder op te zetten**, om zo de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

2.2 Met de nieuwe regels worden vier fundamentele doelstellingen nagestreefd: vereenvoudigen van de regels om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten; ondersteunen van het MKB; verspreiden van het gebruik van e-facturering; en bijdragen tot de bestrijding van BTW-ontduiking. De laatste doelstelling is zeker niet gemakkelijk te verwezenlijken, maar de Commissie heeft de beste bedoelingen; de resultaten zullen echter afhangen van de goede wil en de efficiëntie waarmee de nationale overheden de bepalingen van de richtlijn in de praktijk zullen brengen.

2.3 De **vermindering van de administratieve lasten** vergt een aanzienlijke inspanning, die de Commissie op zich heeft genomen met de goedkeuring van het actieplan van 2007. Met het onderhavige voorstel, waarin **e-facturering** onderdeel is van een pakket maatregelen t.b.v. een „betere regelgeving", om de bureaucratische rompslomp voor bedrijven te

verminderen, streeft de Commissie een tweeledig doel na: ervoor zorgen dat de belastingautoriteiten elektronische facturen dezelfde bewijskracht toekennen als papieren facturen, en de factureringregels sterker harmoniseren door de keuzemogelijkheden waarover de lidstaten beschikken — met name op het gebied van zelfcertificering — te beperken.

2.4 Wat het MKB betreft zijn er twee maatregelen die het EESC bijzonder toejuicht: enerzijds de uitbreiding van het toepassingsgebied van **vereenvoudigde facturen**, anderzijds de mogelijkheid om **de btw aan te geven op kasbasis**: dit zou moeten leiden tot een daling van de kosten en een vereenvoudiging van procedures, en zou kleine en middelgrote bedrijven onrechtstreeks moeten aanmoedigen hun actieradius tot over de grenzen heen uit te breiden en/of hun internationale activiteiten weer te hervatten.

2.5 Het voorstel moet worden gezien in de context van de strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid, en is van groot politiek belang omdat het de verdere consolidatie van de interne markt mogelijk maakt. Volgens dit scenario zal het bevorderen van de **verspreiding van e-facturering** en het bewaren van e-facturen bijdragen tot een versoepeling van de handelstransacties, waardoor bedrijven nieuwe kansen kunnen benutten en de vruchten kunnen plukken van de nieuwe technologieën — in de zin van lagere kosten en een grotere productiviteit — vooral omdat de middelen die tot nu toe werden gebruikt voor het ontvangen, registreren en bewaren van gegevens, voor andere doeleinden kunnen worden ingezet.

2.6 Het voorstel van de Commissie is weliswaar gericht op het wegnemen van de juridische belemmeringen voor e-facturering, zeker voor grensoverschrijdende transacties, maar met het oog op de **fraudebestrijding** worden tevens strengere eisen gesteld aan de factuur bij de aftrek van BTW en zullen gegevens over intracommunautaire leveringen sneller kunnen worden uitgewisseld.

2.7 Het EESC is van mening dat de onderhavige regels als geheel overeenstemmen met de beginselen waarop het voorstel is gebaseerd en het keurt deze in grote lijnen goed, maar formuleert wel enkele opmerkingen en voorstellen om de praktische toepassingsmogelijkheden van de regels te verbeteren, mits de Commissie hiermee instemt.

3. Opmerkingen over de voornaamste voorgestelde maatregelen

3.1 Op het stuk van **opeenvolgende afrekeningen of betalingen** (art. 64, lid 2), schrijven de nieuwe regels voor dat **doorlopende leveringen van goederen** die over een langere periode dan een kalendermaand worden verricht, waarbij de goederen **met vrijstelling van BTW** worden geleverd of overgebracht, worden geacht te zijn voltooid bij het verstrijken van iedere kalendermaand. **Diensten die doorlopend worden verricht, waarover BTW verschuldigd is** en die over een langere periode dan een jaar worden verricht, worden geacht te zijn voltooid bij het verstrijken van ieder kalenderjaar. De lidstaten hebben de mogelijkheid om op leveringen van goederen en diensten die niet onder de twee eerder genoemde categorieën vallen „in bepaalde gevallen" de conventionele termijn van een kalenderjaar toe te passen.

3.1.1 De vereenvoudiging die met deze regels wordt ingevoerd moet worden toegejuicht, mede omdat hiermee een betere controle kan worden uitgeoefend op doorlopende transacties. Wel heeft het EESC bedenkingen bij de mogelijkheid die de lidstaten hebben om de termijn van een kalenderjaar toe te passen op gevallen die niet door de richtlijn worden voorzien: hiermee wordt de harmonisatie afgezwakt, en de algemene formulering zou tot verwarring of zelfs tot betwistingen kunnen leiden.

3.2 Artikel 167 bis schrijft voor dat wanneer de aftrekbare belasting verschuldigd wordt bij de ontvangst van de betaling (het „kasbeginsel"), de lidstaten *kunnen* bepalen dat het recht op aftrek ontstaat op het tijdstip dat de goederenleveringen of diensten worden verricht of dat de factuur wordt uitgereikt. Dit is alleen mogelijk indien de belastingplichtige het kasstelsel toepast en indien zijn jaaromzet niet hoger is dan 2 miljoen euro.

3.2.1 Deze regels houden een aanzienlijke vereenvoudiging in voor kleine en middelgrote bedrijven die het kasstelsel hanteren, en voor ondernemingen die de verleggingsregeling toepassen maar niet over een factuur beschikken. De regels voorzien echter in **de mogelijkheid, en niet de verplichting voor de lidstaten om deze goed te keuren:** de harmonisatie wordt hiermee nog verder verzwakt, en dat geldt in zekere zin ook voor het beginsel van eerlijke mededinging. In de begeleidende toelichting stelt de Commissie voor de facultatieve maatregelen te beperken tot alle lidstaten; de tekst van het artikel („kunnen") geeft aanleiding tot onduidelijkheid over de bedoeling.

3.3 Met artikel 178 worden een aantal wijzigingen aangebracht in de letters a), c) en f) van artikel 168. Om in aanmerking te kunnen komen voor aftrek, moet de factuur zijn opgesteld overeenkomstig de criteria die terug te vinden zijn in titel XI, hoofdstuk 3 van de BTW-richtlijn. Met andere woorden: wanneer leveranciers of dienstverleners de BTW pas aangeven bij ontvangst van de betaling (volgens het kasbeginsel), dan *kunnen* de lidstaten aan de afnemers toestaan om toch onmiddellijk een recht op aftrek uit te oefenen. Deze regel bevordert de flexibiliteit van transacties, maar de keuzevrijheid van de lidstaten om deze regel al dan niet toe te passen draagt niet bij tot de gewenste harmonisatie.

3.4 Er is een hele reeks maatregelen (schrappen van de artt. 181 en 182, invoegen van nieuwe artt. 218 bis en 219 bis) die een oplossing zou moeten bieden voor de problemen van **ondernemingen die goederen leveren of diensten verrichten aan ondernemingen in een andere lidstaat**, en die momenteel — in principe, maar vaak met interpretatieproblemen — de factureringsregels van de lidstaat van bestemming moeten naleven. Er wordt een reeks geharmoniseerde voorstellen gedaan voor facturen — zowel elektronische als op papier — om in de hele EU te kunnen worden gebruikt. Voor de **facturering van b2c-prestaties** (business-to-consumer) blijven de huidige regels betreffende de plaats van belastingheffing van toepassing.

3.4.1 Ook zijn er nieuwe regels inzake **vereenvoudigde facturen**, die *kunnen worden toegestaan* in sommige gevallen, hoofdzakelijk wanneer het factuurbedrag minder dan 200 euro beloopt en wanneer de goederenlevering of dienst is vrijgesteld zonder recht op aftrek. Deze mogelijkheid verandert in een *verplichting* die de lidstaten *kunnen opleggen* wanneer de plaats waar de levering of dienst wordt verricht, op hun grondgebied is gelegen.

3.4.2 Het onderscheid tussen een „volledige" factuur en een vereenvoudigde factuur zit hem in het verschillende gebruik dat ervan kan worden gemaakt: de eerste dient om het recht op aftrek te kunnen uitoefenen, de tweede heeft deze functie in principe niet, behalve in de toegestane gevallen en dan nog uitsluitend op het grondgebied van de eigen lidstaat. De nieuwe regels stemmen overeen met de wens van de Commissie om de procedures te vereenvoudigen en de lasten voor het bedrijfsleven te verlichten, maar de verschillende keuzemogelijkheden voor de lidstaten zijn strijdig met het beginsel van harmonisatie: dit is een duidelijk signaal dat er nog weerstand leeft binnen de lidstaten om uniforme administratieve procedures en stelsels in te voeren. Bij de regels inzake vereenvoudigde facturen zou de voorkeur moeten worden gegeven aan bindende voorschriften in plaats van de thans in het richtlijnvoorstel opgenomen keuzemogelijkheid, om bijkomende administratieve kosten voor ondernemers die in meerdere lidstaten actief zijn en daarmee verschillende regels moeten toepassen, te voorkomen.

3.5 De lidstaten kunnen de belastingplichtigen die op hun grondgebied goederenleveringen of diensten verrichten een termijn opleggen voor het uitreiken van de factuur. Volgens het onderhavige richtlijnvoorstel moet in artikel 222 van Richtlijn 2006/112/EG een beperking van deze termijn worden opgenomen, zodat de factuur uiterlijk op de vijftiende van de maand volgende op die waarin het belastbare feit zich heeft voorgedaan moet worden uitgereikt. Het EESC acht deze termijn voor veel branches zoals de bouwsector veel te kort en stelt voor deze wijziging ofwel te schrappen, zodat het oorspronkelijke artikel 222 ongewijzigd blijft, ofwel de termijn voor het uitreiken van de factuur tot minstens twee maanden te verlengen.

3.6 Een hele reeks nieuwe regels heeft betrekking op de **procedures voor registratie, boekhouding en bewaring** (ook elektronisch) van zowel belastbare als niet-belastbare transacties. Het EESC heeft hierover niets bijzonders op te merken, behalve wat betreft de mogelijkheid die de lidstaten hebben om te eisen dat **bepaalde facturen in hun officiële taal worden vertaald**: deze verplichting bestaat al in een aantal landen, maar vormt hoe dan ook een niet geringe extra last voor ondernemingen.

3.7 Een belangrijke vernieuwing wordt ingevoerd met het nieuwe artikel 249 op het gebied van **controles**: in de oorspronkelijke formulering was de toegang tot de elektronisch bewaarde facturen uitsluitend voorbehouden aan de autoriteiten van het land waar de belastingplichtige is gevestigd; in de nieuwe tekst **wordt de toegang uitgebreid tot de autoriteiten van een andere lidstaat**, namelijk van de lidstaat waar de BTW verschuldigd is. Daarnaast vervalt de huidige beperking; op grond waarvan de *nationale* autoriteiten recht van toegang hebben „voorzover deze lidstaat de facturen nodig heeft voor controledoeleinden".

3.7.1 De uitbreiding van het onbeperkte recht van toegang tot de autoriteiten van een andere lidstaat, vormt volgens het EESC **een recht dat veel verder reikt dan de beginselen van administratieve samenwerking**. Tot op heden bestaat er geen enkele bepaling die een buitenlandse overheid toestaat om, met of zonder mandaat van de rechterlijke autoriteit van het bevoegde land, een nationale onderdaan te ondervragen of aan een huiszoeking te onderwerpen; met de nieuwe regel wordt in feite een soort **elektronische huiszoeking** geïntroduceerd. Bovendien is moeilijk voor te stellen dat iemand die toegang krijgt tot een elektronisch archief alleen kennis zal nemen van gegevens die relevant zijn, zonder te kijken naar de gegevens die niet op het onderzoek betrekking hebben.

3.8 Concluderend kan gezegd worden dat het EESC de Commissie prijst voor het geven van een nieuwe impuls aan de reeds in gang gezette vereenvoudiging van de procedures, de verlichting van de administratieve en boekhoudkundige rompslomp en het strengere optreden in de strijd tegen fraude; het plaatst vraagtekens bij de geringe vooruitgang op het stuk van de harmonisatie van de voorschriften, hoewel het erkent dat de weerstand onder de lidstaten een complicerende factor is; het heeft ernstige juridische en principiële bedenkingen bij de nieuwe regels voor de toegang tot elektronische archieven.

Gedaan te Brussel, 10 juni 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI