



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.5.2012  
SWD(2012) 126 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**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 behandeling van vouchers betreft**

{COM(2012) 206 final}

{SWD(2012) 127 final}

## 1. Probleemstelling

Bij de aankoop van goederen of diensten wordt steeds vaker gebruik gemaakt van vouchers. Deze kunnen allerhande vormen aannemen, waaronder, maar niet uitsluitend, prepaidbeltegoeden, coupons die moeten worden afgescheurd om een korting te krijgen, elektronische codes die recht geven op goederen of diensten, of gewoon een traditionele cadeaubon. Wat deze vouchers gemeenschappelijk hebben, is dat zij niet zelf het hoofddoel van de transactie zijn, maar veeleer de aankoop van andere goederen of diensten vergemakkelijken.

Vouchers kunnen belastingtechnische gevolgen hebben voor de onderliggende transactie, meer bepaald wat de plaats en het tijdstip betreft waarop deze wordt geacht plaats te vinden, alsook de waarde die moet worden toegekend aan de transactie tussen koper en verkoper. Al deze factoren kunnen op hun beurt een invloed hebben op de btw-gevolgen van de transactie en zo op de belastinginkomsten van de lidstaten. Door de toenemende complexiteit en de steeds geavanceerdere opzet van talrijke commerciële transacties (met name die waarbij technologie een rol speelt) doet dit fenomeen zich almaar vaker voor.

De btw-richtlijn<sup>1</sup>, waarop het gemeenschappelijke btw-stelsel van de lidstaten is gebaseerd, bevat geen bepalingen waarin het gebruik van vouchers is geregeld. Dit heeft grotendeels te maken met de tijd waarin de wetgeving werd vastgesteld, namelijk in het jaar 1977, toen aan vouchers geen groot belang werd gehecht en het idee heerste dat zij geen aanleiding gaven tot specifieke btw-problemen. De eerste prepaidtelefoonkaarten hebben pas hun intrede gedaan begin jaren '80 en pas in de jaren '90 zijn mobiele telecommunicatiediensten algemeen beschikbaar geworden.

Ofschoon het gebruik van vouchers bij commerciële transacties wijdverbreid is, zijn uit economisch oogpunt prepaidtelecomdiensten veruit de belangrijkste variant. Bij de opstelling van deze effectbeoordeling bleek uit een onderzoek<sup>2</sup> dat de jaarlijkse inkomsten uit prepaidtelecomabonnementen (waarvan het leeuwendeel thans elektronisch is in plaats van met kaarten) op 36 miljard euro kunnen worden geraamd. Voor alle andere soorten vouchers wordt de totale jaarlijkse waarde op ongeveer de helft hiervan geraamd.

Het bedrag aan belastingen dat hiermee gemoeid is, is uiteraard groot. Door het ontbreken van gemeenschappelijke voorschriften in de btw-richtlijn hebben de lidstaten in de loop der jaren eigen methoden ontwikkeld ten behoeve van een correcte heffing van de btw op de onderliggende transacties. Helaas is de coördinatie daarvan tekortgeschoten. Zo is er onder meer een fundamentele tweedeling gegroeid tussen lidstaten die systematisch de waarde van een voucher in de heffing betrekken wanneer hij wordt uitgegeven, en lidstaten die dat pas doen wanneer hij wordt ingewisseld. Deze discrepantie in de verschillende belastingstelsels kan dan weer aanleiding geven tot dubbele heffing of niet-heffing. Dubbele heffing doet zich waarschijnlijk relatief zelden voor (anders zouden er waarschijnlijk meer klachten zijn), maar zal in realiteit de markt veelal gewoon in de kiem smoren, zonder enig meetbaar statistisch spoor na te laten. Er

---

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

<sup>2</sup> "Study of the VAT treatment and quantification of vouchers at an EU level for the provision of economic analysis in the area of taxation" – Eindrapport van Deloitte van 14 juli 2010 (herziene versie). Deze studie is bij de effectbeoordeling gevoegd.

zijn evenwel sterke berichten dat dit een systeem inherent probleem is voor bedrijven die EU-brede bedrijfsmodellen met vouchers willen ontwikkelen. Als heffing achterwege blijft, wordt dit niet altijd spontaan meegedeeld en gegevens op macroniveau zijn moeilijk te verkrijgen. Uit de voorbereidende werkzaamheden is evenwel voldoende duidelijk gebleken dat van niet-heffing systematisch wordt geprofiteerd door enkele exploitanten in de telecomsector, die hierin een kans zien om ongerechtvaardigde prijsvoordelen te behalen of gewoon hun winst te verhogen. Deze informatie is afkomstig van belastingdiensten die de vinger hebben gelegd op inkomstenlekken die niet altijd gemakkelijk te dichten zijn, en van bedrijven die klagen over oneerlijke concurrentie. Andere bedrijven, die zich aan de regels willen houden, laten dan weer gewoon kansen aan zich voorbij gaan, met name in grensoverschrijdende situaties, als de fiscale consequenties niet duidelijk zijn.

## **2. Subsidiariteit**

De effectbeoordeling (en met name de herziene versie ervan) bevestigt, binnen de grenzen van de beschikbare gegevens, dat een optreden op EU-niveau noodzakelijk is om deze problemen op te lossen. De verstoringen van de werking van de interne markt en de zorgen van marktpelers over oneerlijke concurrentie worden geïllustreerd aan de hand van betrouwbare rapporten van gevestigde spelers.

Aangezien de onderliggende problemen kunnen worden toegeschreven aan tekortkomingen in EU-wetgeving (de btw-richtlijn) die slechts door een optreden op EU-niveau kunnen worden aangepakt, kan afzonderlijk handelen van de lidstaten de situatie niet rechtzetten noch de beoogde uniforme toepassing van de belasting bewerkstelligen.

## **3. Doelstellingen**

Niet alleen om de hierboven genoemde discrepanties in de heffing recht te trekken, maar ook om een einde te maken aan de onzekerheid over de juiste fiscale behandeling is een reeks zaken over vouchers voor het HvJ gebracht, zowel door nationale belastingdiensten als door bedrijven, met als doel duidelijkheid te scheppen. Zij hebben deze weg gekozen vanwege problemen bij de berekening van de btw op kortingen, de behandeling van voorbelasting, promotiegeschenken gekoppeld aan vouchers, vooruitbetalingen in het algemeen en de berekening van de maatstaf van heffing voor transacties met vouchers. Specifieke problemen doen zich voor bij de distributie van vouchers in een keten van distributeurs, een wijdverspreide handelspraktijk die vaak in grensoverschrijdende overeenkomsten wordt toegepast. De arresten van het Hof zijn wel nuttig geweest, maar hebben geen volledige klaarheid kunnen scheppen en het is onvermijdelijk dat er, zonder een grondiger en systematischer verduidelijking, nieuwe zaken voor het Hof zullen worden gebracht in verband met de btw-behandeling van vouchers. Het voorstel wil dit verhelpen.

Door de toegenomen gebruiksmogelijkheden van vouchers, met name prepaid mobiele tegoeden, is de scheidslijn tussen vouchers en innoverende betaalsystemen vervaagd. Met het oog op een juiste heffing moet het onderscheid duidelijk worden omschreven en de neutraliteit worden gegarandeerd.

## **4. Beleidsopties en beoordeling van de effecten**

Om deze problemen op te lossen, zijn drie mogelijke beleidsopties naar voren geschoven.

Geen actie ondernemen zou betekenen dat de problemen blijven bestaan en waarschijnlijk nog zullen toenemen omdat er zonder optreden op EU-niveau geen oplossing mogelijk is. In de raadpleging stuitte een dergelijke aanpak op sterke tegenkanting van de belanghebbende partijen. Geen actie ondernemen op EU-niveau zou volstrekt onvoldoende zijn, omdat de huidige problemen alleen maar zouden toenemen, met nog meer onzekerheid en rechtszaken tot gevolg. De lidstaten beschikken niet echt over de instrumenten om discrepanties in de heffing unilateraal op te lossen, in het bijzonder omdat de btw-richtlijn in haar huidige versie geen handvatten aanreikt om tot een consistente behandeling te komen.

Het gebruik van soft-lawmethoden, zoals richtsnoeren of soortgelijke instrumenten, heeft pas echt nut wanneer de achterliggende wettelijke bepalingen degelijk zijn. Dat is hier niet het geval, aangezien de geconstateerde problemen in het algemeen kunnen worden toegeschreven aan het ontbreken van duidelijke regels in de btw-richtlijn. Het kiezen van een aanpak die slechts één stap verwijderd blijft van een volledige wetgevingsherziening, eventueel via soft-lawstructuren zoals richtsnoeren, kan in eerste instantie interessant lijken maar is op termijn bekeken niet geschikt om een fundamenteel fiscaal probleem op te lossen. Wat belastingen betreft, zal soft law altijd een minder goede oplossing zijn dan de opstelling van wetgeving en doorgaans alleen zinvol zijn als aanvulling van of toelichting op hetgeen al in wetgeving is bepaald. Het fundamentele probleem hier is een leemte in de btw-richtlijn en met soft law kan deze niet worden gevuld.

De geconstateerde problemen maken duidelijk dat verschillende artikelen in de btw-richtlijn geactualiseerd moeten worden. De bovenbeschreven doelstellingen kunnen alleen worden verwezenlijkt door deze artikelen te wijzigen en ook de nodige andere, daaruit voortvloeiende wijzigingen in de richtlijn door te voeren.

## **5. Beoordeling van effecten**

De effecten lopen uiteen naargelang de rol van de verschillende spelers en de aard van de problemen waarmee zij nu worden geconfronteerd.

Voor belastingdiensten bestaat het hoofddoel erin de mazen in het belastingstelsel die ontwijkingsconstructies mogelijk maken of in de hand werken, te dichtn. Hoe succesvol dit gebeurt, zal zichtbaar worden in de mate waarin belastingontwijking of onbedoelde niet-heffing wordt teruggedrongen. Bijkomende voordelen, met positieve effecten op het bedrijfsleven, zouden zijn dat dubbele heffing en de negatieve economische gevolgen ervan ongedaan worden gemaakt en dat de onzekerheid over fiscale nalevingsverplichtingen wordt verminderd. Bij de lidstaten die hebben aangegeven dat zij inkomsten derven als gevolg van discrepanties in de belastingheffing volgens de huidige regels, zal een einde komen aan deze inkomstenderving. Zoals in het hoofddocument werd aangegeven, maakt hun terughoudendheid om specifieke gegevens over de derving van belastinginkomsten te verstrekken, het moeilijk om de verwachte voordelen te kwantificeren.

De werkelijke besparingen op nalevingskosten zijn niet gemakkelijk te kwantificeren, maar dat betekent niet dat zij onbeduidend zijn. Bij de weerkerende vaste btw-nalevingskosten zal het effect naar verwachting niet groot zijn; bij de eenmalige of periodieke kosten die verband houden met de gebrekkige samenhang en de complexiteit van de belastingregels, worden daarentegen wel besparingen verwacht.

Oplossingen via de rechtbank, die kenmerkend zijn voor de aanhoudende problemen, zijn duur en vaak niet bevredigend voor de betrokken partijen. Door de noodzaak aan een rechtsgang te verminderen, zouden de economische besparingen hoog oplopen, zij het dat deze moeilijk te becijferen zijn.

Wat de bedrijven meer in het algemeen betreft, zal het creëren van orde en samenhang in deze belastingvoorschriften op de interne markt als geheel obstakels voor commerciële innovatie wegnemen. Het effect op dit gebied valt moeilijk te becijferen, maar de economische voordelen kunnen in meer kwalitatieve termen worden gemeten. Duidelijke en consistente regels zouden, met name in de telecomsector maar ook in de retaildistributie, een omgeving moeten creëren waar de economische voordelen van de interne markt beter te benutten zijn.

Het verwachte economische effect op de belangrijkste marktspelers en op de marktstructuur is in kwalitatieve termen beschreven, gezien het gebrek aan kwantitatieve informatie over de belastingontwijking. De onderliggende analyse is evenwel gebaseerd op standaard economische argumenten en op kennis van de sector die tijdens de voorbereidende werkzaamheden is vergaard.

Het verwachte effect van een wetgevingsvoorstel zal tot op zekere hoogte asymmetrisch zijn. Economische en concurrentiefactoren zullen zwaarder doorwegen bij de vestigingskeuze van bedrijven dan overwegingen van fiscale arbitrage. Verwacht wordt ook dat de versnippering op de interne markt zal worden teruggedrongen, wat op zijn beurt voordelen zal opleveren inzake grotere marktefficiëntie, keuze voor de consument en meer schaalvoordelen. Enkele kleine en onbelangrijke exploitanten, van wie het bedrijfsmodel volledig is gebaseerd op fiscale arbitrage, zullen zich mogelijk wel moeten aanpassen als zij in deze omgeving willen overleven.

Uitgesproken sociale effecten worden niet echt verwacht. De bedrijven die met negatieve gevolgen kunnen worden geconfronteerd, zijn klein in omvang, niet talrijk en zijn geen grote werkgevers. Bij verstrekkers van prepaidtelecomvouchers die zich vooral toeleggen op fiscale arbitrage, is er vaak sprake van een virtuele bedrijvigheid met een verwaarloosbare fysieke aanwezigheid. De verbeterde marktomgeving zou daarentegen tot prijsverlagingen moeten leiden, met name op het gebied van internationale telecommunicatie, wat ten goede moet komen van consumenten die gebruikmaken van prepaid diensten.

## **6. Vergelijking van de opties**

De conclusie luidt dat een degelijke langetermijnoplossing alleen kan worden bereikt als de bepalingen van de btw-richtlijn worden geactualiseerd. Dit houdt onder meer in: een definitie van de verschillende soorten vouchers, een verduidelijking van de btw-behandeling van distributieketens, regels inzake de berekening van de maatstaf van heffing, het tijdstip van heffing en de gevolgen voor het recht op aftrek.

De btw-problemen die met vouchers samenhangen, kunnen soms zeer technisch lijken. Daarom is tijdens de voorbereidende werkzaamheden uitvoerig overleg gepleegd met de lidstaten en de betrokken bedrijven. In het geval van de bedrijven ging dit veel verder dan de formele openbare raadpleging en in de praktijk werden zij over de hele loopduur van dit project geraadpleegd. Er is met name op gelet om ook rekening te houden met de implicaties van innoverende praktijken en om het voorstel tot op zekere hoogte toekomstbestendig te maken. De aanbevolen aanpak is dan ook gebaseerd op een brede

consensus tussen de betrokken partijen over wat moet gebeuren. Welk voorstel ook wordt gedaan, een van de gevolgen zal waarschijnlijk evenwel zijn dat moet worden erkend dat sommige diensten, met name die welke door telecomexploitanten worden aangeboden en hun oorsprong hadden in vouchers, op termijn zijn gaan concurreren met de meer traditionele betaalmiddelen, en het neutraliteitsbeginsel vereist thans dat er voor belastingdoeleinden gelijke voorwaarden worden gecreëerd.

## **7. Toezicht en evaluatie**

Volgens vaste praktijk oefent de Commissie toezicht uit op de wijze waarop de lidstaten wetgeving zoals in onderhavig geval ten uitvoer leggen. Er is niet voorzien in andere maatregelen.