



Brussel, 26.6.2014
COM(2014) 380 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over artikel 6 van Richtlijn 2008/8/EG van de Raad

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over artikel 6 van Richtlijn 2008/8/EG van de Raad

1. ACHTERGROND

Richtlijn 2008/8/EG van de Raad van 12 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG¹ wat betreft de plaats van een dienst² maakt deel uit van het btw-pakket dat is vastgesteld met het oog op de goede werking van de interne markt. Volgens deze richtlijn moeten alle diensten in beginsel worden belast waar zij daadwerkelijk worden verbruikt, maar kan dit beginsel op dat moment niet algemeen worden toegepast vanwege de administratieve lasten en de praktische beslommeringen die eruit kunnen voortvloeien voor diensten die aan consumenten worden verleend (b2c-transacties). Daarom is er slechts voor bepaalde sectoren gekozen voor belastingheffing op de plaats van verbruik.

Tegelijkertijd is besloten tot oprichting van één elektronisch loket om de nieuwe regels op een ondernemingsvriendelijke manier ten uitvoer te kunnen leggen. De noodzakelijke mechanismen voor de invoering van dit "éénloketsysteem" zijn vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 143/2008³.

2. REIKWIJDTE VAN HET VERSLAG

In artikel 6 van Richtlijn 2008/8/EG is bepaald dat "[d]e Commissie uiterlijk op 31 december 2014 een verslag voor[legt] over de mogelijkheid om het voorschrift van artikel 5 efficiënt toe te passen op de levering van telecommunicatiediensten, radio- en televisieomroepdiensten en door niet-belastingplichtigen langs elektronische weg verrichte diensten en over de vraag of dat voorschrift nog altijd in overeenstemming is met het algemene beleid op dat tijdstip met betrekking tot de plaats van dienst."

In artikel 58 van de btw-richtlijn, zoals vervangen bij artikel 5 van Richtlijn 2008/8/EG, is bepaald dat vanaf 1 januari 2015 alle telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten aan niet-belastingplichtigen worden belast op de plaats waar de afnemer is gevestigd dan wel zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats heeft. Dit knoopt aan bij het beginsel van de belastingheffing op de plaats van verbruik.

Voorts is in artikel 5 van Richtlijn 2008/8/EG bepaald dat een bijzondere regeling wordt ingevoerd zodat bedrijven die actief zijn in lidstaten waar zij niet gevestigd zijn, zich tot één enkel elektronisch aanspreekpunt kunnen wenden om zich voor btw-doeleinden te

¹ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (de btw-richtlijn) (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

² PB L 44 van 20.2.2008, blz. 11.

³ Verordening (EU) nr. 143/2008 van de Raad van 12 februari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 met betrekking tot de invoering van een regeling voor administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling in het kader van de bepalingen betreffende de plaats van een dienst, de bijzondere regelingen en de btw-teruggaafprocedure (PB L 44 van 20.2.2008, blz. 1). Verordening (EG) nr. 1798/2003 is sindsdien vervangen door Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (herschikking) (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

identificeren, aangifte te doen en btw af te dragen. Bij deze regeling moet gebruik worden gemaakt van een elektronische interface, het zogenaamde mini-éénloketsysteem.

Aangezien de bij Richtlijn 2008/8/EG doorgevoerde wijziging van de btw-richtlijn de regels voor de marktdeelnemers in de telecommunicatie-, de omroep- en de elektronische-dienstensector ingrijpend verandert en in het algemeen tot doel heeft het btw-stelsel anders in te richten, diende een reeks wetgevende initiatieven en praktische maatregelen te worden genomen.

De juridische en technische IT-diensten van de Commissie hebben de vereiste actie ondernomen. De lidstaten en vertegenwoordigers van de betrokken sectoren van het bedrijfsleven waren nauw bij dit proces betrokken om te garanderen dat de uitdagingen van alle stakeholders werden aangepakt.

Een cruciaal onderdeel van de doeltreffende tenuitvoerlegging van de nieuwe regels met ingang van 1 januari 2015 is de vlotte en tijdige invoering van het mini-éénloketsysteem, dat de bedrijven en de lidstaten in staat zal stellen gemakkelijker, sneller en efficiënter informatie uit te wisselen.

De Raad heeft alle noodzakelijke wetgeving in dit verband voor eind 2013 goedgekeurd. In de eerste helft van 2014 zijn richtsnoeren voor en toelichtingen op de nieuwe regels gepubliceerd, die de betrokkenen als verdere leidraad kunnen dienen. Tegelijkertijd liep er een uitgebreide communicatiecampagne om de bedrijven in en buiten Europa te informeren over de werking van het nieuwe systeem.

Dit verslag is daarom gericht op de actie die is ondernomen om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels vanaf 1 januari 2015 goed en doeltreffend ten uitvoer worden gelegd.

3. ONDERNOMEN ACTIE TEN BEHOEVE VAN EEN DOELTREFFENDE UITVOERING

De voorbereidingen op de inwerkingtreding van de nieuwe regels zijn zes jaar geleden van start gegaan, onmiddellijk na de vaststelling van Richtlijn 2008/8/EG.

Sindsdien zijn er talrijke maatregelen genomen om de communicatie tussen de nationale autoriteiten te versterken, een eensluidende interpretatie van de nieuwe regels te bewerkstelligen en tot een gemeenschappelijk standpunt te komen over de wijze waarop deze regels door de lidstaten geïmplementeerd en toegepast moeten worden.

Om een coherente en uniforme toepassing van de regels te waarborgen, heeft de Commissie nauw samengewerkt met de lidstaten waarbij standpunten werden uitgewisseld en samen werd gezocht naar gemeenschappelijke en haalbare oplossingen voor de technische problemen in verband met deze belangrijke hervorming.

De maatregelen die zijn genomen om een efficiënte tenuitvoerlegging te bewerkstelligen, bestrijken vijf hoofdgebieden:

- voorbereiding en vaststelling van het relevante wetgevingskader;

- totstandbrenging van gemeenschappelijke overeenstemming over de toepassing van de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst en daarmee verband houdende verplichtingen (mini-éénloketsysteem);
- IT-implementatie van het mini-éénloketsysteem;
- verduidelijking van de wijze waarop bedrijfscontroles worden verricht in het kader van het mini-éénloketsysteem; en
- voorlichting en bewustmaking van stakeholders.

3.1. Vaststelling van het relevante wetgevingskader

Met het oog op de efficiënte tenuitvoerlegging van de nieuwe regels betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten aan niet-belastingplichtigen diende een degelijk wetgevingskader te worden opgezet waarin de in artikel 5 van Richtlijn 2008/8/EG bedoelde concepten werden verduidelijkt en in de ontwikkeling van een elektronische interface werd voorzien die de nalegingsverplichtingen van de marktdeelnemers vereenvoudigt.

De volgende wetsbesluiten werden door de Commissie voorgesteld en vervolgens door de bevoegde instellingen aangenomen:

- Verordening (EU) nr. 967/2012 van de Raad van 9 oktober 2012 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de bijzondere regelingen voor niet-gevestigde belastingplichtigen die telecommunicatiediensten, omroepdiensten of elektronische diensten verrichten voor niet-belastingplichtigen⁴. Deze verordening bevat de belangrijkste verplichtingen voor belastingplichtigen in het kader van de bijzondere regelingen en regelt aangelegenheden zoals registratie, uitschrijving en uitsluiting;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1042/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de plaats van een dienst⁵. Deze verordening heeft betrekking op de regels betreffende de plaats van een dienst en verduidelijkt de toepassing ervan; en
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 815/2012 van de Commissie van 13 september 2012 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad wat betreft bijzondere regelingen voor niet-gevestigde belastingplichtigen die telecommunicatie-, omroep- of elektronische diensten verrichten voor niet-belastingplichtigen⁶. Deze verordening standaardiseert aangiften en inlichtingenuitwisselingen tussen de lidstaten teneinde de volledige interoperabiliteit van het mini-éénloketsysteem te garanderen.

4 PB L 290 van 20.10.2012, blz. 1.

5 PB L 284 van 26.10.2013, blz. 1.

6 PB L 294 van 14.9.2012, blz. 3.

Er is zorgvuldig op gelet om de problemen van interoperabiliteit te vermijden waarmee niet in de Gemeenschap gevestigde belastingplichtigen geconfronteerd zijn geweest bij de tenuitvoerlegging van de btw-teruggaafprocedure in het kader van de richtlijn betreffende de btw-teruggaaf⁷. Het gebruik van uitvoeringshandelingen heeft de Commissie in grote mate geholpen bij de invoering van gestandaardiseerde procedures.

3.2. Totstandbrenging van gemeenschappelijke overeenstemming over de toepassing van de nieuwe regels

De problemen die zich zouden kunnen voordoen bij de toepassing van de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst, zijn voor het eerst besproken op een (in het kader van het Fiscalis 2013-programma gefinancierd) seminar in Malta in november 2008.

Wat telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten betreft, is uit de discussies gebleken dat de zakelijke stakeholders bij het proces moesten worden betrokken om de praktische uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van het nieuwe heffingsbeginsel goed in kaart te brengen en aan te pakken.

Daarom is er in maart 2012 in Luxemburg een tweede Fiscalis-seminar georganiseerd waarop niet alleen de lidstaten maar ook vertegenwoordigers van de betrokken sectoren waren uitgenodigd om deskundige inbreng te leveren. De resultaten van dit seminar vormden een belangrijke stap in het voorbereidingstraject van het voorstel van de Commissie van december 2012⁸, dat door de Raad is aangenomen als Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1042/2013 (zie punt 3.1).

Tijdens de besprekingen van de uitvoeringsverordening in de Raad werd algemeen erkend dat uitgebreide toelichtingen met nadere informatie over de praktische toepassing van de nieuwe bepalingen nuttig zouden zijn voor de bedrijven en de lidstaten. Daarom hebben de diensten van de Commissie een ontwerpтекст opgesteld met toelichtingen op de wijzigingen in de btw-wetgeving inzake de regels betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten, die in 2015 in werking treden. Deze toelichtingen zien hoofdzakelijk op de bepalingen in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1042/2013 en zijn niet wettelijk bindend.

In november 2013 heeft de Commissie een Fiscalis-workshop voor de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven georganiseerd in Nederland om deze ontwerpтекст te bespreken. In diepgaande en vruchtbare discussies met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de lidstaten tijdens deze workshop en latere vergaderingen in Brussel kregen de toelichtingen hun definitieve vorm.

Dit document werd ruim vóór de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regels bekendgemaakt⁹, namelijk al in april 2014, om de belastingautoriteiten en de bedrijven te

⁷ Richtlijn 2008/9/EG van de Raad van 12 februari 2008 tot vaststelling van nadere voorschriften voor de in Richtlijn 2006/112/EG vastgestelde teruggaaf van de belasting over de toegevoegde waarde aan belastingplichtigen die niet in de lidstaat van teruggaaf maar in een andere lidstaat gevestigd zijn (PB L 44 van 20.2.2008, blz. 23).

⁸ COM(2012) 763 final.

⁹ Telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten — Europese Commissie: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#explanatory_notes

helpen bij de aanpassing van hun interne processen en commerciële en bedrijfsinstrumenten aan het nieuwe systeem.

De opvatting heerst dat er hiermee voldoende maatregelen zijn genomen om de toepassing van de komende wijzigingen te verduidelijken voor de stakeholders, de rechtszekerheid te garanderen en de administratieve lasten voor de belastingdiensten en de bedrijven gedurende de aanpassingsperiode te beperken.

Deze gezamenlijke inspanningen om gemeenschappelijke overeenstemming te bereiken over de nieuwe regels betreffende de plaats van een dienst, moeten uiteenlopende interpretaties van het toepasselijke wetgevingskader voorkomen en de risico's van dubbele heffing beperken.

3.3. Gevolgen van de nieuwe regels

Tot 31 december 2014 worden diensten van in de EU gevestigde dienstverleners aan niet-belastingplichtige EU-personen in de regel belast op de plaats waar de dienstverlener is gevestigd.

Vanaf 1 januari 2015 zullen alle telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten belastbaar worden in de thuisplaats van de afnemer (tenzij de regel betreffende het werkelijke gebruik en de werkelijke exploitatie van toepassing is), ook al is hij een niet-belastingplichtige.

EU- en niet-EU-dienstverleners zullen voor deze diensten aan niet-belastingplichtigen derhalve voor btw-doeleinden geregistreerd moeten zijn en moeten voldoen aan de relevante verplichtingen van de lidstaat waar de afnemer is gevestigd dan wel zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats heeft.

Om hen evenwel te ontheffen van de verplichte btw-registratie in elke lidstaat waar zij dergelijke diensten verlenen aan niet-belastingplichtigen, de naleving te vergemakkelijken en het ontplooiën van activiteiten te vereenvoudigen, is in de wetgeving bepaald dat belastingplichtigen gebruik kunnen maken van een bijzondere regeling waardoor zij slechts in één lidstaat voor de btw geregistreerd moeten zijn in plaats van in elke lidstaat van verbruik.

Deze bijzondere regeling is gebaseerd op een elektronische interface (het mini-éénloketsysteem); de ontwikkeling daarvan vertegenwoordigt een belangrijke mijlpaal, maar vormt ook een grote uitdaging, die de Commissie, de lidstaten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven tot nauwe samenwerking heeft gedwongen.

Er is dan ook bijzondere aandacht gegeven aan het vroegtijdig starten van de voorbereidingen op de implementatie van de elektronische interface in alle lidstaten, zodat de operationele resultaten goed zijn wanneer de nieuwe regels in werking treden. Daarnaast zijn de lidstaten via verschillende kanalen bewust gemaakt van de noodzaak om voldoende middelen aan dit project toe te wijzen.

3.4. Facilitatie van de naleving door de bedrijven en van de inkomsteninning via een mini-éénloketsysteem

Het mini-éénloketsysteem moet volledig operationeel zijn voor de inwerkingtreding van de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst op 1 januari 2015. Bedrijven zullen zich echter al vanaf 1 oktober 2014 voor de bijzondere regeling kunnen registreren.

Zoals is aangegeven in de overwegingen van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 815/2012, zijn de lidstaten primair verantwoordelijk voor de technische implementatie van de elektronische interface die als mini-éénloketsysteem zal worden gebruikt.

Gezien de gevolgen van de nieuwe regels op het gebied van naleving is een tijdige implementatie en efficiënte werking van het systeem van cruciaal belang voor dienstverleners die actief zijn in lidstaten waar zij niet zijn gevestigd.

De Commissie heeft er daarom consequent en vroegtijdig voor geijverd dat de elektronische interface in alle lidstaten op uniforme wijze wordt ontwikkeld. In het kader van het Fiscalis 2013-programma zijn twee workshops georganiseerd en gefinancierd. De eerste, die was gewijd aan de implementatie van het mini-éénloketsysteem, vond plaats in juni 2011 in Malmö en baande de weg voor de opstelling van de uitvoeringsvoorschriften betreffende de werking van de regeling en de standaardisering van de aangifte en de uitwisseling van gegevens. De tweede, die was gewijd aan de opstelling van de richtsnoeren voor het mini-éénloketsysteem, vond plaats in mei 2013 in Cyprus.

De gids voor het mini-éénloketsysteem, die een beter inzicht moet verschaffen in de veranderingen die in januari 2015 in werking treden, is eind 2013 op de website¹⁰ van de Commissie gepubliceerd. Hij bevat praktische richtsnoeren voor de toepassing van de wetgeving en de specificaties met betrekking tot het mini-éénloketsysteem.

De diensten van de Commissie hebben de gids opgesteld om tegemoet te komen aan de legitieme verwachtingen en de behoefte aan duidelijkheid en rechtszekerheid van de stakeholders voor wie de inwerkingtreding van de nieuwe regels gevolgen heeft. De gids is besproken door het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking (SCAC)¹¹ in oktober 2013 en is juridisch niet bindend.

3.5. IT-implementatie van het mini-éénloketsysteem

De Commissie verricht ook de coördinatie van de IT-implementatie van het mini-éénloketsysteem in alle lidstaten. De functionele en technische specificaties van het systeem (dat wil zeggen de precieze gegevens over hoe de lidstaten hun IT-systemen moeten implementeren) zijn in het najaar van 2012 goedgekeurd door het SCAC en de lidstaten zijn sindsdien goed opgeschoten met de ontwikkeling van het noodzakelijke IT-kader.

In het kader van het project voor de invoering van het mini-éénloketsysteem in het algemeen waren de diensten van de Commissie verantwoordelijk voor de opstelling van de specificaties, de ontwikkeling van het systeem, het verrichten van conformiteitstests, de invoering van het

¹⁰ Telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten — Europese Commissie: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#one_stop

¹¹ Dit comité is opgericht uit hoofde van artikel 58 van Verordening (EU) nr. 904/2010.

systeem in productie en de coördinatie van de activiteiten van de lidstaten. De werkzaamheden van de Commissie waren beperkt tot het gemeenschappelijke domein, terwijl de bedrijfsprocessen apart gedefinieerd werden op nationaal niveau.

Er is op dit gebied veel werk verzet, met name via periodieke IT-workshops met alle lidstaten. Daarnaast hebben IT-specialisten van de Commissie in alle lidstaten bilaterale monitoringmissies verricht om de moeilijkheden die zich in enkele bijzondere gevallen voordeden, apart te evalueren en naar efficiënte oplossingen te zoeken.

Het is van cruciaal belang dat alle lidstaten de nodige middelen blijven inzetten om deze werkzaamheden op tijd te kunnen voltooien. Tijdens de resterende maanden vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels zullen de IT-specialisten van de Commissie nauwlettend blijven toezien op de stand van zaken in elke afzonderlijke lidstaat.

Als het elektronische systeem op 1 januari 2015 in één lidstaat niet klaar is of niet correct functioneert, zullen de dienstverleners van die lidstaat zich zoals voorheen, overeenkomstig de standaardregels, in alle lidstaten waar zij telecommunicatie-, omroep- of elektronische diensten verlenen aan niet-belastingplichtigen, moeten identificeren en de btw aangeven.

Een vraag die op basis van de opgedane ervaring rijst, is of het in de toekomst nog zinvol is dat dergelijke IT-systemen - in tijden van begrotingsconsolidatie - op nationaal niveau, door elke overheid afzonderlijk, worden ontwikkeld dan wel of de voorkeur niet moet uitgaan naar een EU-systeem of dat ten minste de lidstaten hun middelen zouden moeten combineren om bepaalde modules gezamenlijk te ontwikkelen.

3.6. Controles in het kader van het mini-éénloketsysteem

De EU-wetgeving betreffende het mini-éénloketsysteem voorziet in controles en toezicht door de lidstaat van verbruik, maar er zijn ook verschillende instrumenten voorhanden om de coördinatie van controles tussen de lidstaten te verbeteren.

Het kan voorkomen dat 27 verschillende buitenlandse overheidsdiensten (in het geval van EU-ondernemingen, of 28 in het geval van ondernemingen uit derde landen) zonder enige onderlinge coördinatie een controle verrichten bij eenzelfde onderneming, waardoor deze onderneming verzoeken om informatie in meerdere talen ontvangt. Dit zou niet alleen onevenredige administratieve lasten kunnen veroorzaken voor de sector van de e-business, maar ook afbreuk kunnen doen aan de efficiëntie van de controles zelf en de mate van vrijwillige naleving (met name bij ondernemingen uit derde landen). Bovendien zal het gebrek aan een gecoördineerde aanpak onnodig beslag leggen op controlemiddelen bij de belastingdiensten, wat een negatief effect kan hebben op de "controlewinst" in de lidstaten.

Om deze problemen aan te pakken, heeft een Fiscalis-projectgroep een reeks aanbevelingen met betrekking tot controles in het kader van het mini-éénloketsysteem opgesteld. Deze zijn tijdens een workshop over controle en toezicht op het mini-éénloketsysteem van de btw in september 2013 in Zweden besproken. In de aanbevelingen wordt gepleit voor het principe dat de lidstaat van identificatie de controles coördineert, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten van verbruik om een aanslag op te leggen in overeenstemming met de bestaande wetgeving.

In het verslag van de projectgroep wordt aanbevolen dat de lidstaat van identificatie, dat wil zeggen de lidstaat waar de onderneming is gevestigd of die door haar is gekozen als belangrijkste aanspreekpunt, controle- en toezichtfuncties uitoefent namens de lidstaten van verbruik.

Hoewel een zeer grote meerderheid van de lidstaten zijn krachtige steun heeft uitgesproken voor deze werkzaamheden in een groep op hoog niveau in de Raad en ook in het bevoegde comité, hebben toch niet alle lidstaten zich akkoord verklaard om de aanbevelingen uit te voeren.

De diensten van de Commissie zullen op hun website de aanbevelingen publiceren die van belang zijn voor de bedrijven¹², en zijn van mening dat alle lidstaten deze zouden moeten toepassen om maximale efficiëntie en minimale lasten voor het bedrijfsleven te bewerkstelligen.

3.7. Communicatie en bewustmaking

Een belangrijk onderdeel van de voorbereidende werkzaamheden voor de inwerkingtreding van de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst bestaat erin dat de bedrijven en de nationale belastingdiensten voldoende moeten worden geïnformeerd over de reikwijdte en de gevolgen van de komende wijzigingen.

Daarom heeft de Commissie besloten om een EU-portaalsite in verband met de tenuitvoerlegging van de nieuwe regels op te zetten. Deze zou de "wie" kunnen vormen van een bredere portaalsite voor btw-kwesties in de EU.

Omdat de hervorming niet alleen gevolgen zal hebben voor bedrijven die in Europa actief zijn maar ook voor bedrijven die wereldwijd opereren, zullen de gids voor het mini-éénloketsysteem en de toelichtingen op de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst op de portaalsite ook in het Japans, Russisch en Chinees gepubliceerd worden, naast alle officiële talen van de EU.

Nadere informatie over specifieke voorschriften van de lidstaten die van belang zijn voor de bedrijven die gebruikmaken van het mini-éénloketsysteem, zal voor eind 2014 op deze Europese portaalsite worden geplaatst, samen met links naar de nationale webportalen. Deze informatie zal betrekking hebben op bestaande specifieke vereisten in de lidstaten, met name wat betreft verplichtingen inzake facturering, de regels betreffende gebruik en exploitatie, het gebruik van bepaalde vrijstellingen, enz. Er zij op gewezen dat bepaalde aspecten van de nationale wetgeving van toepassing blijven in het kader van het mini-éénloketsysteem.

De portaalsite moet het voor bedrijven die in verschillende lidstaten actief zijn, eenvoudiger maken om hun activiteiten te ontplooiën doordat zij een databank kunnen raadplegen die hen een overzicht biedt, waardoor zij gemakkelijk informatie kunnen krijgen over de nalegingsverplichtingen die elders in de EU van toepassing zijn, en zo hun nalegingskosten kunnen verminderen.

¹² Telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten — Europese Commissie: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm

Daarnaast is er, op een breder plan, een specifieke voorlichtingscampagne op de rails gezet ten behoeve van stakeholders in derde landen voor wie de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst gevolgen kunnen hebben. Er worden conferenties georganiseerd om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels beter bekend en begrepen zouden worden. Er is met name een presentatie gegeven aan de deelnemers van de tweede bijeenkomst van het OESO-Wereldforum over btw in Tokyo op 17-18 april 2014¹³. Andere evenementen in de loop van 2014 zijn onder meer een conferentie in Luxemburg op 15 mei, in het Verenigd Koninkrijk op 2 juni, in Polen op 9 september en in de Verenigde Staten later in september. In een later stadium kunnen nog verdere evenementen worden georganiseerd.

4. HAALBAARHEIDSBEOORDELING

4.1. Samenhang van de nieuwe regels met het algemene beleid inzake de plaats van dienst

Zes jaar na de goedkeuring van Richtlijn 2008/8/EG zijn de nieuwe regels betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten nog steeds volledig in overeenstemming met het algemene beleid ten aanzien van de toekomst van de btw.

Op 6 december 2011 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling over de toekomst van de btw¹⁴, waarin zij de fundamentele kenmerken toelicht van het hervormde btw-stelsel dat in de plaats zou moeten komen van de huidige overgangsregeling, en prioritaire acties voor de toekomst beschrijft.

In de mededeling wordt erkend dat het streven naar een definitief btw-stelsel dat gebaseerd is op het beginsel van belastingheffing in het land van oorsprong, niet haalbaar is en dus zou moeten worden opgegeven ten gunste van een systeem dat berust op een alternatief concept op basis van het bestemmingslandbeginsel.

Volgens deze nieuwe aanpak zou het toekomstige btw-stelsel gebaseerd moeten zijn op het beginsel dat de plaats van dienst is gelegen in de lidstaat waar het verbruik plaatsvindt, zoals vereist door de nieuwe regels betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten die op 1 januari 2015 in werking treden.

Uit het feit dat de Raad zijn goedkeuring heeft gegeven aan deze mededeling (in zijn conclusies van 15 mei 2012), blijkt voorts dat de regel van artikel 5 van Richtlijn 2008/8/EG niet alleen in overeenstemming is met het algemene beleid op het gebied van de indirecte belastingen, maar ook de toekomstige hoofdlijnen van dat beleid uitzet.

Dit wordt ook geïllustreerd door het belang dat de Commissie hecht aan de tijdige tenuitvoerlegging van het mini-éénloketsysteem. Dit is een prioriteit die ook de onverkorte steun van de Raad heeft gekregen.

¹³ <http://www.oecd.org/tax/consumption/>

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de btw - Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel aangepast aan de eengemaakte markt (COM(2011) 851 definitief).

Voorts dient te worden beklemtoond dat deze regel volledig in overeenstemming is met de beleidslijnen die momenteel op internationaal niveau worden besproken.

Volgens de OESO-beginselen inzake de belastingheffing van de elektronische handel, die in 1998 in Ottawa¹⁵ zijn overeengekomen, moeten verbruiksbelastingen (zoals de btw) leiden tot belastingheffing op de plaats waar het verbruik plaatsvindt. Deze beginselen liggen ten grondslag aan de richtsnoeren voor b2c-diensten die de OESO momenteel in het kader van de btw/belasting op goederen en diensten ontwikkelt.

Bovendien biedt het bestemmingslandbeginsel een basis voor een duurzame oplossing voor de uitdagingen in verband met de ontwikkeling van de digitale economie, omdat het een gelijk speelveld creëert voor marktdeelnemers die van elders goederen en diensten leveren. Het valt dus ook binnen de klijtlijnen die de door de Commissie opgerichte deskundigengroep op hoog niveau op het gebied van belasting van de digitale economie heeft uitgezet, en spoort met de werkzaamheden van de OESO in verband met grondslaguitholling en winstverschuiving (BEPS).

4.2. Efficiënte invoering van de nieuwe regels tegen 1 januari 2015

Met de invoering van de nieuwe regels betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten worden de huidige regels van het EU-btw-stelsel ingrijpend gewijzigd. Tijdens de voorbereidingen moesten verschillende, zowel wettelijke als technische, uitdagingen overwonnen worden.

Dankzij de talrijke maatregelen die zijn genomen in de jaren voor de deadline en de vruchtbare samenwerking met de lidstaten en de stakeholders uit de particuliere sector, is er evenwel een degelijk kader voor een consistente, efficiënte en tijdige tenuitvoerlegging tot stand gebracht.

De Commissie heeft de nodige stappen gezet om ervoor te zorgen dat er een degelijk wettelijk kader voorhanden is, samen met praktische en gedetailleerde richtsnoeren voor de bedrijven en de lidstaten. Voorts heeft zij de lidstaten ondersteund en gemonitord bij hun voorbereidingen op de technische implementatie van de elektronische interface, zodat het mini-éénloketsysteem goed kan functioneren.

Daarnaast zijn er initiatieven genomen om het systeem grotere bekendheid te geven, de stakeholders die met de nieuwe regels te maken krijgen, te informeren en richtsnoeren uit te vaardigen om een vlotte toepassing mogelijk te maken.

De Commissie concludeert derhalve dat een efficiënte toepassing van de nieuwe regel betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten aan niet-belastingplichtigen vanaf 1 januari 2015 haalbaar is.

Tot die datum en ook na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zal de Commissie blijven toezien op de voortgang van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het mini-éénloketsysteem, dat een belangrijke stap moet vormen naar een eenvoudiger en efficiëntere werking van de interne markt.

¹⁵ <http://www.oecd.org/ctp/consumption/Taxation%20and%20eCommerce%202001.pdf>.

5. CONCLUSIES

Wat betreft verdere stappen die moeten worden ondernomen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels betreffende de plaats van telecommunicatie-, omroep- en elektronische diensten aan niet-belastingplichtigen, roept de Commissie de lidstaten op om de volledige verantwoordelijkheid te nemen voor de technische voorbereidingen en ervoor te zorgen dat zij klaar zijn voor de tenuitvoerlegging van het mini-éénloketsysteem.

Aangezien alle noodzakelijke maatregelen waarmee de Commissie was belast, tijdig zijn genomen, is het nu aan de lidstaten om het project tot een goed einde te brengen en te garanderen dat de nieuwe regels vanaf 1 januari 2015 daadwerkelijk worden toegepast.

Om een vlotte overgang naar de nieuwe regels te garanderen, meent de Commissie dat de lidstaten pragmatisch te werk moeten gaan bij de overgangsmaatregelen die zij ten uitvoer zullen leggen. Daarbij moet worden gegarandeerd dat een passende belasting wordt geheven zonder dat het risico bestaat dat dubbel wordt belast. In dit verband is de "lijn" die alle lidstaten zouden moeten volgen, de leidraad waarover in het btw-comité nagenoeg unanieme overeenstemming is bereikt¹⁶.

Voorts kunnen de lidstaten, krachtens artikel 221 van de btw-richtlijn, belastingplichtige dienstverleners de verplichting opleggen om een factuur¹⁷ uit te reiken voor prestaties aan niet-belastingplichtigen (b2c-transacties). Voor marktdeelnemers die in verschillende lidstaten actief zijn, kan dat evenwel lastig zijn. Om de naleving verder te vereenvoudigen, is de Commissie daarom van mening dat de lidstaten van de bedrijven niet zouden mogen verlangen dat zij een factuur moeten uitreiken voor b2c-transacties die onder het mini-éénloketsysteem vallen.

Tot slot stelt de Commissie vast dat vele bedrijven zich grote zorgen maken over de manier waarop eventuele verschillen tussen de lidstaten in verband met de belasting van deze diensten in de toekomst zullen worden geregeld: zij vrezen dat zij door verschillende belastingdiensten voor dezelfde dienst zullen worden belast zonder dat er een geschillenbeslechtsingsprocedure of -mechanisme tussen de lidstaten bestaat. De Commissie deelt de bezorgdheid over het ontbreken van een dergelijke procedure of mechanisme. In het huidige wetgevingskader zijn geen formele middelen opgenomen om dergelijke situaties aan te pakken en de Commissie is niet competent om dubbelbelastingkwesties op te lossen. Deze bevoegdheid ligt derhalve volledig in handen van de lidstaten.

De Commissie acht het noodzakelijk dat er een mechanisme voor het oplossen van gevallen van dubbele belasting wordt opgezet op Europees niveau. Gezien de terughoudendheid van de lidstaten in het verleden om dergelijke initiatieven te ondersteunen, dringt zij er bij hen op aan om een gemakkelijk toegankelijk aanspreekpunt op te zetten en de gegevens daarvan mee te delen aan de diensten van de Commissie zodat een volledige lijst kan worden bekendgemaakt op haar website¹⁸. Dit zou een eerste aanlooppunt zijn bij het zoeken naar oplossingen voor

¹⁶ Zie 100e vergadering van het btw-comité, werkdokument nr. 797 definitief:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/vat_committee/guidelines-vat-committee-meetings_en.pdf.

¹⁷ Voor de inhoud van een factuur in de zin van de btw-wetgeving wordt verwezen naar artikel 226 van de btw-richtlijn.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm

gevallen van dubbele belasting als gevolg van uiteenlopende opvattingen van de nationale belastingdiensten.

6. AANBEVELINGEN VOOR DE TOEKOMST

De Commissie roept de lidstaten op om:

- alle relevante maatregelen te nemen om de noodzakelijke IT-infrastructuur tijdig op te zetten;
- de richtsnoeren betreffende controles volledig ten uitvoer te leggen;
- geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een factuur te verlangen voor b2c-prestaties die onder de nieuwe regels betreffende de plaats van dienst vallen; en
- een gemakkelijk toegankelijk aanspreekpunt aan te wijzen voor problemen van dubbele belasting.