

Verslag internetconsultatie vereenvoudiging belastingteruggaaf oninbare vorderingen

Inleiding

Van 12 juli tot en met 14 augustus 2016 is een conceptversie van het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de regeling voor teruggaaf van btw en milieubelastingen voor oninbare vorderingen openbaar gemaakt in een internetconsultatie. Het doel van de internetconsultatie was om betrokkenen de gelegenheid te geven op de voorgenomen wijzigingen te reageren. De consultatie bood belanghebbenden ook de mogelijkheid informatie te delen die van belang kon zijn bij wijzigingen van de regeling in de aanloop naar de indiening bij de Tweede Kamer.

Het kabinet bedankt hierbij graag alle respondenten voor hun vaak uitgebreide inzendingen. De reacties hebben op meerdere punten tot aanpassingen van de wettekst en de memorie van toelichting geleid. In dit verslag volgt een samenvatting van de ingezonden reacties en van wat er met die reacties is gedaan.

Opbrengst consultatie

De internetconsultatie heeft 25 reacties opgeleverd. Daarvan zijn 16 reacties openbaar gemaakt. De reacties zijn enerzijds afkomstig van enkele grote organisaties, zoals VNO-NCW, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), het Register Belastingadviseurs (RB) en Energie Nederland (ENL). Daarnaast hebben vertegenwoordigers van individuele advieskantoren, individuele ondernemers en ook enkele particulieren waardevolle reacties ingezonden.

Inhoud reacties

De respondenten zijn zonder meer positief over het voornemen van het kabinet om de regelgeving omtrent de oninbare vorderingen in de btw en de milieubelastingen te vereenvoudigen. De bestaande regeling leidt in de praktijk vaak tot geschillen tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst en wordt door beide dan ook als uitvoeringstechnisch complex beschouwd.

Belangstellenden konden reageren op alle onderdelen van het voorstel. Tevens werden er negen specifieke vragen gesteld. In dit verslag hebben wij de reacties op die vragen en op het voorstel in het algemeen in de volgende categorieën gegroepeerd:

- Het ontstaansmoment van het recht op teruggaaf.
- Verwerking in de aangifte.
- De verschuldigdheid wanneer alsnog betaald wordt.
- Milieubelastingen.
- Overgenomen vorderingen.
- Overgangsrecht.
- Overig.

Het ontstaansmoment van het recht op teruggaaf

Meerdere respondenten, waaronder de NOB en het RB, hebben verzocht te verduidelijken wanneer het recht op teruggaaf ontstaat. Ten eerste gaat het dan om de vraag wat moet worden verstaan onder de woorden "komt vast te staan". Ten tweede kwam de vraag op hoe de termijn van één jaar gezien moet worden. Naar aanleiding van deze vragen is de memorie van toelichting op beide punten verduidelijkt.

Enkele respondenten, waaronder de NOB, constateerden dat terwijl in het conceptvoorstel voor wat betreft de teruggaaf van btw in artikel 29, lid 2, Wet op de omzetbelasting 1968 (Hierna: Wet OB) gesproken wordt over 'het tijdstip waarop (...) komt vast te staan', artikel 29, lid 7, Wet OB het heeft over het tijdstip waarop 'redelijkerwijs moet worden aangenomen dat (...)'. Aan het verzoek om de bewoordingen van deze leden op elkaar af te stemmen is gevolg gegeven.

Het RB en één andere respondent hebben verzocht om de nieuwe termijn waarop het recht op teruggaaf uiterlijk ontstaat nadat de vergoeding opeisbaar is geworden van de voorgestelde duur van één jaar te verkorten naar zes maanden. Het kabinet acht dit te kort en heeft daar dan ook niet voor gekozen.

Eén respondent is van mening dat voor het ontstaan van het recht op teruggaaf na één jaar aangetoond moet worden dat schuldeiser met betalingsherinneringen en aanmaningen een inspanning heeft gedaan om de vordering betaald te krijgen. Het is juist de bedoeling van het wetsvoorstel dat een vordering uiterlijk na één jaar als oninbaar wordt aangemerkt, zonder dat de ondernemer daar aanvullend bewijs voor hoeft te leveren. Extra administratieve verplichtingen zouden de beoogde vereenvoudiging in de weg staan.

Ten aanzien van de verkorting van twee naar één jaar van de termijn waarna de afnemer de eerder in aftrek gebrachte btw weer verschuldigd wordt voor zover de vergoeding dan nog steeds niet is betaald, zijn enkele suggesties gedaan. Een respondent stelt voor dat bij omstreden vorderingen de eerder in aftrek gebrachte btw in het volgende kwartaal alweer verschuldigd zou moeten worden. Een andere respondent stelt een tegenbewijsregeling voor de afnemer voor bij omstreden vorderingen. Deze twee suggesties zijn niet gevolgd. Zoals hiervoor is aangegeven is er wel voor gekozen om omwille van de eenvoud en consistentie van de regeling het beoogde tweede en zevende lid van artikel 29 Wet OB meer op elkaar af te stemmen.

Verwerking in de aangifte

In het conceptvoorstel wordt voorgesteld dat de teruggaaf wordt gerealiseerd via een vermindering op de aangifte. Een groot deel van de respondenten, waaronder VNO-NCW, de NOB, het RB en ENL, geeft aan duidelijkheid te wensen omtrent de wijze waarop het recht op teruggaaf in de OB-aangifte en de aangifte milieubelastingen moet worden opgenomen. Dit onder meer in verband met de nodige administratieve aanpassingen die het bedrijfsleven moet doorvoeren.

Ook ten aanzien van het opnieuw verschuldigd worden van de belasting indien de factuur alsnog betaald wordt, wensen veel respondenten te vernemen hoe dit in de aangifte moet worden opgenomen. De Belastingdienst heeft toegezegd het overleg over de implementatie van de maatregel in de aangifte op de gebruikelijke wijze op te starten.

Eén respondent heeft de vrees uitgesproken dat het overzicht verloren gaat als de teruggaaf via een vermindering op de aangifte wordt gerealiseerd. Deze respondent is er dan ook voorstander van dat een verzoek tot teruggaaf noodzakelijk blijft. Zoals gezegd zal met het bedrijfsleven worden overlegd over de implementatie van de maatregel in de aangifte. Daarnaast betekent het realiseren van de teruggaaf via de aangifte een vereenvoudiging voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst. In andere gevallen dan bij overgenomen vorderingen (zie hierna) acht het kabinet een afzonderlijk teruggaafverzoek dan ook niet noodzakelijk.

De verschuldigdheid wanneer alsnog betaald wordt

In het conceptvoorstel is bepaald dat wanneer een vordering die eerder als oninbaar is aangemerkt alsnog (geheel of gedeeltelijk) wordt betaald, de belasting opnieuw verschuldigd wordt. Daarnaast bepaalt het conceptvoorstel dat de ondernemer die alsnog de vergoeding (geheel of gedeeltelijk) betaalt, opnieuw recht op aftrek krijgt van de ter zake voldane belasting. Vrijwel alle respondenten zien dit als een logisch onderdeel van de regeling.

Mr. O.J.L.E. Löben Sels & mr. A.D.P.V. Smeets hebben terecht opgemerkt dat door de koppeling van de verschuldigdheid aan het in mindering brengen van de belasting, zoals in het conceptvoorstel, in bepaalde gevallen onbedoeld geen heffingsmoment ontstaat. De Belastingdienst heeft eveneens aangegeven dat een koppeling van de verschuldigdheid aan het eerder in mindering brengen van de belasting in de praktijk tot complicaties zou kunnen leiden. Naar

aanleiding van deze opmerkingen is besloten de verschuldigdheid niet te koppelen aan het in mindering brengen van de belasting, maar aan het zijn ontstaan van het recht op teruggaaf.

Enkele respondenten, waaronder de NOB en ENL, hebben aangekaart dat de verschuldigdheid van artikel 29, lid 5, Wet OB zich in de concepttekst lijkt te beperken tot de situatie genoemd in artikel 29 lid 2, Wet OB, laatste volzin; "met dien verstande dat dit recht in geval van gehele of gedeeltelijke niet-betaling van de in rekening gebrachte vergoeding geacht wordt te zijn ontstaan uiterlijk één jaar na het tijdstip waarop de vergoeding opeisbaar is geworden." In andere situaties dat de vergoeding alsnog ontvangen wordt zou de verschuldigdheid dus niet ontstaan. Dit is niet gewenst. De wettekst is dan ook aangepast in die zin dat artikel 29, lid 5, Wet OB niet meer enkel verwijst naar lid 2, laatste volzin maar naar lid 2 in zijn totaliteit.

Twee respondenten, waaronder de NOB, hebben verzocht te verduidelijken of de verschuldigdheid ook ontstaat als de vordering slechts gedeeltelijk alsnog wordt betaald. Zowel de wettekst als de toelichting zijn verduidelijkt door toevoeging van de woorden "geheel of gedeeltelijk" aan de beoogde artikelen 29, lid 5, Wet OB en 92, lid 3, Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: Wbm).

De NOB vraagt zich af of de verschuldigdheid die ontstaat bij het alsnog ontvangen van de vergoeding niet kruist met de Btw-richtlijn. Hetzelfde geldt voor het opnieuw ontstaan van het recht op aftrek bij de ondernemer die alsnog de vergoeding betaalt. Volgens de NOB biedt de Btw-richtlijn geen expliciete basis voor deze bepalingen. De Raad van State heeft, onder meer onder verwijzing naar de reacties op de internetconsultatie, eveneens geadviseerd om uitvoeriger in te gaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de Btw-richtlijn. De memorie van toelichting is daarom op dit punt aangevuld.

De NOB en twee andere respondenten wensen te vernemen of een betaling voor de toepassing van het voorgestelde artikel 29, lid 5, Wet OB in de eerste plaats strekt in mindering van de kosten, vervolgens in mindering van de rente en ten slotte in mindering van de hoofdsom en de lopende rente. Dit volgt inderdaad uit de toerekeningsregel van artikel 6:44, lid 1 BW en de systematiek van de btw-wetgeving. Voor de verschuldigdheid van btw betekent dit dat pas van een betaling op een als oninbaar aangemerkte vordering kan worden gesproken als en voor zover een bedrag wordt betaald dat groter is dan de in rekening gebrachte incassokosten en rente, en er dus sprake is van een ontvangen bedrag dat een vergoeding vormt voor de geleverde prestatie. Deze vraag heeft derhalve niet geleid tot aanpassing van de wettekst of memorie van toelichting.

Eén respondent stelt voor om minimumbedragen te hanteren voor het (opnieuw) verschuldigd worden van de belasting. Om uitvoeringstechnische redenen heeft het kabinet hier niet voor gekozen.

Milieubelastingen

De vergelijkbare opzet voor de btw en de milieubelastingen is overwegend positief ontvangen. Toch hebben enkele respondenten kritische kanttekeningen bij dit aspect geplaatst. Een aantal respondenten, waaronder VNO-NCW en ENL, spreekt zorg uit over de suggestie in de memorie van toelichting om voor de vermindering uit te gaan van de eindfactuur waarbij de voorschotten worden verrekend, terwijl voor de btw de teruggaaf ook al voor niet betaalde voorschotten zal gelden. Dit zou tot knelpunten in de energiesector leiden. Het kabinet neemt deze signalen serieus en zal over de nadere regels in de gedelegeerde regelgeving met het georganiseerde bedrijfsleven in overleg treden. Dit wordt ook bevestigd in de memorie van toelichting.

Enkele respondenten, waaronder VNO-NCW en ENL hebben tevens verzocht om te verduidelijken of het beoogde artikel 92, lid 1, Wbm op dezelfde situaties doelt als het beoogde artikel 29, lid 1, Wet OB. VNO-NCW merkt in dit kader op dat in de voorgestelde tekst van artikel 29, lid 1, Wet OB is gekozen voor aansluiting bij de bewoordingen van de Btw-richtlijn ("annulering, verbreking, ontbinding" etc.), terwijl in de Wbm de thans voor de btw geldende tekst wordt gebruikt. ("voor

zover komt vast te staan dat ... bedrag niet is en niet zal worden ontvangen"). Artikel 92, lid 1, Wbm betreft de vermindering van belasting voor oninbare vorderingen. De regeling is in zoverre overeenkomstig de vergelijkbare regeling in de btw. De overige situaties, zoals geformuleerd in de beoogde tekst van artikel 29, lid 1, Wet OB (annulering, verbreking, ontbinding en prijsvermindering), geven geen aanleiding tot een vermindering van milieubelastingen.

Een respondent uit de energiesector heeft verzocht de aangiftetijdvakken voor de energiebelasting te verruimen. Dit verzoek valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Overgenomen vorderingen

De NOB en een respondent uit de incassobranche hebben opmerkingen gemaakt over de overdracht van vorderingen in het kader van de beoogde regeling. Het verplicht verwerken van de btw-teruggaaf in de OB-aangifte zoals voorzien in het conceptvoorstel zou een onevenredige druk leggen op de administratieve systemen. Ook de Belastingdienst had aarzelingen bij dat onderdeel van het concept. Naar aanleiding van deze opmerkingen is het beoogde lid 6 van artikel 29 Wet OB aangepast in die zin, dat voor teruggaaf die betrekking heeft op een overgedragen vordering wel een afzonderlijk verzoek nodig blijft.

Volgens de NOB biedt de Btw-richtlijn geen expliciete basis om het recht op teruggaaf aan een ander te laten toekomen dan degene die in eerste instantie de btw verschuldigd is geworden. De Raad van State heeft, onder meer onder verwijzing naar de reacties op de internetconsultatie, eveneens geadviseerd om uitvoeriger in te gaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de Btw-richtlijn. De toelichting is daarom op dit punt aangevuld.

Overgangsrecht

Het voorgestelde overgangsrecht houdt in dat op 1 januari 2017 al opeisbare vorderingen pas als oninbaar zullen worden aangemerkt op 1 januari 2018, voor zover het verschuldigde bedrag op die datum nog steeds niet is ontvangen. Mocht de oninbaarheid op een eerder moment vast komen te staan, dan wordt de vordering al op dat eerdere moment als oninbaar aangemerkt.

Het RB geeft aan dat er geen noodzaak bestaat voor de hiervoor genoemde termijn in het overgangsrecht. Ook tonen het RB en de NOB zich er voorstander van het overgangsrecht uit te breiden tot de zogenoemde spiegelbeeldsituatie van artikel 29, lid 7, Wet OB. De reden dat voor dit overgangsrecht is gekozen, heeft geen fiscaal-juridische maar een budgettaire achtergrond. De maatregel zal leiden tot een eenmalige negatieve kasschuif. Vanwege de gekozen begrotingssystematiek zullen deze kosten in 2018 moeten vallen waardoor de noodzaak tot dit overgangsrecht ontstond.

Meerdere respondenten, waaronder de NOB en het RB, hebben gevraagd of het overgangsrecht ook geldt voor vorderingen die reeds vóór 1 januari als oninbaar moeten worden beschouwd. Dit is niet het geval. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

Overig

VNO-NCW, het RB en mr. S.H. de Ranitz c.s. pleiten ervoor om de btw-teruggaaf bij faillissement verder onder de vereenvoudigingsloep te nemen. Het kabinet is daartoe bereid en zal, zoals ook is verwoord in de memorie van toelichting, dan ook begin 2017 over dit onderwerp een overleg met het georganiseerde bedrijfsleven starten.

Aan het verzoek van VNO-NCW om in de toelichting aandacht te besteden aan de wettelijke betalingstermijn van dertig dagen na ontvangst van de factuur is gevolg gegeven.

Het RB adviseert om ook in artikel 29a Wet OB een regeling op te nemen voor situaties van annulering, verbreking, ontbinding of gehele of gedeeltelijke niet-betaling door de afnemer van de

goederen. Het kabinet heeft hier niet voor gekozen omdat niet is gebleken dat zich in de praktijk problemen voordoen bij de in genoemd artikel geregelde teruggaaf van de btw ter zake van intracommunautaire verwervingen van goederen.