

VOUCHER VOORSTEL

EUREKA?!

MEI 2014

VOUCHER VOORSTEL

EUREKA?!

Onderzoek naar de doelmatigheid van het voorstel van de Europese Commissie inzake de btw-behandeling van vouchers.

Gebruikte afkortingen

Betaaldienstrichtlijn	Richtlijn 2007/64/EC van 13 november 2007, PBL 319, 5 december 2007
btw	belasting over de toegevoegde waarde
btw-richtlijn	Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde
COM	Commissie
EC	Europese Commissie
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
r.o.	rechtsoverweging
Stcrt.	Staatscourant
Uitv. Besl. OB	Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968
V-N	Vakstudie Nieuws
Wet OB	Wet op de Omzetbelasting 1968

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van de Master Fiscale Economie. Met de verdediging van mijn scriptie komt definitief een einde aan mijn studentenleven en ga ik hopelijk een mooie en succesvolle toekomst tegemoet.

Ik wil daarom van deze ruimte gebruik maken om een aantal belangrijke personen te bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van mijn scriptie. Zo wil ik allereerst Piet Oerlemans bedanken voor zijn leuke en goede begeleiding bij het schrijven van mijn scriptie. Zijn constructieve feedback, kritische vragen en het meedenken zijn van groot belang geweest voor het eindresultaat. Mijn tweede dankbetuiging gaat uit naar het Ministerie van Financiën, voor het bieden van de gelegenheid en de daarbij geleverde ondersteuning bij het schrijven van mijn scriptie. In het bijzonder mijn directe collega's die altijd klaarstonden om vragen te beantwoorden en mee te denken.

Ten slotte wil ik ook mijn ouders, broers en zussen bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun tijdens mijn studietijd, met name de afgelopen maanden. Vooral mijn ouders hebben mij altijd gesteund en gemotiveerd, waardoor ik nu trots kan terugkijken op een mooie tijd in mijn leven en de focus kan leggen op al het moois dat de toekomst te bieden heeft!

Rotterdam, 8 mei 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Achtergrond en aanzet tot onderzoek	8
1.2 Doel van het onderzoek en probleemstelling.....	8
1.3 Verantwoording van het onderzoek	8
1.4 Afbakening.....	9
2. Nederlandse wet- en regelgeving	10
2.1 Inleiding	10
2.2.1 BTW algemeen.....	10
2.2.2 Geschiedenis Wet OB.....	10
2.3 Nederlandse btw-regelgeving in algemeen kader	12
2.3.1 Belastbare handeling	12
2.3.2 In Nederland	12
2.3.3 Ondernemer	12
2.3.4 Bezwarende titel	13
2.3.5 Tijdstip van verschuldigdheid.....	14
2.4 Nederlandse regelgeving ten aanzien van de btw-behandeling van vouchers	14
2.4.1 Zegel regeling.....	14
2.4.1.1 Zegels tegen geld of geldswaardige papieren inwisselen	14
2.4.1.2 Zegels (waardebonnen) tegen goederen.....	16
2.4.2 Besluit van 30 december 1999 (cadeaubonnen)	18
2.4.3 Besluit van 25 januari 2013 (telefoonkaarten)	20
2.4.3.1 Single-purpose telefoonkaart	21
2.4.3.2 Multi-purpose telefoonkaart	23
2.5 Deelconclusie	25
3. Huidige problemen.....	28
3.1 Inleiding	28
3.2.1 Voucher-definitie.....	28
3.2.2 Mogelijke knelpunten ten aanzien van definitie	29
Vouchers en betaaldiensten	29
3.3 Tijdstip verschuldigdheid: verstrekking of inwisseling	29
3.3.1 Ierland.....	30
3.3.2 Verenigd Koninkrijk	32
3.3.3 Grensoverschrijdende prestaties	33
3.4 Distributieketen	33
3.5 Vrijstellingsplafond.....	34
3.6 Telefoonkaartenproblematiek	34

1.	PAN-EU telecombedrijf	34
2.	Moeilijkheden toetreden tot Italiaanse markt	35
3.	Oneerlijke competitie	35
4.	Mislopen van btw	35
3.7	Oplossingen in rechtspraak?	35
1.	Kortingsbonnen	36
	Argos Distributors Limited	36
	Elida Gibbs	36
	Commissie vs Duitsland	37
2.	Levering van goederen en diensten	38
	Kuwait Petroleum	38
	Astra Zeneca	39
	Lebara (telecombedrijf verricht in distributieketen één dienst)	39
3.	Vooruitbetaling	41
	BUPA Hospitals en Goldsborough Development	41
3.8	Deelconclusie	41
4.	Voorstel Europese Commissie	42
4.1	Inleiding	42
4.2	Aanleiding	42
4.3	Oplossingen	43
4.3.1	Definitie vouchers	43
4.3.2	Tijdstip van belastingheffing	44
4.3.3	Distributie van vouchers	45
4.3.4	Gratis kortingsvouchers	47
4.3.5	Overige wijzigingen	49
4.4	Doelmatigheid	50
4.4.1	Impact assessment	50
4.4.2	Verbeterpunten	51
4.4.2.1	SPV en MPV	51
4.4.2.2	Betaalmiddelen	52
4.4.2.3	Distributie	53
4.4.2.4	Kortingsvouchers	53
4.4.2.5	Vrijstellingsplafond	54
4.5	Uitvoerbaarheid	54
4.6	Deelconclusie	55
5.	Alternatieve oplossingen	56
5.1	Inleiding	56

5.2.1 Interpretatieverschillen spv en mpv.....	56
5.2.2 Ongelijke behandeling spv's en mpv's.....	57
5.2.3 Betaalmiddelen en vouchers.....	57
5.2.4 Distributie.....	58
5.2.5 Kortingsvouchers.....	59
Optie 1:.....	59
Optie 2:.....	61
Optie 3:.....	61
5.2.6 Vrijstellingsplafond.....	62
5.3 Deelconclusie.....	62
6. Conclusie.....	64
Literatuurlijst.....	69

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanzet tot onderzoek

Kortingsbonnen, boekenbonnen, cadeaubonnen, het zijn slechts enkele voorbeelden van vouchers die ondernemers tegenwoordig steeds vaker gebruiken als promotie voor hun activiteiten. Uit onderzoek blijkt dat de waarde van de vouchermarkt binnen de Europese Unie jaarlijks meer dan 50 miljard euro bedraagt.¹ Ook de Europese Commissie is deze toename niet onopgemerkt gebleven. Op 10 mei 2012 heeft de Commissie een voorstel gedaan om de btw-regels voor vouchers in de Europese Unie te harmoniseren.² De Commissie hoopt hiermee een uniforme en duidelijke btw-behandeling van vouchers in de Europese Unie te kunnen bewerkstelligen. Op dit moment staan in de btw-richtlijn geen regels met betrekking tot vouchers, waardoor lidstaten hun eigen regels hebben bedacht. De lidstaten hebben bij de invoering van die regels er verder geen rekening mee gehouden dat de behandeling van vouchertransacties neutraal moet verlopen tussen de lidstaten. Het gevolg hiervan is onder andere dat sommige lidstaten btw heffen op het moment dat de voucher wordt uitgereikt, terwijl anderen dit pas bij de inwisseling doen. Met andere woorden dit kan leiden tot dubbele heffing en daarmee de concurrentie verstoren. In de tegenovergestelde situatie kan dubbele niet-heffing ontstaan. Dit zijn slechts enkele knelpunten die ontstaan door het ontbreken van regels in de btw-richtlijn omtrent vouchers. De EC beoogt met het voorstel een einde te maken aan de huidige onduidelijkheid.

1.2 Doel van het onderzoek en probleemstelling

De aankondiging van de Europese Commissie om bepalingen - met betrekking tot de voucherbehandeling- in de btw-richtlijn op te nemen is voor mij de aanleiding geweest dat ik in deze scriptie wil onderzoeken wat de huidige problemen zijn en ook of deze worden opgelost door de nieuwe regels. Met name de vraag of het voorstel de oplossingen biedt en eventueel verbeteringen vereist is hierbij van belang. Mijn probleemstelling luidt dan ook:

Biedt het voorstel van de Europese Commissie oplossingen voor de huidige problemen, of is een andere methode wenselijk?

1.3 Verantwoording van het onderzoek

Bovenstaande probleemstelling zal ik beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

- Wat zijn de huidige Nederlandse btw-regels voor vouchers?
- Welke knelpunten ontstaan in de Europese Unie als gevolg van de huidige ongecoördineerde regelgeving?
- Zijn in de jurisprudentie hiervoor oplossingen te vinden?
- Wat houdt het voorstel van de Europese Commissie in?
- Worden de fiscale problemen opgelost door het voorstel?
- Zijn andere oplossingen wenselijker?

In hoofdstuk twee begin ik met een korte uiteenzetting van de achtergrond en doelstelling van de btw. Vervolgens behandel ik de Nederlandse Wet OB door in te gaan op aspecten die van belang zijn bij de heffing van omzetbelasting (belastbare handelingen, ondernemerschap, maatstaf van heffing en tijdstip van verschuldigheid). Daarna ga ik in op de Nederlandse regelgeving met betrekking tot vouchers.

In hoofdstuk drie probeer ik te schetsen welke problemen ontstaan in de Europese Unie als gevolg van de huidige niet-geharmoniseerde regelgeving voor vouchers. Dit zal ik doen door de regelgeving in Ierland en het Verenigd Koninkrijk te bespreken. Op deze manier probeer ik te

¹ "Study of 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.

² 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, 2012/0102 (CNS), 10 mei 2012.

achterhalen hoe de huidige fiscale knelpunten ontstaan. Vervolgens ga ik in de voor vouchers relevante arresten op zoek naar mogelijke oplossingen.

Daarop behandel ik in hoofdstuk vier het huidige voorstel van de Europese Commissie. Ik ga dan na of het voorstel de juiste oplossingen biedt voor de huidige problemen. Dit tracht ik te achterhalen door eerst te onderzoeken wat voor de EC de aanleiding is om met een voorstel te komen. Dan zal ik toetsen in hoeverre het voorstel doelmatig en uitvoerbaar is. Met de doelmatigheidstoets wil ik onderzoeken of het voorstel daadwerkelijk oplossingen biedt voor de huidige problemen (in hoofdstuk 3 te bespreken). Hierbij staat de vraag centraal of de beoogde doelstellingen worden behaald. Daarnaast heb ik met de toets op uitvoerbaarheid voor ogen om te onderzoeken of de maatregelen niet te complex zijn en bovendien administratief uitvoerbaar. Aan de hand hiervan probeer ik te achterhalen welke nadelen kleven aan het voorstel en welke verbeterpunten het bevat.

In hoofdstuk vijf ga ik voor de gevonden verbeterpunten op zoek naar alternatieve oplossingen, om zo het voorstel aan te vullen. Hoofdstuk zes is de conclusie en bevat het antwoord op de door mij gestelde probleemstelling.

1.4 Afbakening

Om mijn onderzoek te kunnen verrichten is het van belang om duidelijk te hebben wat onder vouchers wordt verstaan. Zowel de btw-richtlijn, als de Wet OB bevatten geen definitie van vouchers. Wel is helder dat vouchers er in verschillende soorten en vormen zijn. Uit de Van Dale blijkt dat onder voucher wordt verstaan: een bon (die recht geeft op iets). Dit is een ruime definitie, waar ook spaarzegels, Airmiles etc. onder kunnen vallen. Ik zal hier in mijn scriptie niet te diep op ingaan en mijn onderzoek met name richten op vouchers (fysiek en digitaal) die recht geven op korting (kortingsvouchers) en het verkrijgen van goederen en/of diensten (product- en dienstvouchers).

2. Nederlandse wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Alvorens ik in dit hoofdstuk inga op de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot vouchers, bespreek ik eerst de achtergrond en doelstelling van de btw. Daarna behandel ik de Nederlandse Wet OB door in te gaan op aspecten die van belang zijn bij de heffing van omzetbelasting (belastbare handelingen, ondernemerschap, maatstaf van heffing en tijdstip van verschuldigheid). Vervolgens ga ik in op de Nederlandse regelgeving met betrekking tot vouchers.

2.2.1 BTW algemeen

De btw is een belasting op het verbruik van goederen en diensten. De btw beoogt consumptie te belasten door de besteding (voor die consumptie) als maatstaf van heffing te hanteren.³ De belasting wordt via ondernemers die goederen leveren/diensten verrichten op indirecte wijze bij eindverbruikers geheven. Op deze manier is het aantal belastingplichtigen lager dan wanneer op directe wijze btw wordt geheven. Het btw-systeem houdt in dat ondernemers belasting over de door hun toegevoegde waarde verschuldigd zijn. Dit wordt bereikt doordat belasting in rekening wordt gebracht over de door hen geleverde goederen/verrichte diensten minus de aan hen in rekening gebrachte en door hen betaalde omzetbelasting. Door dit recht op aftrek van voorbelasting wordt cumulatie van btw vermeden.

Het btw-stelsel dient verder neutraal uit te werken voor belastingplichtigen. Dit betekent dat het niet mag leiden tot concurrentievervalsingen tussen ondernemers (economische/interne neutraliteit).⁴ Daarnaast dient de belastingheffing juridisch neutraal te zijn, wat inhoudt dat de verschuldigde OB in een percentage van de prijs bij gelijke producten gelijk moet zijn. Ook dient te worden voldaan aan de externe neutraliteit. Dat wil zeggen dat heffing bij invoer gelijk moet zijn aan de heffing op hetzelfde goed in het binnenland en de teruggaaf bij uitvoer mag niet meer (omzetbelasting werkt als invoerrecht) of minder (benadeelt de in het binnenland gevestigde ondernemers) zijn dan de in het binnenland geheven belasting.⁵ De neutraliteit wordt echter door vrijstellingen geschaad doordat dit leidt tot cumulatie van btw.

Met een btw-stelsel passen landen vrijwel altijd het bestemmingslandbeginsel toe, wat inhoudt dat de belasting in beginsel in het land waar goederen of diensten worden verbruikt ook btw wordt geheven.⁶ Hierdoor maakt het voor de afnemer niet uit of de goederen en diensten van een binnenlandse of buitenlandse ondernemer worden gekocht.

Ook in Nederland is dit terug te vinden, namelijk in artikel 1 Wet OB waarin is opgenomen dat leveringen en goederen welke onder bezwarende titel worden verricht door een als zodanig handelende ondernemer in Nederland belastbaar zijn. Verder worden bij intracommunautaire transacties ter voorkoming van dubbele belastingheffing de leveringen in het land van vertrek tegen het nultarief belast. Deze worden vervolgens in het bestemmingsland tegen het daar geldende tarief belast.

2.2.2 Geschiedenis Wet OB

De huidige Nederlandse wet OB dateert uit de jaren zestig van de vorige eeuw.⁷ In 1957 sloten België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland te Rome het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG).⁸ Uit artikel 2 EEG-verdrag blijkt het economische doel van het verdrag, namelijk:

³ S.T.M. Beelen, K.M. Braun, A.J. van Doesum, O.L. Mobach en G.J. van Norden, *Cursus Belastingrecht: omzetbelasting*, Kluwer: Deventer 2011, pg. 53.

⁴ S.T.M. Beelen e.a., 2011, pg. 47.

⁵ M.E. van Hilten & H.W.M. van Kesteren, *Omzetbelasting*, Kluwer: Deventer 2007, pg. 13-15.

⁶ M.E. van Hilten & H.W.M. van Kesteren, 2007, pg. 9-11.

⁷ M.E. van Hilten & H.W.M. van Kesteren, 2007, pg. 1.

⁸ S.T.M. Beelen e.a., 2011, pg. 53.

“de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, de gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit en een toenemende verbetering van de levensstandaard”

Dit doel zou moeten worden bereikt door de instelling van een gemeenschappelijke markt, die gebaseerd is op vrijheid van verkeer voor goederen, diensten, personen en kapitaal en op de geleidelijke harmonisatie van het economische beleid.

Een van de manieren om een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen is door de belastingen in de lidstaten te harmoniseren (artikel 90-93 EG-Verdrag). Op grond van artikel 93EG-verdrag dient de belastingwetgeving op het gebied van indirecte belastingen (omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen) te worden geharmoniseerd. De toen geldende wetgeving stond kennelijk aan een goede werking van de gemeenschappelijke markt in de weg. Uit een rapport⁹ van de Europese Commissie - gepubliceerd in 1962 - blijkt dat aan de toen geldende omzetbelastingstelsels vier nadelen zaten, te weten:

1. Vaststellen van de teruggaaf bij uitvoer in een cumulatief cascadestelsel is moeilijk en oncontroleerbaar;
2. Cumulatief cascadestelsel bevordert de verticale concentratie van bedrijven (integratie);
3. Belemmering van het vrije verkeer goederen, doordat grenscontroles nodig waren;
4. Verschillen in systemen tussen de landen had grote nadelen voor de internationale handel.

In Frankrijk bestond een btw-stelsel dat de eerste drie problemen oploste. Daarom werd besloten om aan artikel 93EG-verdrag uitvoering te geven door aan de lidstaten een btw-stelsel met aftrek van voorbelasting ter vervanging van hun bestaande stelsel voor te schrijven.¹⁰ Hierdoor werd ook het vierde probleem opgelost. Dit werd gedaan met behulp van de Eerste Richtlijn inzake de omzetbelasting. In de Tweede richtlijn werd in grote lijnen aangegeven wat de structuur van het stelsel moest zijn.

Op 1 januari 1969 werd de Wet op de Omzetbelasting 1968 (Wet van 28 juni 1968, Stb. 329) - na inwerkingtreding van de Eerste en Tweede richtlijn - van kracht. In 1978 werd deze aangepast aan de Zesde richtlijn waarmee nadere regels over belastbare feiten, plaats van dienstverlening, maatstaf van heffing en vrijstellingen werd gegeven. Doordat steeds meer nieuwe bepalingen in de Zesde Richtlijn werden ingevoerd, werd de tekst uiteindelijk herschikt en overgebracht naar Richtlijn 2006/69/EG (hierna: de BTW-richtlijn), die ook voorziet in mogelijkheden om maatregelen te nemen ter voorkoming van belastingfraude en -ontwijking. De Wet OB werd vervolgens met ingang van 1 januari 2007 in overeenstemming gebracht met de BTW-richtlijn.¹¹

⁹ Europese Commissie 1962, Algemeen rapport van de subgroepen A, B en C, ingesteld ter bestudering van de verschillende mogelijkheden tot harmonisatie van de omzetbelastingen, pg. 1.

¹⁰ S.T.M. Beelen e.a., 2011, pg. 53.

¹¹ S.T.M. Beelen e.a., 2011, pg. 53-54.

2.3 Nederlandse btw-regelgeving in algemeen kader

2.3.1 Belastbare handeling

Aleer btw geheven kan worden, dient sprake te zijn van een belastbare handeling. Volgens artikel 2 van de BTW-richtlijn is sprake van een belastbare handeling als een levering van goederen en diensten die binnen het grondgebied door een als zodanig handelende belastingplichtige onder bezwarende titel wordt verricht. In de Nederlandse regelgeving is in artikel 1 Wet OB de bepaling inzake belastbare handelingen opgenomen. Op grond van dit artikel wordt onder belastbare handelingen het volgende verstaan:

Leveringen van goederen en diensten, welke in Nederland door een als zodanig handelende ondernemer onder bezwarende titel worden verricht.

Ook intracommunautaire verwervingen van goederen onder bezwarende titel in Nederland door een als zodanig handelende ondernemer en door rechtspersonen, andere dan ondernemers kwalificeren als belastbare handelingen. Verder vallen invoer en intracommunautaire verwervingen van nieuwe vervoermiddelen onder bezwarende titel in Nederland ook onder belastbare handelingen.

2.3.2 In Nederland

Zoals al eerder behandeld komt het bestemmingslandbeginsel in de Nederlandse Wet OB in artikel 1 tot uitdrukking. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat het voor de afnemer niet uitmaakt of de goederen en diensten van een binnenlandse of buitenlandse ondernemer worden gekocht.

2.3.3 Ondernemer

Op grond van artikel 9 van de Richtlijn wordt als belastingplichtige beschouwd eenieder die, op ongeacht welke plaats, zelfstandig een economische activiteit verricht, ongeacht het oogmerk of het resultaat van die activiteit. In Nederland is hier invulling aan gegeven via artikel 7, waar in tegenstelling tot de richtlijn gesproken wordt van een ondernemer in plaats van een belastingplichtige. Dit verschil in woordkeuze is verder niet van belang voor de btw heffing. Dit is bevestigd door de Hoge Raad in 1984¹²:

"de Nederlandse wetgever bij de totstandkoming van de Wet OB 1968 (...) aan de in deze bepaling gebezigde term geen andere betekenis heeft willen toekennen dan toekomt aan de term belastingplichtige zoals gehanteerd in (...) artikel 4, eerste lid, van de Zesde Richtlijn."

Ingevolge artikel 7 Wet OB is een ondernemer ieder die een bedrijf zelfstandig uitoefent, waarbij onder bedrijf mede wordt verstaan beroep en de exploitatie van de vermogensbestanddeel om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen. Wanneer aan deze drie criteria wordt voldaan, is volgens de Nederlandse wetgeving sprake van een btw-ondernemer en ontstaat daarmee de verplichting om btw ter zake van door hem verrichte leveringen van goederen en diensten - voor zover deze binnen Nederland plaatsvinden - te voldoen. Hierna zal ik nader ingaan op deze criteria.

Ieder

Met de term ieder worden niet alleen natuurlijke personen en rechtspersonen als btw-ondernemer aangemerkt, maar ook samenwerkende personen die als één entiteit naar buiten toetreden. Hierbij valt te denken aan maatschappen, vennootschappen onder firma en commanditaire vennootschappen. De daarin participerende personen kwalificeren gezamenlijk als één ondernemer. Het is voor het btw-ondernemerschap van belang dat deze personen ook naar buiten toe als duurzame samenwerking optreden. Opgemerkt moet worden dat hierbij niet alleen de juridische vorm van belang is, maar ook op basis van maatschappelijke werkelijkheid duidelijk moet worden dat de samenwerkende partijen als één entiteit handelen. Bijvoorbeeld doordat de activiteiten voor gemeenschappelijke rekening en risico worden uitgeoefend.¹³

¹² HR 2 mei 1984, BNB 1984/295.

¹³ HR 9 oktober 1996, BNB 1996/379.

Verder kunnen ook het Europees Economisch Samenwerkingsverband, de Europese Venootschap (Societas Europaea) en de oprichters van een BV (in de voorperiode) als ondernemer voor de btw kwalificeren.¹⁴

Zelfstandigheid

Zowel de Richtlijn als de Wet OB stellen aan het ondernemerschap de voorwaarde van zelfstandigheid. Met deze eis wordt beoogd te voorkomen dat werknemers in loondienst ook in de heffing worden betrokken. Daarom sluit artikel 10 BTW-richtlijn loontrekkenden en andere personen van de belastingheffing uit, voor zover zij met hun werkgever een arbeidsovereenkomst hebben aangegaan of enige andere juridische band hebben waaruit een verhouding van ondergeschiktheid ontstaat ten aanzien van de arbeids- en bezoldigingsvoorwaarden en de verantwoordelijkheid van de werkgever. Er mag dus geen relatie van ondergeschiktheid zijn. Zo kan een DGA doordat hij in dienst is bij zijn eigen B.V. (ondergeschiktheid) niet als btw-ondernemer worden aangemerkt.¹⁵

Uitoefenen bedrijf/beroep

Het uitoefenen van een bedrijf of in richtlijnterminologie het verrichten van een economische activiteit is een derde eis voor het btw-ondernemerschap. Onder een bedrijf wordt verstaan een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal waarmee aan het economisch verkeer wordt deelgenomen.¹⁶ Volgens artikel 9 van de BTW-richtlijn kan ongeacht het oogmerk of resultaat een ieder - op ongeacht welke plaats- zelfstandig een economische activiteit verrichten. Dit betekent echter niet dat het maken van winst niet relevant is, er dient wel opbrengst te worden behaald. Immers het presteren tegen vergoeding wordt als kenmerk van een economische activiteit beschouwd.¹⁷

Verder worden ook het uitoefenen van beroepen onder het ondernemerschap geschaard. Hiermee wordt voorkomen dat bij te geringe kapitaal geen sprake is van ondernemerschap.¹⁸

2.3.4 Bezwarende titel

Zoals uit paragraaf 2.3.1 blijkt dient een prestatie onder bezwarende titel te worden verricht om van een belastbare handeling te kunnen spreken. Noch uit de richtlijn, noch uit de wet OB wordt duidelijk wanneer sprake is van een bezwarende titel. Wel geldt op grond van artikel 8 Wet OB in de btw een subjectieve maatstaf van heffing, doordat de verschuldigde btw over de ontvangen vergoeding wordt berekend. De vergoeding wordt geacht het verbruik van de consument te representeren.¹⁹ Deze subjectieve maatstaf van heffing kan bij belastingheffing tot onduidelijkheden leiden, daar geen rekening wordt gehouden met gevallen waar de vergoeding lager is dan een marktconforme vergoeding. Van een marktconforme vergoeding is in ieder geval sprake als in de situatie van twee onafhankelijke partijen tussen wie geen andere verhoudingen bestaan dan de verhouding die voortvloeit uit de overeenkomst van de levering of dienst.²⁰ Dat er onduidelijkheden bestaan, wordt bevestigd doordat het HvJ EU zich vaak over vraagstukken met betrekking tot de hoogte van vergoedingen heeft moeten buigen. Zo blijkt uit jurisprudentie dat geen sprake is van een bezwarende titel indien een vergoeding wordt overeengekomen die symbolisch is. Er is dan namelijk sprake van vrijgevigheid en daardoor kan volgens het HvJ EU geen sprake zijn van economische activiteit.²¹ Bij de beoordeling of sprake is van vrijgevigheid kan de vergoeding die voor soortgelijke prestaties gevraagd wordt van belang zijn.²² Van soortgelijke prestaties is sprake indien prestaties met elkaar concurreren. Van concurrentie kan worden gesproken indien prestaties voor de consument een gelijkwaardig alternatief vormen.²³

¹⁴M.E. van Hilten & H.W.M. van Kesteren, 2007, pg. 55.

¹⁵HvJ EU 18 oktober 2007, nr. C-355/06 (van der Steen), V-N 2007/48.19.

¹⁶L.G.M. Stevens, *Elementair Belastingrecht*, Kluwer: Deventer 2009, pg. 494.

¹⁷HvJ EU 26 maart 1987, nr. 235/85, FED 1987/341.

¹⁸S.T.M. Beelen e.a. 2011, pg. 134.

¹⁹M.M.W.D. Merx, *Vergoeding en btw: how low can you go?* WFR 6931, 1 december 2011.

²⁰M.M.W.D. Merx, 1 december 2011, onderdeel 1.

²¹HvJ EU 21 september 1988, nr. 50/87, BNB 1994/306 (Commissie/Frankrijk).

²²M.M.W.D. Merx, 1 december 2011, onderdeel 2.

²³HvJ EU 3 mei 2001, nr. C-481/98, V-N 2001/42.18 (Commissie/Frankrijk).

Ook bij het uitsluitend om niet presteren is volgens het HvJ EU geen sprake van btw-plicht.²⁴ Voor de kwalificatie van een vergoeding in ruil voor een prestatie is verder een rechtsbetrekking²⁵ met een rechtsreeks verband tussen prestatie en vergoeding vereist.²⁶

Ook subsidies kunnen als tegenprestatie voor een goederen levering of dienstverrichting worden aangemerkt als deze rechtstreeks verband houden met de prijs van de handelingen. Het enkele feit dat een subsidie invloed kan hebben op de prijs van het door het gesubsidieerde orgaan verrichte prestatie, volstaat niet om de subsidie belastbaar te maken. Er is sprake van een rechtstreeks verband met de prijs van de handelingen, indien de subsidie specifiek aan het gesubsidieerde orgaan wordt betaald om een bepaald goed te leveren of dienst te verrichten.²⁷

2.3.5 Tijdstip van verschuldigheid

Het tijdstip waarop btw verschuldigd is, is van belang omdat aan de hand daarvan bepaald kan worden wanneer en over welk tijdvak btw aangegeven en voldaan moet worden. Hoofregel is dat op moment van uitreiking van een factuur of indien deze niet tijdig plaatsvindt, het tijdstip waarop deze uitgereikt had moeten worden btw is verschuldigd. Deze verschuldigde btw moet vervolgens op grond van artikel 19 AWR binnen een maand na afloop van het tijdvak waarin de belasting verschuldigd is worden aangegeven en voldaan.

2.4 Nederlandse regelgeving ten aanzien van de btw-behandeling van vouchers

2.4.1 Zegel regeling

In de Nederlandse wet bevatten artikel 20 en 21 van het Uitvoeringsbesluit OB (hierna: Uitv. Besl. OB) bepalingen ten aanzien van gratis verstrekte zegels en waardebonnen die tegen geld, geldswaardige papieren of goederen kunnen worden ingewisseld. In het besluit van 5 november 2001²⁸ worden deze regelingen toegelicht door de staatssecretaris.

2.4.1.1 Zegels tegen geld of geldswaardige papieren inwisselen

Artikel 20 Uitv. Besl. OB bevat een bijzondere regeling ten aanzien van zegels die tegen geld of geldswaardige papieren ingewisseld kunnen worden. Dit artikel staat (in afwijking in zoverre van artikel 29, eerste lid onderdeel b Wet OB) een vermindering van de verschuldigde omzetbelasting toe in het geval dat bij de levering van goederen of het verrichten van diensten gratis zegels worden verstrekt die – al dan niet met bijbetaling – kunnen worden ingewisseld tegen geld of geldswaardige papieren (bijvoorbeeld reischeque).

Volgens het eerste lid, onderdeel a wordt op de totale vergoeding of ontvangsten niets in aftrek gebracht voor de verstrekte zegels. Vervolgens wordt in onderdeel b aangegeven hoeveel belasting de ondernemer in aftrek kan brengen op de in een tijdvak verschuldigde belasting:

1. ingeval de geldswaarde van de zegels pas te zijnen laste komt bij inwisseling van de zegels (geld-terug acties): de belasting over het bedrag van de in dat tijdvak bij hem ingewisselde zegels;
2. ingeval de geldswaarde van de zegels reeds te zijnen laste komt vóór de verstrekking van de zegels (traditioneel zegelsysteem): de belasting over het bedrag van de in dat tijdvak door hem verstrekte zegels.

Verder worden op grond van artikel 20, lid 2 Uitv. Besl. OB onder zegels ook andere voorwerpen welke een soortgelijke functie vervullen verstaan. Hieronder wordt begrepen bonnen die op verpakking van goederen zijn aangebracht, die door de klant moeten worden uitgeknipt en op een kaart worden opgeplakt en recht geven op uitbetaling van een zeker bedrag aan geld.²⁹

²⁴HvJ EU 1 april 1982, nr. 89/81, BNB 1982/311.

²⁵HvJ EU 3 maart 1994, nr. C-16/93 (Tolsma), BNB 1994/271, r.o. 14.

²⁶O.a. HvJ EU 8 maart 1988, nr. C-102/86 (Apple & Pear Development Council), LJN: BF2003.

²⁷HvJ EU 22 november 2001, nr. C-184/00, LJN: AV2011

²⁸Besluit 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1.

²⁹Besluit 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1, punt 2.6.

Aftrekrecht

De zegels die worden verstrekt, worden gekocht van een zegelcentrale die naast de nominale waarde ook een toeslag per zegel in rekening brengt. Volgens het besluit verricht de centrale geen financiële prestatie, waardoor btw in rekening wordt gebracht. De staatssecretaris wijst er in dit verband op dat niet het volledige bedrag per zegel is belast, maar enkel het bedrag boven de nominale waarde van de zegels. Het bedrag dat overeenkomt met de nominale waarde van de zegels is een waarborgsom en behoort daardoor niet tot de vergoeding.³⁰

Ervan uitgaande dat de winkeliers btw belaste prestaties verrichten, kunnen zij de door de zegelcentrale in rekening gebrachte btw in aftrek brengen.

Aan de hand van onderstaand voorbeeld zal ik de regeling van artikel 20 Uitv. Besl. OB verduidelijken.

Een winkelier koopt 5000 zegels van de zegelcentrale

Nominale waarde:	€0,05 (*5000= €250)
Toeslag:	€0,01 (*5000= €50)
21% btw * toeslag:	21%*50= €10,50
Totaal te betalen:	€ 310,50

Omzet winkelier (die alleen 21% producten verkoopt): €10.000 en heeft 3000 zegels (á € 0,05 nominale waarde) verstrekt.

Verschuldigde btw:	€10.000*21%	€2.100
Vermindering:	21/121*€ 150 (3000* €0,05)	-€26,03
Aftrek:	21% *50= €10,50	<u>-€10,50</u>
Totaal verschuldigd:		€2063,47

Indien de ondernemer zegels verstrekt bij de verkoop van zowel hoog als laag belastegoederen, dan dient ter bepaling van de vermindering het bedrag van de verstrekte zegels in dezelfde verhouding te worden gesplitst.

Omzet: €10.000 (€4000 aan 6% producten en €6000 aan 21% producten) en 3000 zegels (á € 0,05 nominale waarde) verstrekt.

Verschuldigde btw:	[€4000*6%] + [€6000*21%]	€1.500
Vermindering:	[40%*6/106* €150] + [60%*21/121*€150]	-€19,02
Aftrek:	21% *50= €10,50	-€10,50
Totaal verschuldigd:		€1470,48

In dit voorbeeld ben ik uitgegaan van een traditioneel zegelsysteem, waardoor de winkelier in het tijdvak dat de zegels worden verstrekt de vermindering mag toepassen. Bij geld terug acties kan de ondernemer de belasting over het bedrag van de in het desbetreffende tijdvak ingewisselde zegels in mindering brengen.

Goedkeuring niet gratis verstrekte zegels

De staatssecretaris heeft verder in het besluit van 5 november 2001 goedgekeurd dat voor niet-gratis verstrekte zegels een gelijke omzetbelastingtechnische behandeling gerechtvaardigd is, omdat de manier waarop bij niet gratis zegels de zegelkorting wordt verleend in belangrijke mate

³⁰ Besluit 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1, punt 2.7.

overeenkomt met de manier bij gratis zegels.³¹ Niet gratis verstrekte zegels zijn zegels per besteed bedrag, die bij de winkelier kunnen worden gekocht. Opgeplakt geven deze zegels recht op de uitbetaling van een zeker bedrag dat hoger is dan het bedrag dat de klant voor de zegels heeft betaald.³² Hierbij kan volgens het besluit worden aangenomen dat het meerdere de zegelkorting vertegenwoordigt die de winkelier aan de klant geeft. Het door de klant voor de zegels aan de winkelier betaalde bedrag behoort niet tot de belaste omzet van de winkelier, waardoor hij dit bedrag op zijn kasontvangsten in mindering kan brengen.

Aandachtspunten

De btw heffing bij inkoop van te verstrekken zegels is naar mijn mening discutabel, daar deze zegels het karakter hebben van waardepapieren. Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel i Wet OB geldt namelijk een vrijstelling voor handelingen en bemiddeling in waardepapieren. Deze vrijstelling is tevens wel op cadeaubonnen van toepassing (zie paragraaf 2.4.2).

Daarnaast is het ook maar de vraag hoe vaak tegenwoordig nog van deze administratief ingewikkelde regeling gebruik wordt gemaakt. Zegelacties maken steeds meer plaats voor administratief eenvoudigere acties (o.a. Airmiles en klantenkaarten).

2.4.1.2 Zegels (waardebonnen) tegen goederen

Artikel 21 Uitv. Besl OB ziet op een regeling ten aanzien van gratis verstrekte zegels en waardebonnen die bij de verstrekker of bij een andere ondernemer - al dan niet met bijbetaling - kunnen worden ingewisseld tegen goederen. In het artikel staan regels omtrent de berekening van de verschuldigde belasting in de in het artikel vermelde situaties. Zo staat in het eerste lid, onderdeel a dat op de totale vergoeding of ontvangsten voor de goederen waarbij de waardebonnen zijn verstrekt, niets in aftrek wordt gebracht voor de verstrekte waardebonnen. In onderdeel b staat vervolgens dat ter zake van de levering van goederen tegen inwisseling van de waardebonnen de belasting als volgt berekend wordt:

1. Indien die goederen aan hetzelfde tarief zijn onderworpen als die waarbij de waardebonnen zijn verstrekt: dat tarief over de vergoeding zonder inbegrip van de waarde van de waardebonnen.
2. Indien die goederen aan 21% zijn onderworpen en de goederen waarbij de waardebonnen zijn verstrekt, aan 6%: $21/121$ van het bedrag van de bijbetaling en $(21/121 - 6/106)$ van de resterende winkelwaarde.
3. Indien die goederen aan 6% zijn onderworpen en de goederen waarbij de waardebonnen zijn verstrekt, aan 21%: $6/106$ van het bedrag van de bijbetaling, terwijl over de resterende winkelwaarde $(21/121 - 6/106)$ aan belasting wordt teruggegeven.

Aan de hand van het volgende voorbeeld zal ik de regeling verduidelijken:

Ondernemer A verstrekt aan afnemer B een waardebon van €20, nadat deze goederen (die tegen 6% zijn belast) voor €100 heeft gekocht. Indien de goederen waarbij hij de bon ontvangt aan hetzelfde tarief zijn onderworpen als de goederen waar de bon tegen wordt ingewisseld, is de ondernemer op grond van artikel 21, lid 1, onderdeel a sub1 geen btw verschuldigd over de waarde van de waardebonnen (€20). Verder betaalt de afnemer bij inwisseling van de bon €10 bij. Over de bijbetaling is de ondernemer wel btw verschuldigd.

Als de afnemer de bon inwisselt voor hoogbelaste goederen dient de ondernemer volgens sub 2 $(21/121 - 6/106)$ van de resterende winkelwaarde en $21\%/121$ van het bedrag van de bijbetaling af te dragen. Op deze wijze wordt voorkomen dat de ondernemer een btw-voordeel behaalt. Immers de bon is in te wisselen tegen hoogbelaste goederen, terwijl de waardebon inclusief 6% btw is. Deze btw heeft de afnemer bij de eerste aankoop al btw betaald over de waarde van de waardebon $(6/106 * 20 = €1,13)$. Volgens sub 1 van het artikel dient de afnemer bij inwisseling van de

³¹Besluit 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1, punt 3.1.

³² Besluit 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1, punt 3.

waardebon over de waarde van de waardebon nog €2,34 te voldoen en over de bijbetaling €1,74. De berekening kan als volgt worden geïllustreerd:

Reeds afgedragen eerste aankoop:	€1,13 (6/106*20)
<i>Bij inwisseling verschuldigd:</i>	
Waardebon:	€2,34 (21/121-6/106*20)
Bijbetaling:	<u>€1,74 (21/121*10)</u>
	€4,08
Totaal verschuldigd:	€5,21 (21/121*30)

Indien de bon is verstrekt bij aankoop van hoogbelaste goederen en wordt ingewisseld voor laagbelaste goederen dient op grond van sub 3 van het artikel een teruggaaf van betaalde belasting plaats te vinden over de waarde van de waardebon. In dit voorbeeld wordt de berekening als volgt:

Reeds afgedragen eerste aankoop:	€3,47 (21/121*20)
<i>Bij inwisseling verschuldigd:</i>	
Waardebon:	€1,13 (6/106*20)
Bijbetaling:	<u>€0,57 (6/106*10)</u>
	€1,70
Teruggaaf na inwisseling:	- €2,34 (21/121-6/106*20)

Wanneer de klant de bon ontvangt nadat hij zowel hoog- als laagbelaste goederen heeft aangekocht wordt de berekening anders. In dat geval wordt de te betalen of terug te vragen btw berekend overeenkomstig de verhouding hoog- en laagbelaste goederen bij de eerste aankoop. Dus als de eerste aankoop bestaat uit 30% hoogbelaste en uit 70% laagbelaste goederen, dient na inwisseling van de bon €0,70 (30%*2,34) te worden afgedragen en vindt voor €1,64 (70%*2,34) een teruggaaf plaats.

Aandachtspunt

Een punt dat opvalt, is dat deze bepaling slechts ziet op inwisseling van bonnen tegen goederen en niet op diensten (bijvoorbeeld kappersbon en schoonheidsbon). In de parlementaire geschiedenis staat in de nota van toelichting³³ bij artikel 20 en 21 het volgende vermeld:

"In deze artikelen is een bijzondere regeling opgenomen met betrekking tot de verstrekking van geldswaardige zegels respectievelijk cadeaubonnen. Wat de geldswaardige zegels betreft komt de regeling erop neer, dat aanvankelijk over de volle verkoopprijs van de goederen de belasting wordt berekend, maar dat daartegenover op het aldus berekende belastingbedrag een reductie wordt toegepast ter zake van de inwisseling van de zegels. Ook bij cadeaubonnen wordt de belasting geheven over de gehele verkoopprijs van de goederen waarbij die bonnen worden verstrekt. Bij de inwisseling van de bonnen tegen goederen wordt de heffing zodanig beperkt, dat in totaal slechts belasting wordt betaald over het gezamenlijke bedrag van hetgeen voor de goederen en de cadeaugoederen is voldaan, zulks met inachtneming van tariefverschillen."

Hieruit blijkt niet waarom het slechts ziet op inwisseling van zegels/bonnen tegen goederen. Ook in het besluit van 5 november 2001 staat hier verder niets over opgenomen. Het lijkt erop dat met de invoering van dit artikel dergelijke zegels/bonnen niet voor diensten konden worden ingewisseld

³³ Nota van Toelichting Uitvoeringsbesluit Omzetbelasting 1968, artikel 20 en 21, 1968.

en/of ondernemers geen behoefte hadden aan een dergelijke regeling. Aangezien dit tegenwoordig wel mogelijk is, lijkt mij dat het artikel ook op diensten van toepassing dient te zijn.

Goedkeuring niet gratis verstrekte zegels/waardebonnen

In het besluit van 5 november 2001 wordt verder goedgekeurd dat de regeling van artikel 21 Uitv. besl OB ook van toepassing is op niet gratis zegels die tegen goederen kunnen worden ingewisseld.³⁴ De btw heffing ten aanzien van deze zegels (waardebonnen) vindt op dezelfde wijze plaats.

Naast de reeds besproken regelgeving is verder in een aantal besluiten aangegeven hoe vouchers voor de btw behandeld moeten worden. De meest relevante besluiten zijn die van 30 december 1999 (cadeaubonnen) en van 25 januari 2013 (telefoonkaarten).

2.4.2 Besluit van 30 december 1999³⁵ (cadeaubonnen)

Het besluit van 30 december 1999 ziet op de heffing van omzetbelasting met betrekking tot cadeaubonnen. Voordat dit besluit in werking trad, bevatte het besluit van 22 december 1992, nr. VB 92/2060 de aanwijzingen met betrekking tot btw-heffing bij de verstrekking van cadeaubonnen. Aanpassing van dit besluit was noodzakelijk door de op dit gebied ontstane vragen en jurisprudentie.

Cadeaubon

In het besluit van 1999 geeft de staatssecretaris aan dat cadeaubonnen bonnen zijn die de houder ervan het recht geven deze tot de daarop vermelde nominale bedragen voor de aankoop van goederen en diensten in betaling te geven.³⁶ Deze bonnen hebben het karakter van waardepapieren in de zin van artikel 11, eerste lid, onderdeel i, 2°, Wet OB. Volgens het besluit is bij dit oordeel mede in aanmerking genomen de in de rechtspraak omtrent het begrip "waardepapieren" ontwikkelde criteria. Dit houdt in dat waar de in genoemde wetsbepaling vervatte vrijstelling ziet op handelingen inzake waardepapieren, dit in gelijke mate geldt voor de op cadeaubonnen betrekking hebbende handelingen.³⁷

Onder cadeaubonnen vallen de volgende soorten bonnen: boekenbonnen, platen- en cd-bonnen, theater-, concert- en bioscoopbonnen en VVV cadeaubonnen.

Met de inwerkingtreding van dit besluit vallen boekenbonnen wel en kortingskaarten niet onder het begrip cadeaubonnen.³⁸ Kortingskaarten zijn namelijk volgens de staatssecretaris kaarten die de houder het recht geven om goederen en diensten tegen gereduceerde prijzen aan te schaffen en hebben niet het karakter van waardepapieren in de zin van artikel 11, eerste lid, onderdeel i, 2°, Wet OB, waardoor deze niet als cadeaubonnen kwalificeren. Daarnaast bieden deze kaarten de leverancier of dienstverrichter niet de mogelijkheid om deze in te wisselen tegen geld.

Verschuldigdheid btw bij verkoop

Nu duidelijk is geworden dat cadeaubonnen voor de btw als waardepapieren worden behandeld, betekent dit dat bij handelingen die betrekking hebben op cadeaubonnen geen btw verschuldigd is. Zo vallen volgens het besluit onder deze handelingen de verkoop c.q. uitgifte van cadeaubonnen, prestaties die zich - al naar gelang het gekozen verstrekkingssysteem - richten op de aanmaak, afrekening en verrekening van cadeaubonnen. Met deze laatste prestaties wordt bedoeld op overkoepelende organisaties van ondernemers, dan wel specifiek in het kader van de verstrekking van cadeaubonnen in het leven geroepen centrales, die ten behoeve van de aangesloten ondernemers zorg dragen voor het laten functioneren van het verstrekkingssysteem.

Volgens het besluit maakt het bij de uitgifte van cadeaubonnen verder niet uit of de desbetreffende ondernemer 'eigen' cadeaubonnen uitgeeft of dat deze door andere/meerdere ondernemers worden uitgegeven. Indien cadeaubonnen door verschillende ondernemers worden uitgegeven, is de organisatie of centrale die zich ten behoeve van die ondernemers bezighoudt met de organisatie en

³⁴ Besluit van 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1, punt 4.2.

³⁵ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15.

³⁶ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15, punt 2.

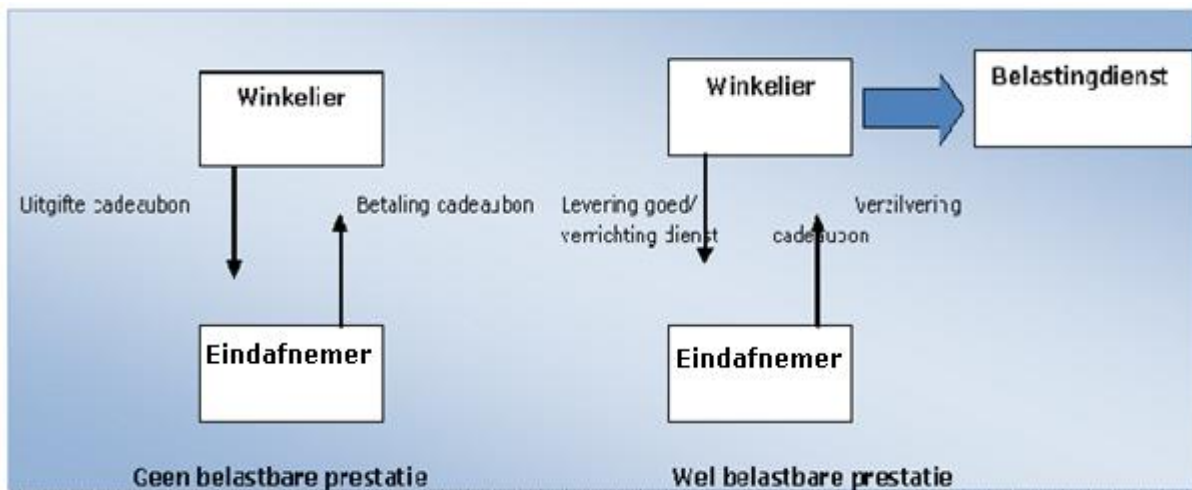
³⁷ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15, punt 2.

³⁸ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15, punt 1.

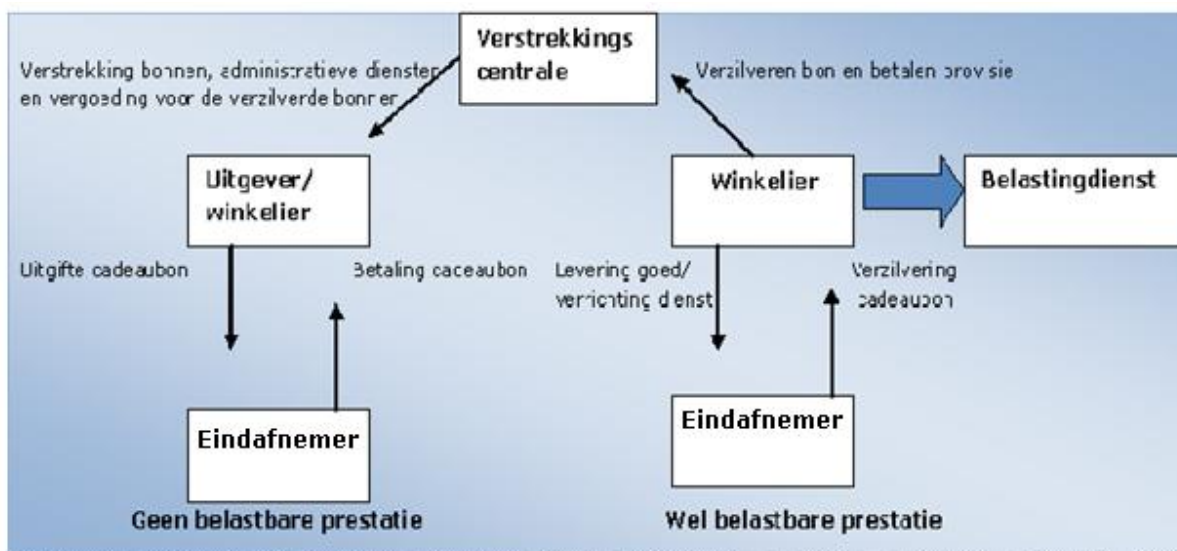
de financiële afwikkeling van het verstrekkingssysteem voor de desbetreffende handelingen vrijgesteld.³⁹ Dit geldt ook als die handelingen enkel bestaan uit het aanmaken of verkopen van de bonnen aan de aangesloten ondernemers. In dit laatste geval vindt afrekening en verrekening plaats tussen de ondernemers onderling, eventuele provisie is bij de desbetreffende collega-ondernemer eveneens vrijgesteld van btw.

Op het moment dat de cadeaubon wordt aangekocht wordt dit niet als vooruitbetaling aangemerkt (dan is namelijk nog niet duidelijk voor welke goederen/diensten de bon gebruikt zal worden en bij welke ondernemer deze verzilverd zal worden), waardoor dan nog geen omzetbelasting verschuldigd is. Zodra de bon ter betaling van goederen of diensten wordt aangeboden, is door de ondernemer bij wie de cadeaubonnen worden ingewisseld voor goederen/diensten btw verschuldigd over de waarde van deze bonnen.⁴⁰ Indien een bijbetaling plaatsvindt, zal ook hierover btw worden afgedragen. In de tegenovergestelde situatie, wordt over slechts de verbruikte waarde btw afgedragen door de ondernemer.

In onderstaande figuren illustreer ik de twee mogelijke situaties die zich voor kunnen doen, namelijk de uitgifte van "eigen" cadeaubonnen en de uitgifte van cadeaubonnen die bij meerdere ondernemers kunnen worden ingewisseld.



Figuur: cadeaubon inwisselbaar bij eigen onderneming



Figuur: cadeaubon inwisselbaar bij andere ondernemers

³⁹ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15, punt 4.

⁴⁰ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15, punt 3.

Maatstaf van heffing

De maatstaf van heffing is de nominale waarde van de cadeaubon, verminderd met het bedrag dat als wisselgeld is teruggegeven aan de klant dan wel vermeerderd met het door de klant bijbetaalde bedrag. De ondernemer die provisie aan de overkoepelende organisatie, cadeaubonencentrale of collega-ondernemer verschuldigd is, in verband met de financiële afwikkeling van de cadeaubonnen, mag deze niet in mindering brengen op de verschuldigde belasting. In het besluit wordt in dit verband verwezen naar het arrest BNB 1986/329. Uit deze uitspraak van het Hof van Justitie blijkt dat bij uitgifte van platenbonnen en cadeaubonnen (waarmee in alle tot het concern behorende warenhuizen goederen gekocht kunnen worden) de vergoeding niet als vooruitbetaling is aan te merken. Een vooruitbetaling veronderstelt volgens het Hof een verplichting tot levering van bepaalde goederen of het verlenen van een bepaalde dienst en daarvan is in de onderhavige gevallen geen sprake. Daaraan doet niet af dat de bonnen in enkel de winkel van belanghebbende kunnen worden ingewisseld. Uitgifte van een cadeaubon tegen een vergoeding is een prestatie van belanghebbende, die te omschrijven is als het zich verplichten tot het als betaalmiddel accepteren van de waardebon tot het op die bon vermelde bedrag bij aankoop van goederen.⁴¹ Uit de maatstaf van heffing blijkt dus dat de ingewisselde bon eigenlijk dienst doet als kasgeld.

Aftrek van voorbelasting

Daar handelingen inzake waardepapieren op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel i, 2^o, Wet OB vrijgesteld zijn van omzetbelasting, bestaat ter zake geen recht op aftrek van omzetbelasting op grond van artikel 15 Wet OB. In het besluit geeft de staatssecretaris aan dat de inperking van de aftrek – ingeval het de verstrekker van de cadeaubonnen primair te doen is om de verkoop van zijn artikelen of het verrichten van zijn diensten – beperkt blijft tot de btw die rechtstreeks drukt op de aanmaak of aankoop van de cadeaubonnen. Deze goedkeuring geldt voor alle ondernemers die bij het cadeaubonnen-verstrekkingssysteem betrokken zijn. Voor de centrales en andere organisaties die zich naast de aanmaak en verkoop van cadeaubonnen bezighouden met de financiële afwikkeling van de bonnen⁴², zijn op grond van het besluit de wettelijke regels inzake de aftrek waaronder ook de toerekenings-, herrekenings-, en herzieningsregels in de artikelen 11 tot en met 14 Uitvoeringsbeschikking OB op hen onverkort van toepassing.⁴³

2.4.3 Besluit van 25 januari 2013⁴⁴ (telefoonkaarten)

Op 25 januari 2013 heeft de staatssecretaris in een nieuw beleidsbesluit verduidelijkt hoe de heffing van btw ten aanzien van de verkoop en het gebruik van telefoonkaarten verloopt en is verder als nieuw onderdeel de btw-behandeling van de verkoop van abonnementen voor mobiel- en internetverkeer in het besluit opgenomen. Dit laatste valt buiten de reikwijdte van mijn onderzoek en laat ik daarom verder buiten beschouwing.

Het telefoonkaartenbesluit treedt in de plaats van het besluit van 19 juli 1995⁴⁵, dat door technologische ontwikkelingen en nieuwe jurisprudentie toe was aan actualisering. Zo zag het vorige besluit onder andere nog op optisch leesbare kaarten.

Volgens het besluit wordt met een telefoonkaart het volgende bedoeld⁴⁶:

" een kaart waarmee de afnemer een (bel)tegoed bij een telecombedrijf kan activeren of kan opwaarderen. Het (bel)tegoed heeft een bepaalde geldswaarde. Het begrip telefoonkaart moet ruim worden uitgelegd. Hieronder valt niet alleen een fysieke of elektronische telefoonkaart, maar iedere andere vorm van vastlegging van een van te voren betaald (bel)tegoed zoals een kassabon met daarop een bepaalde code, zogenoemde scratchkaarten, of het opwaarderen van het (bel)tegoed via de telefoon of internet."

⁴¹ Hof Amsterdam 15 januari 1985, LJN: AW8373, r.o. 5.

⁴² Dit betreft op grond van het besluit allemaal vrijgestelde prestaties.

⁴³ Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15, punt 5.

⁴⁴ Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Strct. 2013, 2452, V-N 2013/10.15

⁴⁵ Besluit van 19 juli 1995, nr. VB 94/2220, V-N 1995/2754.

⁴⁶ Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Strct. 2013, 2452, V-N 2013/10.15, punt 1.

Er wordt in het nieuwe besluit ten aanzien van de telefoonkaarten een onderscheid gemaakt tussen de single-purpose en multi-purpose telefoonkaarten. Door dit onderscheid te maken wordt waarschijnlijk geanticipeerd op de geplande aanpassing van de BTW-richtlijn (EC-voorstel met betrekking tot btw behandeling vouchers).⁴⁷ Verder wordt ook een onderscheid gemaakt tussen rechtstreekse verkoop aan de klant en via distributeurs (al dan niet op eigen naam en voor eigen rekening).

2.4.3.1 Single-purpose telefoonkaart

Definitie

De staatssecretaris definieert de single-purpose telefoonkaart als een telefoonkaart die nagenoeg uitsluitend voor telecommunicatiediensten kan worden gebruikt. Door de woordkeuze "nagenoeg uitsluitend" is het mijnsinziens niet ondenkbaar dat ten aanzien van het toepassingsbereik van de bepaling discussies zullen ontstaan tussen belastingplichtigen en inspecteurs. Zo kan bijvoorbeeld worden gesteld dat de regeling niet van toepassing is op telefoonkaarten die uitsluitend (en dus niet nagenoeg uitsluitend) voor telecommunicatiediensten gebruikt kunnen worden. Voor de btw-behandeling wordt verder een onderscheid gemaakt in de rechtstreekse verkoop van kaarten door een telecombedrijf en de verkoop via distributeurs. Hierna zal ik per situatie ingaan op de verschuldigheid van btw en de maatstaf van heffing.

Verschuldigheid BTW bij rechtstreekse verkoop

Indien een single purpose telefoonkaart door een telecombedrijf rechtstreeks aan de klant wordt verkocht, wordt dit als een vooruitbetaling gezien voor te verrichten telecommunicatie diensten. Op het moment dat de dienst wordt verricht of op het moment dat een vooruitbetaling plaatsvindt, ontstaat verschuldigheid van btw. Hierbij is de telefoonkaart het tastbare bewijs dat later een telecommunicatiedienst zal worden verricht. Dit is naar mijn mening in overeenstemming met het BUPA arrest, waarin het HvJ EU met betrekking tot vooruitbetalingen beslist heeft dat btw verschuldigd is op het tijdstip van de vooruitbetaling indien alle relevante kenmerken van het belastbare feit (toekomstige levering of toekomstige dienst) op dat moment omschreven zijn.⁴⁸ Daar de kaarten nagenoeg uitsluitend voor telecomdiensten kunnen worden gebruikt, is voldaan aan de door het HvJ EU gestelde eis en daarmee terecht btw verschuldigd op moment van de vooruitbetaling (c.q. uitgifte van de kaart). Dit lijkt mij verder ook in overeenstemming met het in het cadeaubonnen besluit aangehaalde arrest BNB 1986/329, omdat het telecombedrijf op moment van uitgifte van de kaart verplicht is de telecommunicatiedienst te verrichten.

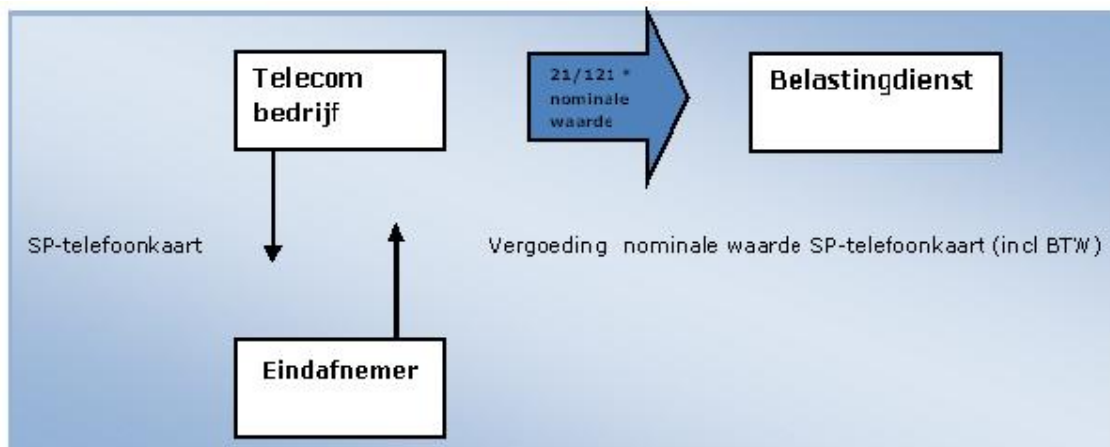
Maatstaf van heffing bij rechtstreekse verkoop

De maatstaf van heffing is hetgeen het telecombedrijf ontvangt voor de door hem verkochte single purpose telefoonkaart. Bij rechtstreekse verkoop zal dit veelal de nominale waarde van de kaart zijn. Indien een afnemer (consument) het tegoed van deze telefoonkaart niet (geheel) gebruikt, leidt dit niet tot een teruggaaf van btw.⁴⁹

⁴⁷ In het voorstel wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen multi-purpose en single-purpose vouchers.

⁴⁸ HvJ EU 21 februari 2006, nr. C-419/02 (BUPA), V-N 2006/46.16, r.o. 48.

⁴⁹ Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Strct. 2013, 2452, V-N 2013/10.15, punt 2.2.



Figuur: rechtstreekse verkoop SP-telefoonkaart

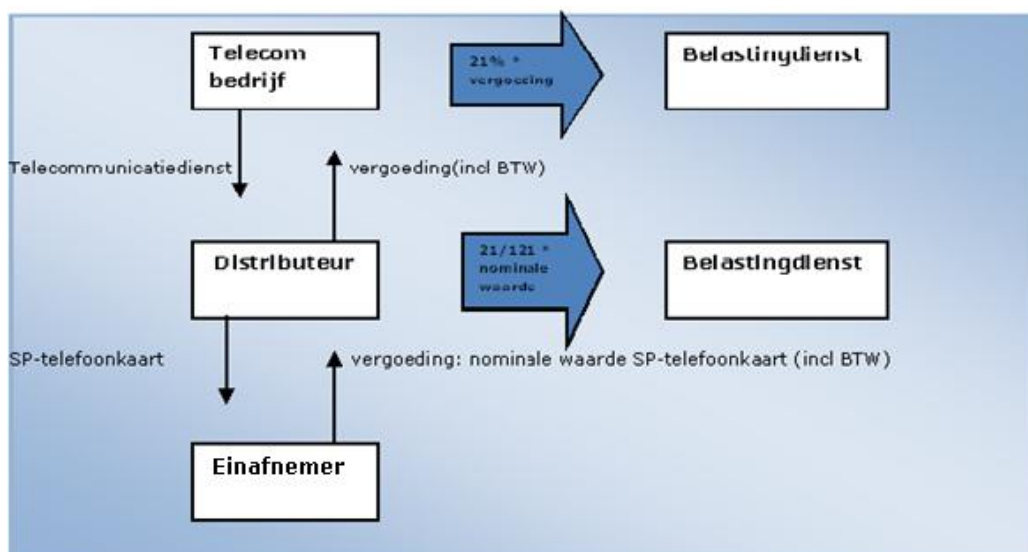
Verschuldigdheid BTW bij verkoop via distributeurs

Naast de mogelijkheid om telefoonkaarten rechtstreeks aan de klant te verkopen, kunnen telecombedrijven dit ook via andere verkoopkanalen doen. In tegenstelling tot rechtstreekse verkoop aan de klant is hier sprake van twee belastbare feiten. Voor de soort prestatie dient wel een onderscheid te worden gemaakt tussen distributeurs die optreden op eigen naam en voor eigen rekening en distributeurs die niet op eigen naam en voor eigen rekening optreden.

In het geval dat op eigen naam en voor eigen rekening de dienst wordt verricht, wordt volgens het besluit door het telecombedrijf een telecommunicatiedienst aan de distributeur verricht. Dit heeft het HvJ EU in het Lebara arrest⁵⁰ beslist. Deze dienst wordt door het telecombedrijf pas op het moment dat de eindafnemer de kaart verzilvert daadwerkelijk verricht. Wanneer vervolgens de distributeur de kaart levert aan de eindafnemer, vindt de tweede prestatie plaats.

Maatstaf van heffing

Het telecombedrijf is in dat geval btw verschuldigd over de van de distributeur ontvangen vergoeding. De distributeur op zijn beurt is btw verschuldigd over de door de eindafnemer ontvangen vergoeding voor de kaart.



Figuur: verkoop SP-telefoonkaart via distributeur (op eigen naam en voor eigen rekening)

⁵⁰HvJ EU, 3 mei 2012, nr. C-520/10 (Lebara), V-N 2012/27.10.

Voor distributeurs die op naam en voor rekening van hun principaal optreden geldt een andere btw-behandeling. In dit geval levert het telecombedrijf in ruil voor vergoeding (nominale waarde van de telefoonkaart) een telecommunicatiedienst aan de eindafnemer. De distributeur op zijn beurt levert -in ruil voor een vergoeding-als bemiddelaar een btw belaste distributiedienst aan het telecombedrijf. De vergoeding voor deze dienst bestaat uit de provisie, waarover btw is verschuldigd.

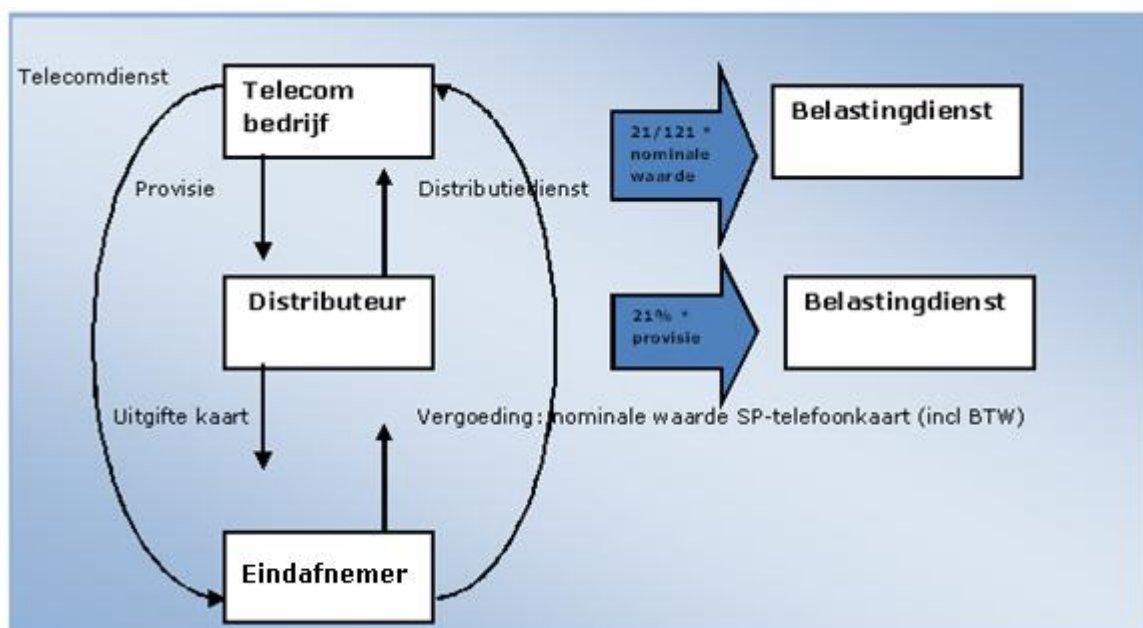
In het besluit worden vier kenmerken van distributeurs(agenten) gegeven, namelijk:

- het telecombedrijf bepaalt de klantenprijs van de telefoonkaart;
- de bemiddelaar loopt geen voorraadrisico;
- de zorgplicht voor te verrichten telecommunicatiediensten ligt bij het telecombedrijf
- de telecommunicatiedienst wordt geleverd door het telecombedrijf aan de klant.

Onduidelijk is echter of de genoemde kenmerken cumulatieve voorwaarden zijn, of dat het hebben van één kenmerk al volstaat voor de kwalificatie als agent.

Maatstaf van heffing

Met betrekking tot de distributiedienst geldt als maatstaf van heffing de provisie voor de distributiedienst. Ten aanzien van de door het telecombedrijf verrichte dienst staat in het besluit verder niets opgenomen over maatstaf van heffing. Mijnsinziens zal deze btw verschuldigd zijn over de nominale waarde van de telefoonkaart.



Figuur: verkoop SP-telefoonkaart via agent (op naam en voor rekening van principaal)

2.4.3.2 Multi-purpose telefoonkaart

Definitie

Naast de single-purpose telefoonkaarten ziet het besluit ook op de btw-heffing ten aanzien van de verkoop van multipurpose telefoonkaarten. Multipurpose telefoonkaarten kunnen worden gebruikt voor telecommunicatiediensten en andersoortige diensten.⁵¹

⁵¹Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Stcrt. 2013, 2452, V-N 2013/10.15, punt 1.1.

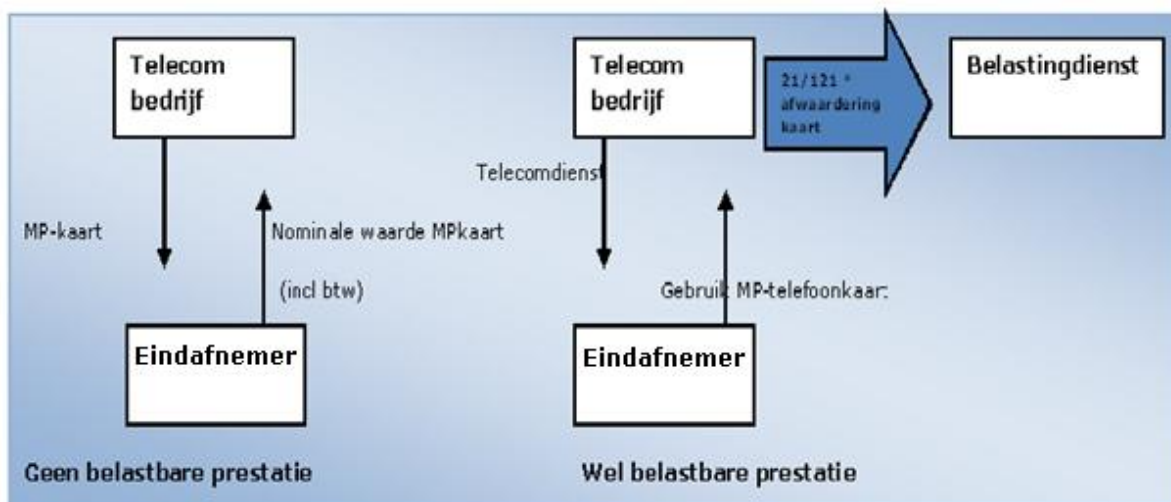
Verschuldigdheid BTW bij rechtstreekse verkoop

Bij de verkoop van multi-purpose telefoonkaart is er nog geen sprake van een belastbaar feit voor de btw, omdat op dat moment nog niet bekend is of men alleen telecommunicatiediensten of ook andere diensten zal afnemen. De verschuldigdheid van btw ontstaat op het moment van gebruik van het tegoed voor de betaling van een telecommunicatie- of andere prestatie. Dan zijn alle noodzakelijke elementen (aard, hoeveelheid en tarief van de prestaties) voor de heffing van btw bekend en dient het telecombedrijf btw te voldoen over de verrichte telecomdienst en eventuele andere door het bedrijf op eigen naam verrichte diensten.

Maatstaf van heffing bij rechtstreekse verkoop

De maatstaf van heffing is het bedrag waarmee het tegoed voor de telecommunicatiedienst en eventuele andere prestaties afgewaardeerd wordt. Dit bedrag kan nooit hoger zijn dan door de klant is betaald voor de telecomdienst of andere prestatie.

In het besluit wordt verder aangegeven dat het in de praktijk niet altijd eenvoudig is om vast te stellen wie een contentdienst⁵² aan een klant levert. In de meeste gevallen zal dit de contentleverancier zijn, maar dat kan onder omstandigheden ook het telecombedrijf zijn. Hoe dit vastgesteld moet worden, staat niet in het besluit. Wel staat opgenomen dat de contentleverancier gehouden is om de btw over een door hem verrichte dienst te voldoen. Ook in het geval dat de vergoeding bij de eindafnemer door een telecombedrijf namens een derde (bijvoorbeeld contentleverancier) wordt geïnd. Het bedrag dat wordt betaald voor de dienst, is de maatstaf van heffing.



Figuur: rechtstreekse verkoop MP-telefoonkaart

Verschuldigdheid BTW bij verkoop via distributeurs

Naast de rechtstreekse verkoop kunnen telecombedrijven multi-purpose telefoonkaarten ook via een of meer distributeurs verkopen. In dit geval geldt een andere regeling dan bij de single purpose telefoonkaarten. De distributeurs zijn namelijk op grond van het besluit niet als afnemer of verstrekker van telecommunicatiediensten of commissionair aan te merken. Dit doet het telecombedrijf op eigen naam.⁵³De distributeurs verrichten btw-belaste (verkoopondersteunende/distributie) diensten aan het telecombedrijf of aan een voorgaande distributeur.

Op dit punt heeft een beleidswijziging plaatsgevonden, daar in het vorige besluit de verkoop van zogenoemde chipkaarten een vrijgestelde handeling was op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel i Wet OB. De verstrekking van de telefoonkaart is een onzelfstandig onderdeel van de

⁵² Op grond van het besluit wordt onder een contentdienst verstaan: "door een telecombedrijf of derde aangeboden prestatie die via het internet of het mobiele telecommunicatie wordt geleverd, bijvoorbeeld een informatiedienst, spelletje of ringtone."

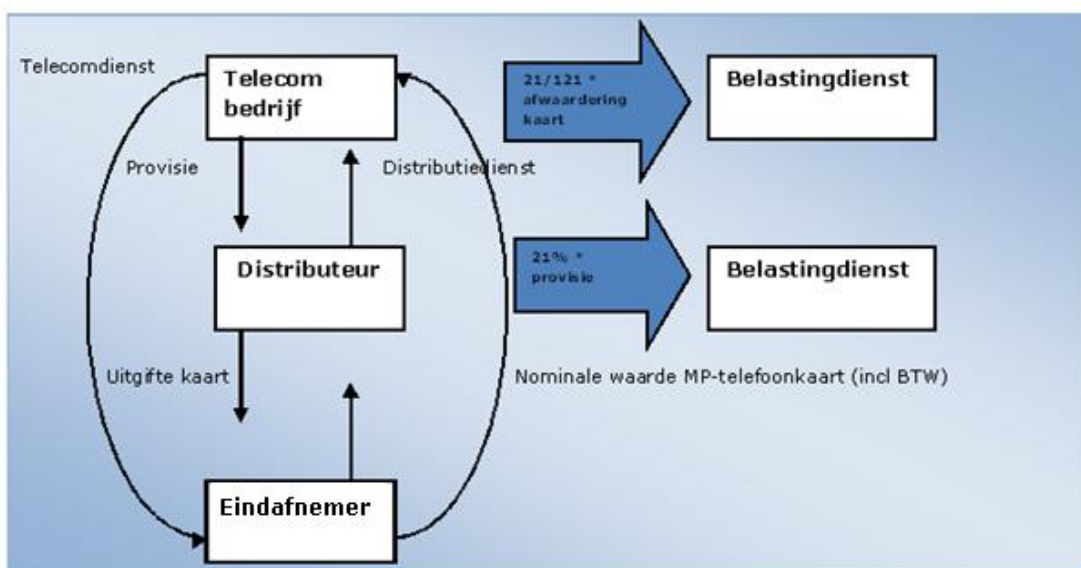
⁵³ Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Stcrt. 2013, 2452, V-N 2013/10.15, punt 2.2.

prestatie bestaande uit de verstrekking van telecommunicatiediensten. Volgens het besluit vervult de distributeur een dienst die de verkoop en distributie ondersteunt van telecommunicatiediensten, wat wezenlijk verschilt van een handeling met betrekking tot een waardepapier. Het telecombedrijf verricht wel btw-belaste telecommunicatiediensten en eventuele andere op eigen naam belaste prestaties.

Maatstaf van heffing

Ten aanzien van de distributiedienst is de maatstaf van heffing de provisie. In het besluit wordt verder niet ingegaan op de wijze waarop de maatstaf van heffing dient te worden vastgesteld. Voor het telecombedrijf dat wel belaste telecommunicatiediensten verricht, geldt dat de maatstaf van heffing het bedrag is waarmee het tegoed wordt afgewaardeerd. Bij volledig verbruik van het tegoed is de maatstaf van heffing gelijk aan de nominale waarde van de multi-purpose telefoonkaart of hetgeen de klant uiteindelijk heeft betaald.⁵⁴ In het besluit wordt hierbij verder opgemerkt dat de uitspraak van Rechtbank Haarlem van 28 september 2011, nr. 10/2185⁵⁵ en de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 22 november 2012, nr. 11/00848⁵⁶ hier niets aan af doen.

Met betrekking tot vaststelling van de maatstaf van heffing kunnen zich in de praktijk twee problemen voordoen.⁵⁷ Zo is het administratief lastig om bij de maatstaf van heffing uit te gaan van hetgeen de klant uiteindelijk heeft betaald voor de telecomdienst. Om dit te bewerkstelligen zullen de distributeurs deze bedragen doorgeven, wat administratieve lasten met zich mee brengt. Het gevolg hiervan is dat telecombedrijven uit zullen gaan van de nominale waarde van het afgewaardeerde bedrag. Het tweede mogelijke probleem heeft te maken met de manier waarop het bedrijf rekening dient te houden met eventuele door de distributeur verleende kortingen. Om het juiste bedrag in de heffing te betrekken, zal gekeken moeten worden naar het bedrag dat de klant uiteindelijk heeft betaald.



Figuur:

verkoop MP-telefoonkaart via distributeurs

2.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heb ik kort het btw-systeem en enkele voor de btw heffing van belang zijnde bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving besproken. Vervolgens ben ik ten aanzien van

⁵⁴Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Stcrt. 2013, 2452, V-N 2013/10.15, punt 3.2.

⁵⁵ Telecoomaanbieder is over de verkoop van opwaardeerkaarten aan detaillist btw verschuldigd over de nominale waarde verminderd met de korting.

⁵⁶De maatstaf van heffing voor de verkoop van opwaardeerkaarten voor telecommunicatiedienst dient te worden gesteld op het bedrag dat ter zake van de uitgifte van die kaarten wordt ontvangen van distributeurs.

⁵⁷G.J. van Bruggen & C. Frencken, Btw Brief augustus/september 2013.

vouchers ingegaan op de Nederlandse wet- en regelgeving. Hieruit volgt allereerst met betrekking tot de btw behandeling van vouchers een onderscheid wordt gemaakt in zegels, cadeaubonnen, kortingsbonnen en telefoonkaarten.

In de Nederlandse Wet staan omtrent de vouchers slechts twee bepalingen opgenomen. Deze bepalen artikel 20 en 21 Uitv. Besl OB zien op de btw behandeling van zegels. Zo bevat artikel 20 Uitv. besl OB een regeling (vermindering op de verschuldigde btw) ten aanzien van zegels die tegen geld of geldswaardige papieren ingewisseld kunnen worden. Wat mij hierbij is opgevallen, is dat op grond van deze bepaling btw verschuldigd is bij de inkoop van zegels. Dit is naar mijn mening opvallend, omdat gesteld kan worden dat deze zegels het karakter hebben van waardepapieren en daardoor vrijgesteld zijn van btw. Ook lijkt mij dat deze regeling tegenwoordig minder vaak toegepast wordt, doordat ondernemers vaker gebruik maken van administratief eenvoudigere acties (o.a. Airmiles en klantenkaarten). Verder ziet artikel 21 Uitv. besl OB op een regeling (vermindering op de verschuldigde btw) ten aanzien van gratis verstrekte zegels en waardebonnen die bij de verstrekker of bij een andere ondernemer -al dan niet met bijbetaling- kunnen worden ingewisseld tegen goederen. Op grond van deze regeling is btw verschuldigd over de vergoeding zonder inbegrip van de waarde van de waardebonnen. Er wordt kennelijk verondersteld dat over de gratis verstrekte waardebon al btw is betaald. Daarnaast is het merkwaardig dat deze bepaling slechts ziet op inwisseling van bonnen tegen goederen en niet op diensten. De achterliggende reden hiervoor heb ik in de parlementaire geschiedenis niet kunnen vinden.

Na de zegeltjesregeling ben ik ingegaan op de regelingen met betrekking tot de cadeaubonnen. Hierbij is het besluit van 30 december 1999 van belang. Op grond van dit besluit worden cadeaubonnen voor de btw als waardepapieren behandeld. Dit betekent dat bij handelingen die betrekking hebben op cadeaubonnen (de verkoop c.q. uitgifte van cadeaubonnen en prestaties die zich - al naar gelang het gekozen verstrekkingssysteem - richten op de aanmaak, afrekening en verrekening van de cadeaubonnen) geen btw verschuldigd is.

De vergoeding voor de cadeaubon kan niet als vooruitbetaling worden aangemerkt, omdat op dat moment de verstrekker niet verplicht is tot het leveren van bepaalde goederen of het verlenen van bepaalde diensten. Zodra de bon ter betaling wordt aangeboden, is btw verschuldigd door de ondernemer bij wie de bon wordt ingewisseld voor goederen/diensten. De maatstaf van heffing is de nominale waarde van de cadeaubon, verminderd met het bedrag dat als wisselgeld is teruggegeven aan de klant dan wel vermeerderd met het door de klant bijbetaalde bedrag. Hieruit kan geconcludeerd worden dat cadeaubonnen dienst doen als kasgeld.

Als laatste heb ik het telefoonkaarten besluit van 25 januari 2013 behandeld. In dit besluit staat uitgelegd hoe de heffing van btw ten aanzien van de verkoop en het gebruik van telefoonkaarten verloopt. In dit besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen de single-purpose (voor nagenoeg uitsluitend voor telecommunicatiediensten) en multi-purpose telefoonkaarten (voor nagenoeg uitsluitend telecommunicatiediensten en andersoortige prestaties). De woordkeuze "nagenoeg uitsluitend" leidt naar mijn mening tot onzekerheid over het toepassingsbereik van deze regeling. Daarnaast is het volgens het besluit ook van belang of de kaarten door het telecombedrijf rechtstreeks verkocht worden aan de eindafnemer, of dat dit via distributeurs gebeurt. Met betrekking tot de single-purpose kaarten geldt dat de betaling bij als een vooruitbetaling wordt aangemerkt. Er is btw verschuldigd op het moment van verkoop, omdat dan alle voor de btw-heffing van belang zijnde elementen (aard, hoeveelheid en tarief van de prestatie) bekend zijn. Hierbij is de maatstaf van heffing de door de afnemer ontvangen vergoeding (veelal nominale waarde van de kaart).

Als dit gebeurt via een distributeur, zijn de volgende twee situaties denkbaar:

- Distributeur handelt op eigen naam en voor eigen rekening: in dit geval wordt verondersteld dat het telecombedrijf in ruil voor een vergoeding een telecomdienst verricht aan de distributeur (prestatie 1). Daardoor is het telecombedrijf btw verschuldigd over de hiervoor ontvangen vergoeding. Verder levert de distributeur telefoonkaarten aan de

eindafnemers (prestatie 2) en is btw verschuldigd over de nominale waarde van de kaarten.

- Distributeur handelt op naam en voor rekening van principaal: in dit geval levert het telecombedrijf in ruil voor vergoeding (nominale waarde van de telefoonkaart) een telecommunicatiedienst aan de eindafnemer. De distributeur op zijn beurt levert -in ruil voor een vergoeding- als bemiddelaar een btw belaste distributiedienst aan het telecombedrijf. De vergoeding voor deze dienst bestaat uit de provisie, waarover btw verschuldigd is.

Bij de verkoop van multi-purpose telefoonkaart is er nog geen sprake van een belastbaar feit voor de btw, omdat op dat moment nog niet bekend is of men alleen telecommunicatiediensten of ook andere diensten zal afnemen. De verschuldigdheid van btw ontstaat op het moment van gebruik van het tegoed voor de betaling van een telecommunicatie- of andere prestatie. De maatstaf van heffing is het bedrag waarmee het tegoed voor de telecommunicatiedienst en eventuele andere prestaties afgewaardeerd wordt.

Als de verkoop via distributeurs verloopt, geldt ook een andere regeling dan bij single purposse telefoonkaarten. De distributeurs verrichten in dit geval namelijk btw-belaste (verkoopondersteunende/distributie) diensten aan het telecombedrijf of aan een voorgaande distributeur. Op dit punt heeft ten aanzien van het vorige besluit een beleidswijziging plaatsgevonden, voorheen werd de verkoop van zogenoemde chipkaarten op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel i Wet OB als vrijgestelde handeling aangemerkt. De verstrekking van de telefoonkaart is een onzelfstandig onderdeel van de prestatie bestaande uit de verstrekking van telecommunicatiediensten. De distributeur verricht een dienst die de verkoop en distributie ondersteunt van telecommunicatiediensten, wat wezenlijk verschilt van een handeling met betrekking tot een waardepapier. Het telecombedrijf daarnaast verricht btw-belaste telecommunicatiediensten en eventuele andere op eigen naam belaste prestaties.

Ten aanzien van de distributiedienst is de maatstaf van heffing de provisie. Voor het telecombedrijf dat wel telecommunicatiediensten verricht, geldt dat de maatstaf van heffing het bedrag is waarmee het tegoed wordt afgewaardeerd. Bij volledig verbruik van het tegoed is de maatstaf van heffing gelijk aan de nominale waarde van de multi-purpose telefoonkaart of hetgeen de klant uiteindelijk betaald heeft. In de praktijk lijkt het administratief lastig om te achterhalen wat de klant uiteindelijk betaald heeft. Daarnaast kan het telecombedrijf geen of moeilijk rekening houden met eventueel door de distributeur verleende kortingen.

3. Huidige problemen

3.1 Inleiding

Vouchers bestaan in verschillende soorten en vormen. Gelet op de beoogde neutraliteit van het btw-stelsel dient de btw behandeling - ongeacht de vorm en het soort - van alle vouchers neutraal uit te werken. Echter, doordat lidstaten momenteel geen of verschillende btw-regels hanteren, is de neutraliteit niet altijd gewaarborgd. Nadat ik in het vorige hoofdstuk de Nederlandse btw-regels voor vouchers heb behandeld, ga ik verder met mijn onderzoek naar de problemen die zich met name in EU-verband voordoen.

In dit hoofdstuk ga ik in op de ongecoördineerde behandeling van vouchers in lidstaten. Gevolg hiervan is dubbele heffing of niet heffing in zowel nationaal als in EU-verband. Om de problemen die zich onder de huidige situatie goed in kaart te brengen ga ik in op de volgende knelpunten:

- Definitie van voucher;
- Vouchers en betaaldiensten;
- Tijdstip verschuldigheid: verstrekking of inwisseling?
- Niet-ingewisselde vouchers;
- Distributieketen;
- Vrijstellingsplafond;
- Telefoonkaarten problematiek.

Vervolgens zal ik in de rechtspraak van het HvJ EU op zoek gaan naar oplossingen voor de huidige problemen.

3.2.1 Voucher-definitie

Vouchers bestaan in verschillende soorten (cadeaubonnen, kortingskaarten, zegels, boekenbonnen etc.) en vormen (fysiek en digitaal) en worden al dan niet gratis verstrekt. Door de enorme diversiteit aan vouchers, is het lastig om een algemene voucher-definitie te vinden die alle soorten en vormen dekt. De eerste stap in mijn onderzoek naar het ontstaan van de huidige problemen, is proberen te achterhalen wat in lidstaten onder vouchers wordt verstaan.

In 2013 heeft Baker&McKenzie onder tien lidstaten⁵⁸ een onderzoek gedaan naar de definitie van vouchers.⁵⁹ Hieruit is onder andere gebleken dat slechts drie lidstaten (Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk) een duidelijke definitie van vouchers voor de btw behandeling kennen. In de andere lidstaten ontbreken heldere regels. Nederland heeft zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt alleen een definitie voor single- en multipurpose telefoonkaarten.

Zodefinitieert Ierland gift vouchers als: *"A right to receive goods / services for an amount stated on tokens, stamps, coupons and vouchers."*⁶⁰ Hieronder vallen ook telefoonkaarten. Een definitie van kortingsbonnen is niet terug te vinden in de Ierse regelgeving.

In het VK wordt een onderscheid gemaakt tussen waardebonnen (zogenoemde face value vouchers) en kortingsbonnen (money-off coupons). Ondereen face value voucher wordt verstaan: *"Any voucher, token or stamp that carries the right to receive goods or services to a value shown on it or contained within it. A face value voucher may be physical or electronic."*⁶¹

Hieronder vallen bijvoorbeeld cadeaubonnen, boekenbonnen en telefoonkaarten. Face value vouchers zijn te onderscheiden in retailer en credit vouchers:

- Retailer voucher: wordt bij dezelfde ondernemer gekocht en ingewisseld.

⁵⁸ België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Spanje, Polen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

⁵⁹ M. Delaney, *VAT challenges: Globalization and business promotions*, 15 maart 2013

⁶⁰ *VAT & other Indirect Taxes*, Irish Tax Institute, 14 april 2013.

⁶¹ Revenue & Customs Brief 12/12, *VAT: Changes to the treatment of supplies made in connection with single purpose face value vouchers following the CJEU Judgment in Case C-520/10*, 10 mei 2012, punt 1.3 en 1.5.

- Credit voucher: iedere vorm van een face value voucher die niet bij de verstrekker, maar bij andere ondernemers ingewisseld kan worden. Dit zijn typische cadeaubonnen, die door tussenpersonen worden verkocht.

Sinds het Lebara arrest⁶² kan ook sprake zijn van een single purpose face value voucher, die gedefinieerd wordt als: *"One that carries the right to receive only one type of goods or services which are all subject to a single rate of VAT."*

Verder definieert het VK kortingsbonnen als: *"Money-off coupons, vouchers or similar issued to the public offering a reduction in the price of a future purchase."*⁶³

3.2.2 Mogelijke knelpunten ten aanzien van definitie

Uit bovenstaande blijkt dat het door de grote verscheidenheid aan vouchers, lastig is om een definitie te vinden die al deze soorten omvat. Duidelijk is in ieder geval dat een voucher een recht op de levering van goederen en/of diensten bevat. Daarnaast kan een voucher ook het recht op korting bij een volgende aankoop bevatten. Over de verdere invulling van het begrip zijn meerdere opvattingen mogelijk.

Zo vallen bijvoorbeeld in het VK elektronische vouchers wel onder het begrip "voucher". In Ierland daarentegen staat niet expliciet genoemd dat ook elektronische vouchers onder het begrip vallen. Ierse belastingplichtigen kunnen hierdoor stellen dat voor niet-fysieke vouchers niets geregeld is en daardoor ook geen grond bestaat voor heffing van btw. Een andere optie is dat belastingplichtigen zich op de voor hen meest gunstige voucherregels zullen beroepen.

Dit geldt ook voor lidstaten die wel btw-regels hebben voor specifieke soorten vouchers, maar geen voucher-definitie kennen. Een goed voorbeeld hiervan is het Nederlandse artikel 21 Uitv. Besl OB, dat slechts ziet op waardebonnen die recht geven op goederen. Hier kan men zich afvragen of waardebonnen die recht geven op diensten ook onder deze bepaling vallen. Het hebben van een duidelijke definitie kan dit soort vraagstukken oplossen.

Vouchers en betaaldiensten

Het onderscheid tussen vouchers en betaaldiensten wordt door innovatie op het gebied van betaaldiensten alsnog lastiger om te maken. Zo kan tegenwoordig een telefoonkaart – die als een voucher kwalificeert – naast telecommunicatiediensten ook worden gebruikt voor de aankoop van andere diensten – zoals verkeersinformatie, weersverwachting, aandelenkoers, ringtones, betaald parkeren etc. – waardoor een betaaldienst wordt verricht.⁶⁴ De vraag welke dienst het telecombedrijf uiteindelijk levert, is van belang voor het al dan niet van toepassing zijn van de btw-vrijstelling voor financiële prestaties (artikel 135 BTW-richtlijn). Zowel in het Verenigd Koninkrijk als Ierland kan deze vraag – door het ontbreken van dergelijke regels – niet worden beantwoord. Dit geldt eveneens voor de andere lidstaten. De oplossing hiervoor is volgens de British Bankers' Association (BBA) dat de EC zo snel mogelijk een duidelijke definitie voor vouchers introduceert. Verder dringt ook de European Banking Federation (EBF) op modernisering van de richtlijn aan.⁶⁵ Kortom het ontbreken of de verschillen in een voucher-definitie, brengt onduidelijkheid met zich mee voor zowel belastingplichtigen als administratiekantoren. De beoogde neutrale werking van het btw-stelsel wordt hierdoor niet gewaarborgd.

3.3 Tijdstip verschuldigheid: verstrekking of inwisseling

Nu blijkt dat een heldere en eensluidende voucher-definitie in de lidstaten – en daardoor een goede basis voor de btw behandeling – ontbreekt, ga ik verder met de btw behandeling van vouchers in EU-verband.

⁶²HvJ EU 3 mei 2012, C-520/10, V-N 2012/27.10.

⁶³VAT Notice 700/7 Business promotions, mei 2012, pg. 10.

⁶⁴Impact Assessment, Accompanying the document: Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE, amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of vouchers, 10 mei 2012, pg. 19.

⁶⁵ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 8-9.

Uit het onderzoek van Baker&McKenzie volgt dat de btw-regels voor vouchers vaak een casuïstisch karakter hebben. Een eenduidige en consequente lijn is - met betrekking tot het tijdstip waarop en door wie btw verschuldigd is - niet te trekken. Tot welke problemen dit leidt, zal ik verduidelijken aan de hand van de Ierse en Britse btw-regels voor vouchers.

3.3.1 Ierland

In Ierland is de hoofdregel dat bij de verkoop van vouchers **geen** btw verschuldigd is. Indien het te betalen bedrag bij aankoop van de bon hoger is dan de nominale waarde van de voucher dient over dit verschil **wel** btw te worden betaald.⁶⁶ Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer naast de voucher andere goederen/diensten worden gekocht. Op het moment dat vouchers worden ingewisseld voor goederen en/of diensten, wordt btw betaald over de nominale waarde en eventuele bijbetaling.

B2B prestaties:

Indien een verkoop aan een tussenhandelaar plaatsvindt – die de vouchers doorverkoopt aan particuliere eindverbruikers – is zowel bij de verkoop aan de tussenhandelaar als de doorverkoop aan de eindverbruikers **wel** btw verschuldigd. Bij de inwisseling hoeft dan vervolgens niet nog een keer btw te worden voldaan. Deze bepaling is opmerkelijk aangezien op het moment dat de vouchers worden verkocht niet altijd duidelijk is voor welke goederen en/of diensten deze vouchers kunnen worden gebruikt. Het van toepassing zijnde btw-tarief is eveneens niet bekend. Worden vouchers aan tussenhandelaren gevestigd in een ander lidstaat verkocht, dan is bij de verkoop **geen** btw verschuldigd. Wat er in de omgekeerde situatie gebeurt is verder onduidelijk.

Verkoop vouchers met korting:

Als vouchers met korting op de nominale waarde worden verkocht aan bedrijven - die de vouchers gratis verstrekken aan bijvoorbeeld hun werknemers – wordt de korting niet meegenomen in de heffingsgrondslag. Dit wordt echter slechts toegestaan onder de voorwaarde dat de leverancier kan aantonen aan wie hij de vouchers met korting verkocht heeft en hoe hoog deze korting bedraagt. Bij de verkoop van de voucher is in dit geval **geen** btw verschuldigd.

Kortingsvouchers

Naast bovenstaande kent Ierland ook regels voor de zogenaamde “cash back” en “money-off” acties.⁶⁷ Dit betreft vouchers, die de houder ervan recht geven op korting. Zo kunnen afnemers bij een cash back actie na aankoop van goederen de op de verpakking gedrukte vouchers inleveren bij de fabrikant, om zo een bedrag gelijk aan de nominale waarde van die bonnen vergoed te krijgen. Met een money-off actie geeft de fabrikant kortingsbonnen uit, die bij specifieke detailhandelaren als betaling kunnen worden aangeboden. De door de detailhandelaar - bij inwisseling van de kortingsvoucher - aan de eindafnemer gegeven korting wordt vervolgens door de fabrikant aan de detailhandelaar vergoed.

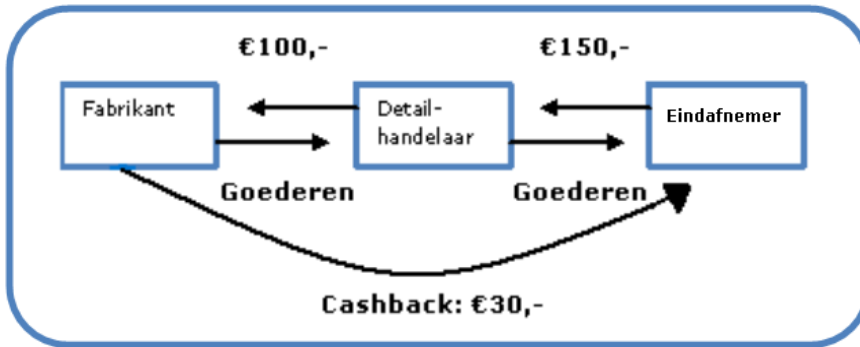
Voor beide gevallen geldt dat bij de berekening van de door de fabrikant – ter zake van leveringen aan de groot- en kleinhandelaren – verschuldigde belasting de cashback en verstrekte korting (money-off) hierop in mindering mag worden gebracht. Hoe dit uitwerkt in grensoverschrijdende gevallen is verder niet geregeld, hetgeen onduidelijkheid brengt over het al dan niet van toepassing zijn van bovenstaande regeling.

In onderstaande figuren probeer ik aan de hand van een rekenvoorbeeld de btw-regels ten aanzien van cashback en money-off acties te verduidelijken.⁶⁸

⁶⁶<http://www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/gifts-promotional-items-etc.html>

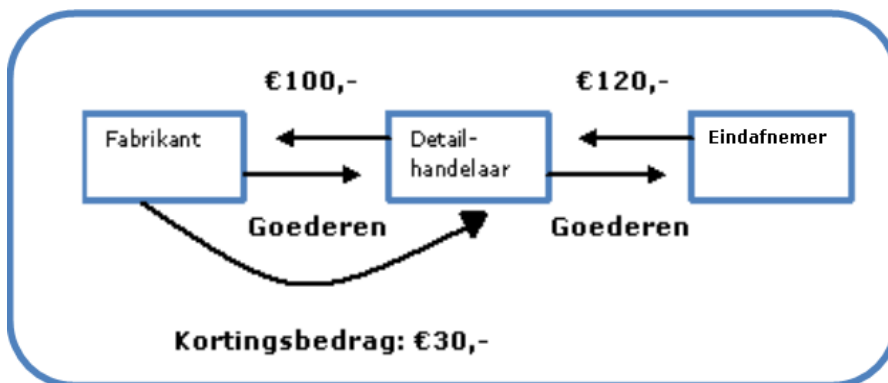
⁶⁷<http://www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/gifts-promotional-items-etc.html>

⁶⁸In de voorbeelden ga ik ervan uit dat de levering van deze goederen tegen 6% is belast en dat de genoemde bedragen inclusief btw zijn.



Figuur: Cashback

In het geval van een cashback krijgen eindafnemers na het opsturen van op de verpakking gedrukte vouchers een bedrag terug van de fabrikant. Door de cashback (€30) betalen eindafnemers uiteindelijk €120 (inclusief btw). Het kortingsbedrag mag de fabrikant in mindering brengen op zijn heffingsgrondslag, waardoor zijn maatstaf van heffing in dit voorbeeld €70 wordt. Hij draagt dus €3,96 ($6/106 \cdot 70$) aan btw af. Deze actie heeft verder geen gevolgen voor de detailhandelaar waar de voucher wordt ingewisseld. Die reikt aan de eindafnemer een factuur uit van €150 (inclusief btw) en is €8,49 ($6/106 \cdot 150$) aan btw verschuldigd. Indien de eindafnemer een belastingplichtige is, kan hij met de factuur meer voorbelasting in aftrek brengen (€8,49), dan hij daadwerkelijk betaalt ($6/106 \cdot 120 = €6,79$).



Figuur: Money-off actie

In dit voorbeeld verkoopt de detailhandelaar goederen met een winkelwaarde van €150 voor €120 aan de eindafnemer. De korting (€30) wordt vergoed door de fabrikant, waardoor de detailhandelaar btw afdraagt over €150 (€8,49). De fabrikant mag dit kortingsbedrag in mindering brengen op zijn maatstaf van heffing en is daardoor over €70 btw verschuldigd (€3,96). Aangezien de money-off actie via een detailhandelaar loopt, kan men zich afvragen of dit geen gevolgen heeft voor zijn eigen btw. Naar mijn mening kan namelijk worden gesteld dat de detailhandelaar twee prestaties verricht, te weten:

1. Leveren goederen aan eindafnemer: maatstaf van heffing is de door de afnemer ontvangen vergoeding (€120);
2. Dienst aan fabrikant (korting verstrekken aan eindverbruikers): maatstaf van heffing is de door de fabrikant ontvangen vergoeding (€30).

Er is in beide gevallen sprake van een rechtstreeks verband tussen de prestatie en de ontvangen vergoeding. Uiteindelijk maakt het voor zijn verschuldigde belasting niet uit hoeveel diensten hij verricht. Echter, indien de tweede prestatie als een money-for-money prestatie kwalificeert, dan is dit een vrijgestelde financiële prestatie en wordt de verschuldigde belasting eveneens de in aftrek te brengen belasting minder. In de Ierse regelgeving is dit niet geregeld.

Samenvattend is in Ierland op verschillende momenten btw verschuldigd. Of dit bij verkoop of inwisseling van de voucher gebeurt, is afhankelijk van het soort voucher en transactie. De Ierse wetgeving bevat de volgende onduidelijkheden:

- Tegen welk tarief dienen de B2B verkopen van vouchers in nationaal verband te worden belast?
- Wat zijn de btw-gevolgen voor de fabrikant, groot- en detailhandelaar indien de money-off en cash back acties in grensoverschrijdende gevallen plaatsvinden?
- Indien de eindafnemer een belastingplichtige btw-ondernemer is en de goederen gebruikt voor het verrichten van zijn economische activiteit leidt de huidige regelgeving met betrekking tot de cash-back acties ertoe dat hij meer btw in aftrek kan brengen, dan hij uiteindelijk betaalt.
- Geldt ten aanzien van de money-off acties dat de detailhandelaar één of twee prestaties verricht? Indien van twee prestaties sprake is, kan de aan de fabrikant geleverde prestatie als een financiële prestatie kwalificeren?

3.3.2 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is een goed voorbeeld van een lidstaat waar de btw-regelgeving met betrekking tot vouchers zeer casuïstisch is. Ik zal mij in deze paragraaf beperken tot de voor mijn onderzoek relevante onderdelen.

Het uitgangspunt in het VK is dat bij verstrekking van vouchers nog **geen** btw in rekening gebracht wordt.⁶⁹ Uitzondering hierop is de verkoop van single purpose face value vouchers. Dan geldt dat op het moment van verstrekking **wel** btw is verschuldigd, omdat dan duidelijk is tegen welke goederen/diensten - en het daarbij behorende tarief- de voucher zal worden ingewisseld.⁷⁰ Vraag is echter wat er met de betaalde btw gebeurt als de voucher uiteindelijk niet wordt ingewisseld (en daarmee geen belast prestatie plaatsvindt). In de regelgeving van het VK is hier verder niks over terug te vinden.

Verkoop kortingsbonnen

Verder is bij de verkoop van kortingsbonnen **wel** btw verschuldigd. Bij de inwisseling is vervolgens over de door de eindverbruikers ontvangen vergoeding btw verschuldigd.⁷¹ Ook bij deze verkoop is niet in alle gevallen duidelijk tegen welk tarief deze moet worden belast.

Cash back en money-off acties:

Bij een cash back door een fabrikant aan de eindverbruiker (klant van een groot- of detailhandelaar), dient de fabrikant bij de berekening van zijn verschuldigde btw de korting in mindering te brengen op zijn heffingsgrondslag (ontvangt tegenprestatie voor levering aan groot- en/of detailhandelaar).⁷²

Verder geldt bij crossborder cashbacks dat dit geen gevolgen heeft voor de reeds afgedragen btw.⁷³ Dit betekent het volgende:

- Ontvangst van een uit een ander lidstaat afkomstige cash back wordt bij de ontvanger niet in mindering gebracht op de door hem betaalde btw;
- Cash back aan een in een ander lidstaat gevestigde afnemer: fabrikant kan de cashback niet in mindering brengen.

Wat de money-off acties betreft moet een onderscheid worden gemaakt tussen kortingsbonnen van de detailhandelaar en kortingsbonnen van een derde partij. Bij inwisseling van de door de detailhandelaar uitgegeven kortingsbonnen, dient btw te worden berekend over het door de klant ontvangen bedrag. Indien het bonnen van een derde partij - zoals de fabrikant - betreft, dan dient bij de bepaling van de maatstaf van heffing van de detailhandelaar ook de nominale waarde van de

⁶⁹ Indien achteraf blijkt dat sprake is van misbruiksituaties, is de verstrekker van de vouchers btw verschuldigd. Wat hierbij de maatstaf van heffing is, is verder onduidelijk.

⁷⁰Revenue & Customs Brief 12/12, 10 mei 2012, punt 1.5.

⁷¹ <http://www.hmrc.gov.uk/vat/managing/charging/charging.htm>

⁷² VAT Notice 700/7 Business promotions, mei 2012, pg. 17.

⁷³ VAT Notice 700/7 Business promotions, mei 2012, pg. 18.

voucher te worden opgeteld, want dit kortingsbedrag krijgt hij van de fabrikant. In dit geval dient de fabrikant bij zijn maatstaf van heffing rekening te houden met de verstrekte korting.⁷⁴ Net als in het Ierse geval kan men zich hier afvragen of er terecht van uitgegaan wordt dat de detailhandelaar slechts één prestatie (goederen leveren) verricht.

Aan de hand van bovenstaande kan ik ook hier concluderen dat het tijdstip waarop btw verschuldigd is ten aanzien van vouchers, afhankelijk is van het soort. Verder zijn de volgende punten in de Britse regelgeving onduidelijk:

- Wat dient te worden gedaan met niet-ingewisselde singlepurpose vouchers?
- Tegen welk tarief dienen kortingsbonnen bij verkoop te worden belast?
- Indien de eindafnemer een belastingplichtige btw-ondernemer is en de goederen gebruikt voor het verrichten van zijn economische activiteit leidt de huidige regelgeving met betrekking tot de cash-back acties ertoe dat hij meer btw in aftrek kan brengen, dan hij uiteindelijk betaalt.
- Geldt ten aanzien van de money-off acties dat de detailhandelaar één of twee prestaties verricht? Indien van twee prestaties sprake is, kan de aan de fabrikant geleverde prestatie als een financiële prestatie kwalificeren?

3.3.3 Grensoverschrijdende prestaties

Naast de onduidelijkheden in nationaal verband, kunnen de Ierse en Britse regelgeving in grensoverschrijdende gevallen tot de volgende problemen leiden:

1. Dubbele heffing: indien in het VK verstrekte single purpose vouchers (belast bij uitgifte) in Ierland verzilverd worden (belast bij inwisseling);
2. Dubbele niet-heffing: dit vindt in de omgekeerde situatie plaats;
3. Concurrentieverstoring: indien de situatie van dubbele niet heffing zich bij eenzelfde ondernemer voordoet, wordt hiermee zijn totale verschuldigde btw onterecht gereduceerd. Dit kan doorwerken in lagere prijzen ten opzichte van andere ondernemers en daardoor de mededinging verstoren.

Bovenstaande problemen kunnen zich ook voordoen indien de cross border transacties plaatsvinden met lidstaten, die geen – duidelijke - btw-regels voor vouchers kennen. Zo is onder andere van België, Denemarken, Italië en Polen bekend dat de verkoop van – zowel singlepurpose als multipurpose - vouchers buiten de heffing van btw valt.⁷⁵ Dit biedt ondernemers mogelijkheden om belasting te ontwijken, wat tot concurrentieverstoring leidt.

3.4 Distributieketen

Met betrekking tot vouchers die verschillende schakels van een distributieketen doorlopen, is de btw-behandeling ook niet helder. Allereerst is niet duidelijk of hier sprake is van één dienst of van meerdere diensten.

Als sprake is van meerdere (distributie)diensten, dan werpt zich de vraag op hoe deze distributiediensten moeten worden gekwalificeerd. Enerzijds kunnen deze als marketing-ondersteunende diensten beschouwd worden, waardoor de distributeurs ter zake van deze prestaties btw verschuldigd zijn. Anderzijds kan deze prestatie als een vrijgestelde financiële dienst in de zin van artikel 135, lid 1, onderdeel e btw-richtlijn worden aangemerkt en daardoor buiten de heffing blijven.⁷⁶ Deze tweede zienswijze kan echter leiden tot cumulatie van btw.

Indien de distributieketen meerdere lidstaten beslaat, wordt de onduidelijkheid groter. Uit de huidige rommelige regelgeving blijkt niet welke opvatting juist is. Zo lang hier geen regels voor zijn kunnen ook hier zowel belastingplichtigen als administratiekantoren zich op de voor hen meest gunstige btw regels beroepen.

⁷⁴ VAT Notice 700/7 Business promotions, mei 2012, pg. 11.

⁷⁵ M. Delaney, 15 maart 2013.

⁷⁶ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 22.

Daarnaast doet zich ten aanzien van de maatstaf van heffing ook een probleem voor. Doordat distributeurs marges berekenen, is de prijs die de uitgever van een voucher ontvangt aan het begin van de keten vaak lager dan de prijs die de eindafnemer uiteindelijk betaalt.⁷⁷ Ook hier wordt het lastiger de maatstaf van heffing vast te stellen in grensoverschrijdende distributies.

3.5 Vrijstellingsplafond

Enkele lidstaten hanteren momenteel ook bepaalde drempels waaronder ondernemers vrijstelling krijgen voor vouchers, die voor het promoten van goederen of diensten zijn verstrekt. Deze drempels lopen daarnaast door de verschillen in economische prestaties en de omvang van de markten sterk uiteen. Het gevolg hiervan is dat bedrijven bij de beslissing over in welke lidstaten vouchers uitgegeven worden, rekening houden met de hoogte van de vrijstellingsplafond.⁷⁸ Lidstaten die geen of een lager vrijstellingsplafond kennen worden op deze manier benadeeld en lopen onbedoeld btw-inkomsten mis. De huidige praktijk staat daardoor een Gemeenschappelijke markt in de weg.

3.6 Telefoonkaartenproblematiek

In een onderzoek naar het effect van het voucher-voorstel op bedrijven is naar voren gekomen dat zich - naast de hiervoor besproken knelpunten - met name bij telefoonkaarten problemen voordoen.⁷⁹ Dit kan enerzijds verklaard worden doordat het overgrote deel van de vouchermarkt uit telefoonkaarten bestaat.⁸⁰ Anderzijds doordat telefoonkaarten meestal via een distributieketen uiteindelijk bij de eindafnemer terecht komen.⁸¹

Alvorens ik enkele voorbeelden van problemen met telefoonkaarten zal bespreken, merk ik op dat de effectbeoordeling niet-openbare informatie bevat waardoor niet van alle gevallen bekend is welke bedrijven en lidstaten het betreft. Ik acht deze informatie desondanks van belang voor mijn onderzoek.

1. PAN-EU telecombedrijf⁸²

Dit telecombedrijf ondervindt het probleem van dubbele belastingheffing. Volgens het bedrijf zijn zowel in de richtlijn als in de jurisprudentie geen regels te vinden om deze dubbele heffing tegen te gaan. Verder kunnen de betreffende lidstaten geen overeenstemming bereiken over aan wie het heffingsrecht toekomt.

Deze kosten van dubbele belasting kunnen vanwege de hevige concurrentie niet doorberekend worden aan klanten, omdat haar concurrenten dit probleem niet hebben. Dit zorgt ervoor dat het telecombedrijf de kosten voor zijn rekening moet nemen. Dubbele belasting doet zich voor in de volgende gevallen:

- A. Klanten in lidstaat A gebruiken vouchers die in lidstaat B gekocht zijn, om hun beltegoed in lidstaat A op te laden. Dubbele belasting ontstaat doordat lidstaat A heft op het moment van gebruik, terwijl in lidstaat B btw wordt betaald bij de verkoop van de voucher.
- B. Als in een lidstaat btw verschuldigd is op het moment van verkoop van een tegoed bon, terwijl deze voucher gebruikt wordt voor vrijgestelde (of tegen het verlaagde btw tarief belaste in plaats van het standaard tarief) goederen en/of diensten, of om goederen en/of diensten bij een derde partij te kopen.

⁷⁷ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 31.

⁷⁸ Advies van EESC over het Voorstel COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS), ECO/331 BTW: Vouchers, 12 oktober 2012, punt 4.12.

⁷⁹ Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 6-9.

⁸⁰ Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 9.

⁸¹ Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 22.

⁸² Dit bedrijf is gevestigd in Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk.

Dit telecombedrijf schat dat het circa €3.500.000 te veel aan btw betaalt. Het gevolg van deze ongecoördineerde aanpak is dat bedrijven - door niet op EU-level te opereren - dit soort situaties gaan vermijden, wat zich vertaalt in "opportunity costs".

2. Moeilijkheden toetreden tot Italiaanse markt

Dit probleem ondervindt een in het VK gevestigde contentleverancier van onder andere ringtones, die de Italiaanse markt probeerde toe te treden. De bedoeling was om vanuit het Verenigd Koninkrijk aan de Italiaanse afnemers te verkopen. Daarover zou in het VK btw verschuldigd zijn. Echter, doordat de afnemers ook in Italië btw verschuldigd zijn, treedt dubbele belasting op waardoor zij duurder uit zijn dan bij afname van bijvoorbeeld een ringtone bij een Italiaanse leverancier. Doordat dubbele heffing onontkoombaar is, heeft dit bedrijf uiteindelijk afgezien van uitbreiding van zijn activiteiten naar Italië.

3. Oneerlijke competitie

Een groot telecombedrijf (bedrijf A), gevestigd in lidstaat X heeft zich bij de EC beklagd over oneerlijke concurrentie die optreedt door dubbele niet heffing bij de concurrent. De concurrent verkoopt namelijk telefoonkaarten in lidstaat X, die door bedrijf B - gevestigd in lidstaat Y - zijn uitgegeven. Door het verschil in moment van heffen tussen lidstaat X en Y, is de detailhandelaar geen btw verschuldigd in lidstaat X. Dit leidt tot een concurrentieverstoring en het mislopen van btw-inkomsten door lidstaat X, die pleitte voor een levelplaying field voor vouchers.

4. Mislopen van btw

Lidstaat A heeft als hoofdregel dat btw verschuldigd is op het moment van inwisselen. In grensoverschrijdende gevallen leidt dit tot niet heffing over de dienst. De tegoedkaarten worden in dit geval op de markt gebracht door een telecommunicatie operator die zich in lidstaat B gevestigd heeft. In lidstaat B geldt dat btw verschuldigd is op moment van verkoop van de kaarten. Deze kaarten kunnen in meerdere lidstaten worden gebruikt.

Als een voucher in lidstaat B wordt verkocht aan een intermediair die in lidstaat A gevestigd is, is bij de verkoop geen btw verschuldigd. Het betreft namelijk B2B diensten die op grond van de richtlijn geacht worden plaats te vinden waar de afnemer zich bevindt (lidstaat A). Wanneer vervolgens een particulier in lidstaat A de voucher verzilvert (bijvoorbeeld een telecomdienst afneemt), is geen btw verschuldigd. Volgens de algemene regel voor B2C diensten wordt deze telecomdienst namelijk geacht plaats te vinden daar waar de dienstverrichter zich bevindt (cq de telecomoperator in lidstaat B). Echter, in lidstaat B kan geen btw worden geïnd als de particulier de dienst in een andere lidstaat krijgt.

Hoeveel de lidstaat hierdoor misloopt aan btw is niet openbaar gemaakt. Wel heeft lidstaat B geprobeerd deze mismatch tegen te gaan door de btw regels aan te passen.⁸³ Uit het feit dat lidstaat B bereid was om de wet aan te passen, kan in ieder geval afgeleid worden dat misgelopen opbrengsten van beduidende omvang zijn.

3.7 Oplossingen in rechtspraak?

Uit de vorige paragrafen kan ik afleiden dat onder de huidige onoverzichtelijke regelgeving, enorme behoefte bestaat aan simpele en uniforme btw-regels ten aanzien van vouchers. De verschillende btw-behandeling heeft invloed op welke manier en waar ondernemers hun activiteiten uitoefenen. Dubbele heffing en niet heffing leiden tot concurrentieverstoring en het mislopen van btw-inkomsten door lidstaten. Dit staat een goede werking van de Gemeenschappelijke markt en een neutrale behandeling in de weg.

Voordat ik het in het volgende hoofdstuk het voorstel van EC zal bespreken, onderzoek ik eerst of in de jurisprudentie oplossingen te vinden zijn voor de genoemde problemen. Dit zal ik doen door de op dit terrein van belang zijnde uitspraken van het Hof van Justitie (HvJ) te behandelen.

⁸³ Om te voorkomen dat zich op andere terreinen problemen zullen voordoen, bleef het bij kleine wijzigingen.

1. Kortingsbonnen

Argos Distributors Limited⁸⁴ (maatstaf van heffing bij verkoop waardebon met korting)

In deze zaak betreft het detailhandelsonderneming Argos, die haar goederen per catalogus aanbiedt en in haar toonzalen verkoopt. De goederen kunnen worden betaald door middel van waardebonnen die Argos verstrekt. De bonnen kunnen worden gebruikt als gehele of gedeeltelijke betaling van de producten of diensten die Argos tegen de in haar toonzalen aangegeven prijs verkoopt. Het is niet mogelijk om de waardebonnen voor geld in te wisselen.⁸⁵

Het doel van deze bonnenactie is om klanten te trekken, daarmee de naamsbekendheid te vergroten en de omzet te doen stijgen.⁸⁶

De verkoop van de bonnen vindt plaats tegen hetzij de nominale waarde ervan, hetzij met korting (die afhankelijk is van de omvang van de bestelling). De voornaamste afnemers van de bonnen zijn tussenhandelaren, namelijk bedrijven – die ze als aanmoedigingspremie aan hun werknemers of vertegenwoordigers uitdelen – en financiële instellingen (die vervolgens al dan niet met korting op de nominale waarde aan het publiek doorverkopen).⁸⁷

In deze zaak ging het om de vraag of bij de bepaling van de maatstaf van heffing van Argos uitgegaan moet worden van de nominale waarde van de bon, ongeacht of degene die de bon oorspronkelijk gekocht heeft daarbij korting gekregen heeft.

De Britse belastingdienst had het standpunt ingenomen dat bij bepaling van de maatstaf van heffing de nominale waarde van de bon de tegenprestatie vormt, ongeacht of de oorspronkelijk koper van de bon hierbij korting heeft gekregen.⁸⁸ In deze zaak werd Argos uiteindelijk in het gelijk gesteld. Het Hof oordeelde namelijk dat de maatstaf van heffing voor goederenlevering en diensten gevormd wordt door de werkelijk ontvangen (subjectieve) waarde en niet een volgens objectieve maatstaven geschatte waarde.⁸⁹ Dit betekent dat op het moment van inwisseling – door een klant die tevens niet de oorspronkelijke koper van de bon is – de in de bon belichaamde tegenprestatie bestaat in het door de leverancier **bij de verkoop** van de bon **werkelijk ontvangen** bedrag.⁹⁰ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de bewijslast (door wie en met welke korting de bon oorspronkelijk bon gekocht is) in casu op de leverancier (Argos) rust.

Elida Gibbs⁹¹ (maatstaf van heffing bij kortingsbonnen en 'cash backs')

Op dezelfde dag als Argos, heeft het Hof in de zaak Elida Gibbs beslist. Elida Gibbs is een dochteronderneming van Unilever. Het bedrijf vervaardigt toiletartikelen waarvan 70% wordt verkocht aan detailhandelaren en de rest aan groothandelaren of cash and carry-bedrijven. Detailhandelaren kunnen inkopen doen bij beiden. Elida Gibbs voert twee soorten reclamecampagnes, namelijk kortingsbonnen acties (money-off) en 'geld-terug' bonnen (cash backs).

De kortingsbonnenactie bestaat uit de volgende twee varianten⁹²:

- **Kortingsbonnen van het standaardstelsel:** Elida Gibbs voert een reclameactie voor een bepaald product uit, waarbij de bonnen onder het publiek, rechtstreeks of als uitknipstrook in verschillende publicaties worden verspreid. Op elke bon is een nominale waarde gedrukt, evenals een tekst waarin de consument erop wordt gewezen dat hij de bon kan gebruiken als deelbetaling voor een bepaald product of bepaalde producten van het merk Gibbs. De bon bevat ook aanwijzingen voor de detailhandelaar, hoe en binnen welke termijn hij de bon ter vergoeding aan Gibbs moet aanbieden.
- **Kortingsbonnen van het specifiek stelsel:** Hier voert Elida Gibbs samen met een detailhandelaar gedurende een beperkte periode een reclameactie voor een bepaald product of een bepaalde serie producten. Na met Gibbs een overeenkomst te hebben

⁸⁴HvJ EU 24 oktober 1996, C-288/94, V-N 1996/4569.

⁸⁵Argos, r.o. 2-4.

⁸⁶Argos, r.o. 8.

⁸⁷Argos, r.o. 5 & 6.

⁸⁸Argos, r.o. 9.

⁸⁹Argos, r.o. 16.

⁹⁰Argos, r.o. 23.

⁹¹HvJ EU 24 oktober 1996, C-317/94, V-N 1996/4573.

⁹²Elida Gibbs, r.o. 4-6.

gesloten, drukt de detailhandelaar de bonnen en verspreidt hij ze onder het publiek. Ook hier staat op elke bon de nominale waarde alsmede tegen welk product of welke producten er gedeeltelijk mee kunnen worden betaald. Op de bon staat ook de naam van de detailhandelaar, in wiens winkels de bon kan worden gebruikt.

De detailhandelaar neemt de kortingsbonnen aan als gedeeltelijke betaling en krijgt vervolgens dit kortingsbedrag vergoed door de fabrikant (Elida Gibbs), ongeacht of hij deze goederen rechtstreeks van Elida Gibbs of via een groothandelaar gekocht heeft.

In het 'geld-terug' -stelsel drukt Elida Gibbs op de verpakking van haar producten waardebonnen, waarop vermeld staat dat onder voorwaarden een deel van de door de eindverbruiker aan de detailhandelaar betaalde prijs (nominale waarde van deze bon) terug te betalen aan de consument. Hiervoor dient deze eindverbruiker de bon rechtstreeks naar Elida Gibbs of een van haar vertegenwoordigers op te sturen.⁹³

Gelet op deze reclameacties, was hier de vraag of de maatstaf van heffing ook de verstrekte korting bevat. Het HvJ EU beantwoordde deze vraag door eerst erop te wijzen dat het basisbeginsel van het BTW-stelsel is dat enkel de eindverbruiker wordt belast, waardoor de aan de fiscus af te dragen btw niet hoger kan zijn dan de eindverbruiker betaalt.⁹⁴

Het Hof was daarom van oordeel dat ingeval van deze korting- en 'geld-terug'-acties de maatstaf van heffing gelijk is aan de verkoopprijs van de fabrikant, minus het op de bon aangegeven en vergoede/terugbetaalde bedrag. Dit is ook het geval wanneer de fabrikant de goederen eerst aan een groothandelaar heeft geleverd in plaats van rechtstreeks aan een detailhandelaar.

Verder doet het ontbreken van een rechtstreekse contractuele relatie tussen de fabrikant en de eindverbruiker niets aan deze uitlegging af. Het argument van de regering van het VK, Duitsland en Griekenland dat de verplichte herziening van de maatstaf van heffing voor de tussenliggende transacties het stelsel onwerkbaar maakt, werd verworpen doordat de maatstaf van heffing in feite niet hoeft te worden aangepast.

Commissie vs Duitsland⁹⁵

Dit betreft een inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Duitsland, omdat Duitsland naar aanleiding van het Elida Gibbs arrest geen bepalingen ingevoerd had die voorzien in de mogelijkheid om de maatstaf van heffing van een fabrikant te verlagen. Duitsland was van mening dat neutraliteit, zekerheid en doeltreffende controle enkel zijn verzekerd wanneer elke handelaar in de keten van zijn belasting precies het BTW-bedrag aftrekt dat hem als voorbelasting is doorberekend. Elke herziening moet beide zijden van de transactie betreffen.⁹⁶Oftewel de "Elida Gibbs-vragen" komen hier opnieuw aan de orde, met eenzelfde beslissing van het HvJ EU tot gevolg.

De uitspraken van het Hof in de bovenstaande drie arresten zien we duidelijk terug in de huidige Ierse en Britse regelgeving ten aanzien van de cashback en money-off vouchers, waarin bij de maatstaf van heffing van de fabrikant wordt uitgegaan van de bij de verkoop daadwerkelijk ontvangen vergoeding. Het arrest geeft echter geen antwoord op mijn vraag of de detailhandelaar die betrokken is bij een money-off actie naast de goederenlevering – tegen korting – ook een prestatie verricht aan de fabrikant. Dit maakt voor zijn verschuldigde belasting niets uit, tenzij deze tweede prestatie als een vrijgestelde financiële prestatie in de zin van artikel 135, lid 1, onderdeel e BTW-richtlijn kwalificeert. Dit laatste is naar mijn mening mogelijk, omdat kan worden gesteld dat dit een geldtransactie betreft. In het volgende hoofdstuk – waarin ik het voorstel van de Europese Commissie bespreek – hoop ik het antwoord hierop te vinden. Verder gaat het in deze arresten om de vraag wat de maatstaf van heffing is bij de inwisseling van de bonnen. Het Hof gaat niet in op de transactie bij de eerdere verkoop van de bonnen. De kernvraag wanneer btw

⁹³Elida Gibbs, r.o. 11.

⁹⁴Elida Gibbs, r.o. 19.

⁹⁵HvJ EU 15 oktober 2002, C.427/98, LJN: AV4875

⁹⁶ Commissie vs Duitsland, r.o. 43.

verschuldigd is (verstrekking, inwisseling en/of distributie van vouchers), blijft daarmee nog onbeantwoord.

2. Levering van goederen en diensten

Kuwait Petroleum⁹⁷ (fictieve prestaties)

Kuwait Petroleum brengt haar motorbrandstof onder de naam Q8 in de detailhandel. Dit doet zij rechtstreeks in tankstations die haar eigendom zijn of voor en/of door haar rekening worden geëxploiteerd, en via onafhankelijke wederverkopers waaraan zij als groothandelaar de motorbrandstof verkoopt.⁹⁸

Kuwait Petroleum voerde een reclamecampagne, waarbij klanten voor elke aankoop van 12 liter brandstof Q8-sails waardebonnen ontvingen. De brandstofprijs was hetzelfde ongeacht of de klant de aangeboden waardebonnen aannam of niet. Wanneer een klant voldoende Q8-zegels had verzameld, kon hij deze inwisselen tegen goederen en diensten die hij koos uit een "geschenkcatalogus". Kuwait Petroleum verbond zich ertoe deze binnen een bepaalde termijn te leveren.⁹⁹

Aan deze actie namen zowel haar eigen tankstations als ook 160 onafhankelijk wederverkopers deel. Deze onafhankelijke wederverkopers verbonden zich ertoe Kuwait tijdens de periode van de promotieactie een extra bedrag per liter te betalen, vermeerderd met de BTW over de totale hoeveelheid tijdens die periode verkochte brandstof.¹⁰⁰

Kuwait Petroleum claimde aftrek van de betaalde voorbelasting over de goederen die zij met het oog op inwisseling tegen Q8-zegels had ingekocht. De Britse belastinginspecteur legde vervolgens een naheffingsaanslag op, omdat volgens hem btw verschuldigd was over de aan de klanten gegeven goederen waarvan de prijs hoger was dan 10UKL. De goederen waren volgens hem "anders dan onder bezwarende titel" geleverd. Kuwait Petroleum was het hier niet mee eens en stelde dat bij de levering van de goederen sprake is van een levering onder bezwarende titel. De consument betaalt na het tanken voor zowel de brandstof als voor de goederen na inwisseling van de zegels. Op grond van deze redenering is ter zake van de tweede levering al btw voldaan.¹⁰¹

Het Hof stelt eerst vast dat de verkoop van brandstof en de overdracht van goederen tegen inwisseling van zegels twee verschillende handelingen vormen. De tegen inwisseling van de zegels afgegeven goederen worden als promotiecampagne gekwalificeerd door Kuwait Petroleum. Verder staat vast dat de koper van de Q8-brandstof, ongeacht of hij de zegels aannam of niet, dezelfde detailhandelsprijs diende te betalen, wat overigens de enige prijs is die op de aan belastingplichtige klanten uitgereikte factuur vermeld staat. Dergelijke onttrekkingen moeten daarom worden gelijkgesteld met een levering onder bezwarende titel - in de zin van artikel 5, lid Zesde Richtlijn¹⁰² - wanneer die goederen niet van geringe waarde zijn.¹⁰³ Door de Britse belastingdienst in het gelijk te stellen is Kuwait Petroleum alsnog btw verschuldigd ter zake van de tegen zegels geleverde goederen/diensten met een waarde van meer dan 10 UKL. Hierdoor werd de aftrek gecorrigeerd.

Dit is naar mijn mening een opmerkelijke beslissing van het Hof. Zoals uit Argos en Elida Gibbs volgt, kan nooit meer btw verschuldigd zijn dan de werkelijk ontvangen vergoeding. In dit geval stelde Kuwait Petroleum dat de bij de tankbeurt ontvangen vergoeding ook bedoeld was voor de

⁹⁷ HvJ EU 27 april 1999, C-48/97, V-N 1999/27.15.

⁹⁸ Kuwait Petroleum, r.o.7.

⁹⁹ Kuwait Petroleum, r.o.8.

¹⁰⁰ Kuwait Petroleum, r.o.9.

¹⁰¹ Kuwait Petroleum, r.o. 10-12.

¹⁰² Dit artikel (tegenwoordig artikel 16 BTW-richtlijn) luidt als volgt:

"Met een levering onder bezwarende titel wordt gelijkgesteld het door een belastingplichtige aan zijn bedrijf onttrekken van een goed voor eigen privédoeleinden of voor privédoeleinden van zijn personeel, of dat hij om niet verstrekt of, meer in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden bestemt, ingeval met betrekking tot dat goed of de bestanddelen daarvan recht op volledige of gedeeltelijke aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde is ontstaan. Onttrekkingen van goederen om voor bedrijfsdoeleinden te dienen als geschenken van geringe waarde of als monster, worden niet als zodanig beschouwd.

¹⁰³ Kuwait Petroleum, r.o. 28-32.

toekomstige levering van goederen en/of diensten. Een deel van die vergoeding is dus als het ware een vooruitbetaling. Vanuit deze gedachtegang geredeneerd, treedt ter zake van de tweede levering dubbele heffing op (zowel bij vooruitbetaling als bij levering van de goederen/diensten). Wellicht was de uitspraak van het Hof anders geweest als Kuwait Petrol had duidelijk gemaakt dat tussen de "vooruitbetaling" en de toekomstig te verrichten prestatie een rechtstreeks verband aanwezig is. Het splitsen van de prijs is echter in dit geval lastig, doordat de prijs van benzine voor iedere afnemer hetzelfde is.

Astra Zeneca¹⁰⁴ (verstrekking aankoopbonnen in ruil lagere bezoldiging is een dienst)

Astra Zeneca is een farmaceutisch bedrijf dat haar werknemers (tevens niet belastingplichtigen) een voordeelpakket (Advantage Fund) aanbiedt. Het pakket omvat een bedrag aan contanten en vooraf door de werknemers gekozen voordelen. De werknemers kunnen er ook voor kiezen om aankoopbonnen te ontvangen, die in ruil daarvoor afzien van een deel van de bezoldiging.

Astra Zeneca is in haar btw-aangifte ervan uitgegaan dat ze geen btw hoefde in te houden over de verstrekking van de bonnen en dat ze de betaalde voorbelasting over de bonnen niet in aftrek mag brengen. Na de aangifte stelt zij dat ze de voorbelasting wel in aftrek mag brengen, maar over de verstrekking geen btw verschuldigd is, omdat de bonnen niet onder bezwarende titel zijn verstrekt.¹⁰⁵

Het gaat hier dus om de vraag of het verstrekken van aankoopbonnen aan werknemers als onderdeel van hun bezoldiging als een dienst onder bezwarende titel kwalificeert.¹⁰⁶

Het Hof stelt allereerst dat het begrip economische activiteit alle werkzaamheden van een fabrikant, handelaar of dienstverrichter omvat. Gelet op deze ruime interpretatie kan volgens het Hof vastgesteld worden dat het verstrekken van bonnen aan werknemers, die in ruil daarvoor afzien van een deel van hun bezoldiging in contanten, een economische activiteit is. Doordat de bonnen geen rechtstreeks recht verlenen om over een goed te beschikken is voor de btw sprake van een dienst.¹⁰⁷

Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de dienst (verstrekken bonnen) en de tegenprestatie (afzien van een deel van de bezoldiging in contanten). De werknemers zijn namelijk de eindconsument van de goederen en/of diensten die tegen inwisseling van de bonnen worden geleverd/verricht.

Met andere woorden een ondernemer verricht een dienst onder bezwarende titel indien hij aankoopbonnen, die tegen een prijs inclusief btw zijn aangeschaft, aan zijn werknemers verstrekt, die in ruil daarvoor afzien van een gedeelte van hun bezoldigingen in contanten.

Lebara¹⁰⁸ (telecombedrijf verricht in distributieketen één dienst)

Lebara is een in het Verenigd Koninkrijk gevestigd bedrijf dat telecommunicatiediensten verricht. Via distributeurs gevestigd in een aantal andere lidstaten brengt zij telefoonkaarten, die alleen gebruikt kunnen worden om te telefoneren, in de handel met als doelgroep personen in die lidstaten die tegen een voordelig tarief naar het buitenland willen bellen. Op de telefoonkaarten staan alle noodzakelijke gegevens om internationale telefoonoproepen te verrichten, vermeld (merknaam, de nominale waarde in munteenheid van de lidstaat waar de distributeur gevestigd is, een of meerdere lokale toegangsnummers die kunnen worden gebruikt voor een telefoonoproep en een bedekte pincode).¹⁰⁹

De telefoonkaarten werden door Lebara (via een netwerk van distributeurs) aan de consument doorverkocht, waarbij de distributeurs de kaarten tegen een prijs lager dan de nominale waarde van de telefoonkaart afnamen. De distributeurs die in eigen naam en voor eigen rekening handelen, verkopen de kaarten - al dan niet met een beroep op groothandelaars en detailhandelaars- door aan eindverbruikers. Lebara weet niet tegen welke prijs deze

¹⁰⁴HvJ EU, 29 juli 2010, C-40/09, LJN: BN3407.

¹⁰⁵Astra Zeneca, r.o. 11-13.

¹⁰⁶Astra Zeneca, r.o. 20.

¹⁰⁷Astra Zeneca, r.o. 24-26

¹⁰⁸HvJ EU, 3 mei 2012, C-520/10, V-N 2012/27.10.

¹⁰⁹Lebara, r.o. 10

(door)verkopen plaatsvinden. Evenmin weet zij noodzakelijkerwijs niet wat de identiteit van deze eindverbruiker is op het tijdstip van de betaling van de distributeur.¹¹⁰

Over de door Lebara verkochte telefoonkaarten is geen btw betaald, omdat dit volgens Lebara een B2B dienst is, die plaatsvindt in de lidstaat van de vestiging van de distributeur. De Commissioners daarentegen zijn van mening dat Lebara wel btw verschuldigd is in het Verenigd Koninkrijk, want zij verricht in werkelijkheid twee diensten (uitgifte en verzilvering van het beltegoed).¹¹¹

Het Hof stelt hier dat een dienst slechts belastbaar is wanneer deze onder bezwarende titel wordt verricht. Tussen de tegenprestatie en dienst dient een rechtstreeks verband aanwezig te zijn. In het geval van Lebara wordt slecht één tegenprestatie ontvangen voor de telecommunicatiediensten, waardoor niet gesteld kan worden dat sprake is van twee diensten. Om vast te stellen aan wie de dienst wordt verricht, dient te worden bepaald met wie de aanbieder van telefoondiensten in een contractuele verhouding staat (distributeur of eindverbruiker), waarbij over en weer prestaties worden uitgewisseld.¹¹² Doordat Lebara met de verkoop van de kaarten alle noodzakelijke informatie voor een telefoondienst overdraagt aan de distributeur – en daarmee het recht om de infrastructuur te gebruiken – biedt Lebara een telefoondienst aan de distributeur, die valt onder het begrip “telecommunicatiediensten” in de zin van artikel 9, lid 2, sub e, Zesde Richtlijn.¹¹³

Doordat de distributeur met zijn betaling aan de aanbieder van telefoondiensten enkel de door de eindgebruiker aan de aanbieder van telefoondiensten betaalde vergoeding afdraagt en de eindverbruiker geen recht heeft op terugbetaling door de telecomaandbieder van een eventueel tijdens de geldigheidsduur van de kaart niet-gebruikt belkrediet, kan niet gesteld worden dat tussen hen een rechtstreeks verband aanwezig is.

Kortom de aanbieder verricht in dit geval volgens het Hof een telecommunicatiedienst onder bezwarende titel ten behoeve van de distributeur. De aanbieder verricht geen tweede dienst onder bezwarende titel ten behoeve van de eindverbruiker, indien deze de kaart gebruikt voor een telefoonoproep. Verder is iedere doorverkoop in de keten een belastbare handeling en is aftrek van btw mogelijk.

Met dit arrest lijkt ik een antwoord te hebben gevonden op mijn kernvraag op welk moment btw verschuldigd is. Volgens het Hof is hier bij de verkoop van de kaarten btw verschuldigd, omdat dan duidelijk is op welke dienst zij recht geven en daarmee ook welk btw-tarief van toepassing is. Oftewel, indien bij verstrekking van vouchers duidelijk is welke goederen/diensten ermee worden afgenomen (en daarbij behorende tarief) is btw op dat moment verschuldigd. Is dit niet het geval, dan zal pas btw verschuldigd zijn bij inwisseling van de vouchers. Hierbij worden de verstrekking en de later te verrichten belaste prestatie als één beschouwd. De tegenstrijdigheid tussen het Argos (kortingsbonnen) en Astra (cadeaubonnen) arrest lijkt hiermee opgelost te zijn.

Met betrekking tot de vraag hoeveel belastbare prestaties een detailhandelaar verricht die meedoet aan een money-off actie, kan in het Lebara arrest ook een antwoord worden gevonden. Om van een dienst te kunnen spreken, dient deze volgens het Hof onder bezwarende titel te worden verricht en tussen de dienst en tegenprestatie een rechtstreeks verband aanwezig te zijn.

In het geval van de detailhandelaar is duidelijk dat aan deze voorwaarden wordt voldaan ten aanzien van de goederenlevering. Doordat de detailhandelaar (die handelt op eigen naam en voor eigen rekening) in opdracht van de fabrikant een korting aan consumenten geeft, zou deze als een prestatie in de zin van artikel 2, lid 1, onderdeel c BTW-richtlijn kunnen kwalificeren.

Op de vraag of deze dienst ook als een vrijgestelde financiële dienst kan kwalificeren geeft dit arrest verder geen antwoord.

Ten aanzien van de problemen met betrekking tot distributies en telefoonkaarten, is het volgens het Hof voor de btw behandeling van belang of de distributeurs op eigen naam en voor eigen rekening handelen. Als dat het geval is, is iedere doorverkoop in de keten een belastbare handeling.

¹¹⁰Lebarar.o. 11-14.

¹¹¹Lebara, r.o. 17-19.

¹¹²Lebara, r.o. 31-34.

¹¹³Lebara, r.o. 35.

3. Vooruitbetaling

BUPA Hospitals en Goldsbrough Development¹¹⁴

BUPA Hospitals beheert een groot aantal particuliere ziekenhuizen. BUPA levert medicijnen en prothesen - die aan het nultarief onderworpen zijn- aan patiënten, en had volledig recht op aftrek van btw. Doordat medicijnen en prothesen aan het nultarief zijn onderworpen, liep de regering veel inkomsten mis. Er werd daarom besloten om deze goederen vrij te stellen. Voor de inwerkingtreding van deze wijziging werd door het BUPA-concern een constructie met vooruitbetalingen opgezet. BUPA Medical verkocht voor een groot bedrag medicijnen en prothesen aan BUPA Hospitals en BUPA Gatwick Park deed hetzelfde aan GoldsbroughDevelopments. In het contract stonden algemeen omschreven goederen op een lijst, die te allen tijde met wederzijds goedvinden van koper en verkoper konden worden gewijzigd. Daarnaast was de koper in staat om ten alle tijde de overeenkomst eenzijdig op te zeggen en alle nog niet bestede vooruitbetalingen terug te vorderen. Het Hof concludeerde in dit arrest dat dergelijke vooruitbetalingen geen belastbaar feit zijn en derhalve geen recht op aftrek kunnen doen ontstaan.

Gelet op de overwegingen van het Hof in dit arrest, kan bij de verkoop van vouchers die kunnen worden ingewisseld voor zowel hoog als laag belaste goederen en diensten, geen btw verschuldigd zijn. Hiermee lijkt ik een antwoord te hebben gevonden op mijn vraag hoe vastgesteld dient te worden welk tarief van toepassing is bij de verkoop van vouchers, die tegen hoog en laag belaste goederen en diensten kunnen worden ingewisseld. Bij de verkoop is nog niet duidelijk welke goederen/diensten geleverd zullen worden en derhalve kan geen sprake zijn van een belastbaar feit. De Ierse wetgeving die de B2B verkoop van vouchers als belastbare prestatie aanmerkt lijkt daardoor in strijd met het arrest. Dit geldt eveneens voor heffing van btw bij de verkoop van kortingsbonnen in het VK.

3.8 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heb ik de huidige problemen in kaart gebracht en gekeken of hiervoor in de rechtspraak oplossingen zijn te vinden. Uit de besproken arresten blijkt dat de concrete situatie beslissend is voor het oordeel van het Hof. Het is daarom niet mogelijk om uit de besproken arresten regels af te leiden die op alle soorten vouchers kunnen worden toegepast. Wel kan geconcludeerd worden dat bij de bepaling van de maatstaf van heffing altijd dient te worden uitgegaan van de daadwerkelijk ontvangen subjectieve vergoeding. Uitgangspunt is dat niet meer btw verschuldigd mag zijn dan belastingplichtigen aan tegenprestatie ontvangen. Dit is mijns inziens terecht, omdat het anders niet zou stroken met het neutraliteitsbeginsel.

Verder kan geconcludeerd worden dat bij verstrekking van vouchers btw verschuldigd is als op dat moment bekend is welke goederen en/of diensten worden afgenomen.

Met betrekking tot de volgende onduidelijkheden heb ik in de rechtspraak geen oplossing kunnen vinden:

1. Voucherdefinitie;
2. Onderscheid vouchers en betaaldiensten;
3. Btw-gevolgen voor niet-ingewisselde vouchers;
4. Kwalificatie diensten van detailhandelaren bij money-off acties;
5. Aantal te onderkennen diensten bij distributie van vouchers;
6. Wijze van vaststelling van de maatstaf van heffing bij distributieketen;
7. Concurrentieverstoring en mislopen btw door vrijstellingsplafond;
8. Telefoonkaartenproblematiek

In het volgende hoofdstuk - waarin ik het voorstel van de Europese Commissie bespreek - onderzoek ik of het voorstel uitkomst biedt voor bovenstaande vraagstukken en kom ik waar mogelijk met een oplossing.

¹¹⁴HvJ EU, 21 februari 2006, C-419/02, BNB 2006/172.

4. Voorstel Europese Commissie

4.1 Inleiding

Nu duidelijk is welke problemen ontstaan onder de huidige situatie, neem ik in dit hoofdstuk het voorstel van de Europese Commissie¹¹⁵ (EC) onder de loep. Mijn doel in dit hoofdstuk is na te gaan of het voorstel de juiste oplossingen biedt voor de huidige problemen. Dit zal ik doen door allereerst in te gaan op de aanleiding van de EC om met het voorstel te komen. In dat onderdeel bespreek ik ook de geopperde oplossingen.

Vervolgens onderzoek ik of de voorgestelde wijzigingen verbeterpunten bevatten. Dit tracht ik te achterhalen door te toetsen in hoeverre het voorstel doelmatig en uitvoerbaar is. Met de doelmatigheidstoets ga ik na of het voorstel daadwerkelijk oplossingen biedt voor de huidige problemen (besproken in hoofdstuk 3). Hierbij staat de vraag centraal of de beoogde doelstellingen worden behaald. Daarnaast heb ik met de toets op uitvoerbaarheid voor ogen om te onderzoeken of de maatregelen niet te complex zijn en bovendien administratief uitvoerbaar voor belastingplichtigen.

4.2 Aanleiding

Evenals de huidige btw-richtlijn bevatte de zesde Richtlijn geen specifieke regels voor de btw-behandeling van vouchers. Door gebruik te maken van vouchers bij een belastbare transactie kan dit gevolgen hebben voor de maatstaf van heffing, tijdstip van transactie en plaats van heffing. Met name kan dit leiden tot mismatches. De richtlijn bevat geen regels hiervoor, omdat bij de vaststelling van de gemeenschappelijke btw-voorschriften de huidige technologische ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor de btw heffing niet waren (noch konden worden) overzien. Het ontbreken van dergelijke regels heeft ertoe geleid dat lidstaten noodgedwongen zelf iets op touw moesten zetten. Doordat deze regels niet op elkaar zijn afgestemd, bestaat een hoop onduidelijkheid over de juiste btw-behandeling van vouchertransacties. De EC geeft in de toelichting¹¹⁶ aan dat onder de huidige situatie met betrekking tot de volgende punten duidelijkheid vereist is:

- Tijdstip waarop transacties met btw worden belast;
- Scheidingslijn tussen vouchers en de innoverende betaalsystemen;
- Regels voor distributieketens;
- Regels voor kortingsvouchers.

Zoals uit hoofdstuk drie blijkt leiden bovenstaande knelpunten tot dubbele heffing, niet-heffing en een hoop onzekerheid onder belastingplichtigen en administratiekantoren. Verder worden belastingplichtigen onder de huidige situatie gehinderd in hun bedrijfinnovaties. Gelet op de in het voorstel genoemde onduidelijkheden, lijkt de EC zich hier goed van bewust te zijn.

Het HvJ heeft zich meerdere malen moeten buigen over de "btw-voucher problematiek". Jammer genoeg kan - zoals uit hoofdstuk drie blijkt - uit deze uitspraken niet voor alle problemen een oplossing worden afgeleid. De EC schrijft verder dat de bestaande regels - zoals zij zijn uitgelegd door het HvJ EU - omslachtig zijn en in de praktijk moeilijk toe te passen.

Daar het gebruik van vouchers een hoge vlucht neemt, vond de EC het tijd worden om in te grijpen. De Commissie wenst met het voorstel duidelijkheid te verschaffen over de fiscale gevolgen van het uitgeven, distribueren en inwisselen van vouchers in nationaal en EU-verband. De EC beoogt hiermee de huidige problemen op te lossen en de wetgeving te harmoniseren.¹¹⁷

¹¹⁵ 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, 2012/0102 (CNS), 10 mei 2012.

¹¹⁶COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 2.

¹¹⁷COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 2.

4.3 Oplossingen

In het voorstel worden ten aanzien van bovenstaande onduidelijkheden enkele oplossingen voorgedragen. Deze kunnen als volgt worden onderscheiden:

- Definitie van vouchers;
- Tijdstip van belastingheffing;
- Distributie van vouchers;
- Kortingsvouchers;
- Overige technische en secundaire wijzigingen.

4.3.1 Definitie vouchers

De EC schrijft dat als eerst moet worden verduidelijkt wat voor de btw onder een voucher wordt verstaan. In het voorgestelde artikel 30a, lid 1 worden vouchers als volgt gedefinieerd¹¹⁸:

Onder "voucher" wordt verstaan een instrument dat recht geeft op afname van goederen of diensten, dan wel op een prijskorting of terugbetaling in verband met een levering van goederen of diensten, in combinatie met een overeenkomstige verplichting om aan dit recht te voldoen.

Dit kunnen zowel elektronische als fysieke vouchers zijn. Vouchers dienen verder volgens de EC om klanten te binden, markt voor goederen of diensten te ontwikkelen of om het betalingsproces te vergemakkelijken. Aan de hand van deze doelstellingen kunnen vouchers worden onderscheiden van andere instrumenten die uitsluitend bedoeld zijn om betalingen te verrichten.

Onder deze algemene definitie vallen zowel vouchers die tegen vergoeding worden verstrekt als vouchers die gratis worden verstrekt en de houder ervan recht geven op afname van goederen en diensten zonder bijbetaling. Deze laatste kunnen als een relatiegeschenk worden aangemerkt.

Singlepurpose en multipurpose vouchers

Naast de algemene voucher-definitie, maakt de EC een onderverdeling in single-purpose vouchers (spv) en multi-purpose vouchers (mpv). Dit onderscheid wordt gemaakt aan de hand van de hoeveelheid beschikbare informatie op het moment van uitgifte of inwisseling. Van een spv is sprake indien de voucher recht geeft op specifieke goederen of diensten en waarvan op het moment van uitgifte de volgende punten duidelijk zijn¹¹⁹:

- De hoogte van de verschuldigde belasting (btw- tarief);
- De identiteit van de leverancier of dienstverrichter;
- De lidstaat waar de onderliggende prestatie wordt verricht.

Hierbij wordt het voorbeeld gegeven van een dienstverlener die - rechtstreeks of via tussenpersonen- vouchers verkoopt die recht geven op een specifieke dienst in een lidstaat. In dat geval is bij verkoop of verstrekking van de voucher btw verschuldigd.

Een voucher die recht geeft op zowel hoog- als laagbelaste goederen/diensten is op basis van bovenstaande voorwaarden geen spv. Dit geldt eveneens voor vouchers die in meerdere lidstaten kunnen worden ingewisseld of waarvan de identiteit van de leverancier niet bekend is op het moment van verkoop.

Vouchers die niet kwalificeren als spv of kortingsvoucher worden als mpv aangemerkt. Op het moment dat mpv's worden verkocht is nog niet (helemaal) bekend welke goederen of diensten worden geleverd, wie de dienstverrichter/leverancier is of waar deze prestatie zal worden verricht. Bij mpv's is daardoor pas bij inwisseling btw verschuldigd. De Commissie geeft hierbij het voorbeeld van een internationale hotelketen die door middel van vouchers die in verschillende lidstaten kunnen worden ingewisseld zijn diensten promoot. Een tweede voorbeeld is een prepaidkaart die wordt gebruikt voor telecommunicatiediensten (normaal tarief) en/of het betalen van openbaar vervoer (verlaagd tarief).¹²⁰

¹¹⁸COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 2-3.

¹¹⁹COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 6.

¹²⁰COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 6.

De EC stelt voor om naast een algemene definitie van vouchers, ook spv's en mpv's in de Richtlijn te definiëren. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 30a, lid 1 ook het volgende opgenomen¹²¹:

Onder "single purpose voucher" wordt verstaan een voucher die recht geeft op afname van goederen of diensten, waarbij de identiteit van de leverancier of dienstverrichter, de plaats van levering of dienst, en het toepasselijke btw-tarief voor deze goederen of diensten bekend zijn op het tijdstip van verstrekking van de voucher.

Onder "multipurpose voucher" wordt verstaan iedere voucher, met uitzondering van een kortings- of terugbetalingsvoucher, die geen single purpose voucher is.

Vouchers en betaaldiensten

De EC dringt er in het voorstel ook op aan dat - in het belang van een neutrale behandeling - een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen vouchers en betaalinstrumenten (vrijgesteld van btw). Dit is door innovatie op het gebied van betaaldiensten vervaagd. Het toenemend gebruik van mobiele toestellen versterkt de behoefte aan duidelijkheid.

Volgens de EC kan dit worden opgelost door zorgvuldig te kijken naar de wijze waarop dit middel in essentie functioneert.¹²² Zo moeten vouchers altijd leiden tot een levering van goederen of diensten en hebben doorgaans een promotioneel doel. Een derde onderscheidend kenmerk van een voucher is het recht op afname van goederen of diensten en de daarbij behorende verplichting van de verstrekker om deze goederen of diensten te leveren. Indien het hoofddoel van de kaart is om als betaalmiddel te functioneren, kan niet van een voucher worden gesproken. Bij een betaalmiddel ontstaat het recht op een goed of dienst pas op het moment dat hiervoor wordt betaald.

Op grond van deze kenmerken kan een prepaidtegoed worden onderscheiden van een betaaldienst. Het prepaid tegoed geeft de houder ervan toegang tot telecommunicatiediensten en andere specifieke goederen en diensten. Een betaaldienst biedt klanten de mogelijkheid om naast telecommunicatiediensten ook een steeds breder wordend scala aan goederen of diensten te betalen.

In het voorgestelde artikel 30a, lid 2 btw-richtlijn worden betaaldiensten uitgesloten van de voucherdefinitie. Voor de kwalificatie van een betaaldienst wordt verwezen naar de Betaaldiensten Richtlijn 2007/64/EG.¹²³

Gratis kortingsvouchers

Op grond van het voorgestelde artikel 30, lid 1 van de Richtlijn wordt onder kortingsvoucher verstaan een voucher die recht geeft op een prijskorting of terugbetaling in verband met een levering van goederen of diensten.¹²⁴ In dit verband wordt een onderscheid gemaakt tussen vouchers die de houder ervan recht geven op korting bij een volgende aankoop en vouchers die recht geven op korting bij alle aankopen over een bepaalde periode. Deze laatste kwalificeren niet als vouchers voor de btw, zelfs niet als deze tegen betaling worden verkregen. Dit verklaart de EC door het open karakter van de korting, waardoor de aanspraak op korting losstaat van de aankooptransacties. Dit soort vouchers geven - in tegenstelling tot kortingsvouchers - meerdere keren recht op korting en kunnen bij de aankoop van alle soorten en goederen worden gebruikt. De EC geeft hierbij expliciet aan dat dit niet betekent dat deze diensten onbelast blijven.¹²⁵

4.3.2 Tijdstip van belastingheffing

Om te bewerkstelligen dat spv's bij verstrekking (en betaling ervan) worden belast, dient dit expliciet in het huidige artikel 65 btw-richtlijn te worden opgenomen. Op deze wijze worden spv's gelijkgesteld aan vooruitbetalingen. Het nieuwe artikel 65 komt als volgt te luiden¹²⁶:

¹²¹COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 20-21.

¹²²COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 7.

¹²³COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 21.

¹²⁴COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 21.

¹²⁵COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 3.

¹²⁶COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 21.

*Indien vooruitbetalingen worden gedaan alvorens de goederen zijn geleverd of de diensten zijn verricht, **daaronder begrepen betaling voor een single purpose voucher**, wordt de belasting verschuldigd op het tijdstip van ontvangst van de vooruitbetalingen, ten belope van het ontvangen bedrag.*

Om te voorkomen dat lidstaten ten aanzien van spv's afzien van artikel 65 btw-richtlijn, wordt artikel 66 btw-richtlijn als volgt gewijzigd¹²⁷:

De in de eerste alinea bedoelde afwijking is evenwel niet van toepassing op betalingen die worden verricht voor vouchers, of op diensten waarvoor de belasting ingevolge artikel 196 wordt verschuldigd door de afnemer.

Daarnaast wenst de EC door middel van de invoering van artikel 30b btw-richtlijn duidelijk te maken dat de uitgifte van een voucher (toekenning van het recht) en de daaropvolgende levering bij de inwisseling als één transactie moeten worden gezien. Het voorgestelde artikel 30b btw-richtlijn luidt als volgt¹²⁸:

De verstrekking van een voucher die recht geeft op afname van goederen of diensten, en de daaropvolgende levering van deze goederen of diensten worden aangemerkt als één transactie.

De levering van de voucher wordt hierdoor niet als een prestatie in aanmerking genomen, maar gaat op in de transactie. In de toelichting staat verder dat deze ene transactie op dezelfde wijze moet worden behandeld als een levering van goederen of diensten waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voucher.¹²⁹ Hiermee wordt bereikt dat ten aanzien van mpv's op het moment van inwisseling btw is verschuldigd.

4.3.3 Distributie van vouchers

Naast de rechtstreekse verstrekking van vouchers aan klanten, is het ook mogelijk dat dit gebeurt via tussenhandelaren. Aangezien bij iedere aankoop van spv's btw is verschuldigd, leidt dit niet tot problemen bij eventuele distributie. Volgens de EC levert dit voornamelijk bij mpv's problemen op, omdat in dat geval de onderliggende transactie pas mag worden belast op het moment dat de uiteindelijke levering van goederen of diensten plaatsvindt. Doordat distributeurs marges berekenen, is de prijs die de uitgever van een voucher ontvangt aan het begin van de keten vaak anders dan de prijs die de eindafnemer uiteindelijk betaalt. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over wanneer en waarover btw moet worden berekend (behandeld in paragraaf 3.4).

Dit beoogt de EC op te lossen door de distributie van mpv's als een belastbare dienst aan te merken, die verder losstaat van de levering van goederen of diensten bij inwisseling van de voucher.¹³⁰ Dit wordt bereikt door een extra letter aan artikel 25 btw-richtlijn¹³¹ toe te voegen, die het volgende inhoudt:

Artikel 25

d) de distributie van een multipurpose voucher door een belastingplichtige, die niet de verstrekker van de voucher is, wanneer de voucher hem is geleverd voor een prijs onder de nominale waarde door de verstrekker van de voucher of door een andere belastingplichtige die op eigen naam handelt;

Om de berekening van de maatstaf van heffing in ieder stadium van een distributieketen te verduidelijken, introduceert de EC het begrip nominale waarde. De nominale waarde is (in artikel 74a, lid 2) gedefinieerd als alles wat de voucherverstrekker verkrijgt of moet verkrijgen (inclusief

¹²⁷COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 15 & 21.

¹²⁸COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 6.

¹²⁹COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 14.

¹³⁰COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 5.

¹³¹In artikel 25, letter a t/m c btw-richtlijn staan enkele handelingen die onder het verrichten van een dienst kunnen vallen.

btw) in ruil voor een voucher. Deze waarde legt de verstrekker van de mpv vast. De maatstaf van heffing is dan de nominale waarde exclusief btw.¹³²

Uit de toelichting bij dit artikel volgt verder dat het inbegrepen bedrag aan btw pas bij inwisseling van de voucher bekend is. Dan is namelijk het toepasselijke btw-tarief bekend, zodat de nominale waarde kan worden gesplitst in het btw-bedrag en de maatstaf van heffing. In het geval dat een klant meer dan de nominale waarde heeft betaald, betekent dit dat een distributeur een marge heeft berekend. De klant heeft dan recht op een aparte factuur voor het verschil. Het verschil komt uiteraard niet tot uiting in de factuur voor de initiële prestatie (die door de verstrekker wordt verricht). Als de klant minder dan de nominale waarde heeft betaald, kan dit betekenen dat een distributeur verlies heeft geleden, maar desondanks blijft de door de verstrekker verkregen tegenprestatie dezelfde.¹³³

De nominale waarde van vouchers is ook van belang voor de maatstaf van heffing bij de fictieve distributiediensten. Op grond van het voorgestelde artikel 74b van de Richtlijn, is dit gelijk aan het verschil tussen de nominale waarde van de mpv en het werkelijk betaalde bedrag door de ontvanger (beide exclusief btw).¹³⁴

Voorbeeld

Aan de hand van het volgende voorbeeld zal ik de regeling betreffende de distributie van vouchers verduidelijken.

Een ondernemer (V) besluit om vouchers uit te geven via distributeurs. Deze ondernemer (V) verstrekt een mpv (met een nominale waarde van €125) aan distributeur 1 (D1) tegen €100. Het verschil van €25 (nominale waarde minus de betaalde vergoeding voor de voucher) wordt gezien als prestatie (inclusief btw) voor de door D1 verrichte distributiedienst aan V. D1 zal voor de distributiedienst een factuur uitreiken aan V, waarop het bedrag inclusief btw komt te staan. Uitgaande van een btw tarief van 25%, draagt D1 €5 aan btw af.

Vervolgens draagt D1 de mpv over aan de volgende distributeur (D2) tegen €110. In dit geval wordt verondersteld dat D2 een distributiedienst verricht aan D1, waarvoor hij een factuur aan D2 uitreikt. Ook hier wordt het verschil tussen de nominale waarde en de betaalde vergoeding voor de mpv als tegenprestatie (inclusief btw) voor de distributiedienst gezien. D2 is in dit voorbeeld €3 aan btw verschuldigd, die D1 in aftrek brengt.

Daarna verkoopt D2 de voucher aan een eindafnemer(C) voor €125. Op grond van het voorgestelde artikel 30b btw-richtlijn wordt de levering van de mpv aan de eindafnemer niet als prestatie in aanmerking genomen. Hierdoor is pas op het moment van inwisseling btw verschuldigd.

Bij inwisseling van de voucher, verricht V een prestatie ter hoogte van €125 (inclusief btw). Dit betekent dus dat V ter zake van deze prestatie €25 aan btw zal moeten afdragen. Hierop kan V de aan D1 betaalde voorbelasting (€5) in mindering brengen.

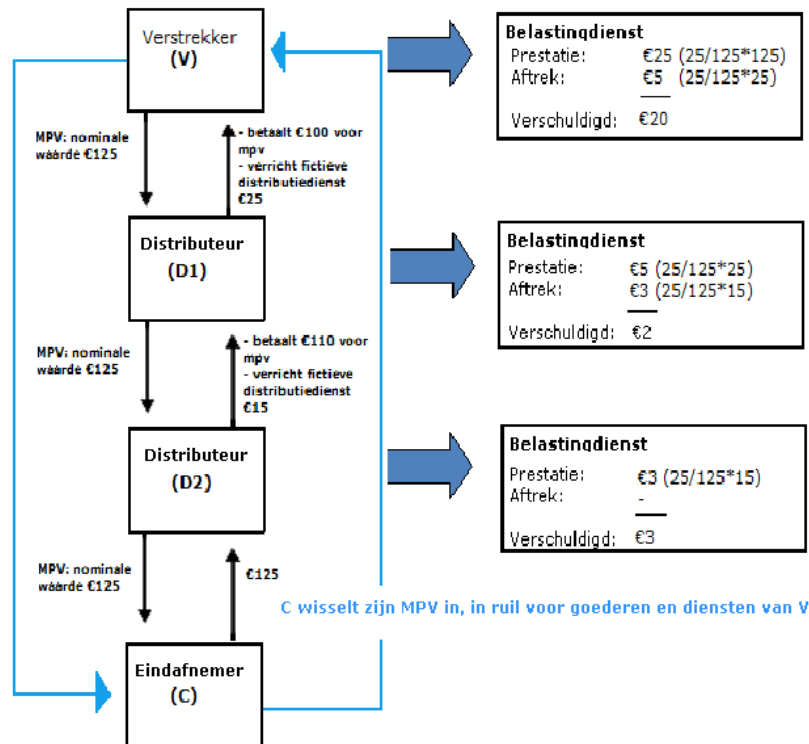
Dit voorbeeld kan als volgt worden geïllustreerd:

¹³²COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 21-22.

¹³³COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 15.

¹³⁴COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 22.

V verricht een prestatie aan C en "betaalt" D1 voor de distributie van MPV



Figuur: distributie van vouchers

4.3.4 Gratis kortingsvouchers

Kortingsvouchers geven de houder recht op korting bij inwisseling van de voucher tegen bepaalde goederen of diensten.¹³⁵ Deze korting kan de houder ervan meteen bij aankoop van de goederen of diensten krijgen. Ook is het mogelijk dat de eindafnemer - na betaling van de volledige prijs en het opsturen van de voucher naar de producent - een bedrag terugkrijgt van de producent (cashback actie).

Zoals uit hoofdstuk drie blijkt, ontstaan bij kortingsvouchers problemen als de verstrekker van de voucher degene is die de korting draagt in plaats van degene bij wie de voucher wordt ingewisseld. De huidige btw-regels hiervoor zijn gebaseerd op de arresten Elida Gibbs¹³⁶ en Commissie-Duitsland¹³⁷, op grond waarvan de verstrekker van de kortingsvoucher de - aan de inwisselaar - verstrekte korting in mindering kan brengen op de prijs van de initiële verkoop aan groothandelaar of detailhandelaar. Om complexiteit ten aanzien van de correcties in distributieketens te voorkomen, dient de terugbetaling - volgens het HvJ - als een betaling van een derde partij door de fabrikant aan de inwisselaar te worden beschouwd (paragraaf 3.3.1). Dit bedrag (exclusief de inbegrepen btw) dient de inwisselaar op te tellen bij zijn maatstaf van heffing. Dit bedrag wordt vermeld op de aan de klant uit te reiken factuur. Indien de klant een ondernemer is voor de btw - en de goederen of diensten gebruikt voor zijn economische activiteiten - zal deze dus meer btw in aftrek brengen dan daadwerkelijk is betaald. In grensoverschrijdende gevallen heeft deze systematiek tot gevolg dat de verstrekker (fabrikant) teruggaaf van btw verleent in de lidstaat waar deze is gevestigd, terwijl de korting in een andere lidstaat door een eindafnemer wordt genoten.¹³⁸

Dit is de reden dat wordt voorgesteld om deze regels te wijzigen. De terugbetaling hoort volgens de EC niet langer als een tegenprestatie van een derde partij te worden beschouwd, maar als een

¹³⁵COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 9.

¹³⁶HvJ EU 24 oktober 1996, C-317/94, V-N 1996/4573.

¹³⁷HvJ EU 15 oktober 2002, C-427/98, LJN: AV4875.

¹³⁸S. van der Hoeven en T. Braakman, *De toekomstige btw-behandeling van vouchers: alles helder?*, WFR 2013/1257, punt 2.1.

vergoeding voor een dienst. Dit betekent dat wordt verondersteld dat de detailhandelaar (inwisselaar) een inwisselingsdienst verricht aan de verstrekker van de voucher, waarbij de korting (minus btw) de maatstaf van heffing is.¹³⁹

De fabrikant kan de betaalde btw in aftrek brengen in plaats van het kortingsbedrag (exclusief btw) op zijn maatstaf van heffing in mindering te brengen. De door de inwisselaar aan de eindafnemer af te geven factuur komt nu wel overeen met het werkelijk door de klant (tevens belastingplichtige) betaalde bedrag.¹⁴⁰

De EC stelt voor om dit met artikel 25, letter e en artikel 74c te regelen, die als volgt komen te luiden¹⁴¹:

Artikel 25

e) de inwisseling van een gratis kortingsvoucher, wanneer de belastingplichtige die de goederen levert of de diensten verricht waarop de voucher betrekking heeft, een tegenprestatie ontvangt van de verstrekker van de voucher."

Artikel 74c

Wat de in artikel 25, onder e), bedoelde inwisseling betreft, is de maatstaf van heffing voor deze dienst gelijk aan de prijsvermindering die aan de klant wordt toegekend en door de verstrekker wordt terugbetaald, verminderd met het bedrag aan btw dat betrekking heeft op de verleende dienst bestaande in de inwisseling van de voucher."

Voorbeeld

Ook deze regeling zal ik verduidelijken aan de hand van een voorbeeld. In dit voorbeeld ga ik ervan uit dat alle bedragen inclusief 25% btw zijn.

Ondernemer F, is een fabrikant die goederen verkoopt aan groothandelaar 1 (G1) voor €100. G1 verkoopt deze goederen vervolgens door aan groothandelaar G2 voor €120, die ze vervolgens doorverkoopt aan detailhandelaar D tegen €140. De detailhandelaar is degene die de goederen uiteindelijk aan eindafnemer C levert, in dit voorbeeld voor €160. In de tussentijd heeft F – om klanten te binden- een gratis kortingsvoucher verstrekt, die een waarde bevat van €10. Deze kortingsvoucher wordt verspreid via onder andere dagbladen en kunnen bij detailhandelaar D worden ingewisseld.

Onder de huidige regeling mag F de korting in mindering brengen op zijn maatstaf van heffing (ter zake van de initiële levering van goederen aan G1). Om te voorkomen dat deze correctie ook in de distributieketen wordt gemaakt, wordt op grond van het Elida Gibbs arrest verondersteld dat een derde partij deze betaling verricht. Dit werkt echter niet goed uit, indien C een ondernemer in de zin van de btw is (deze kan dan meer btw in aftrek brengen dan daadwerkelijk is betaald) of als de verstrekker en eindafnemer zich niet in dezelfde lidstaat hebben gevestigd.

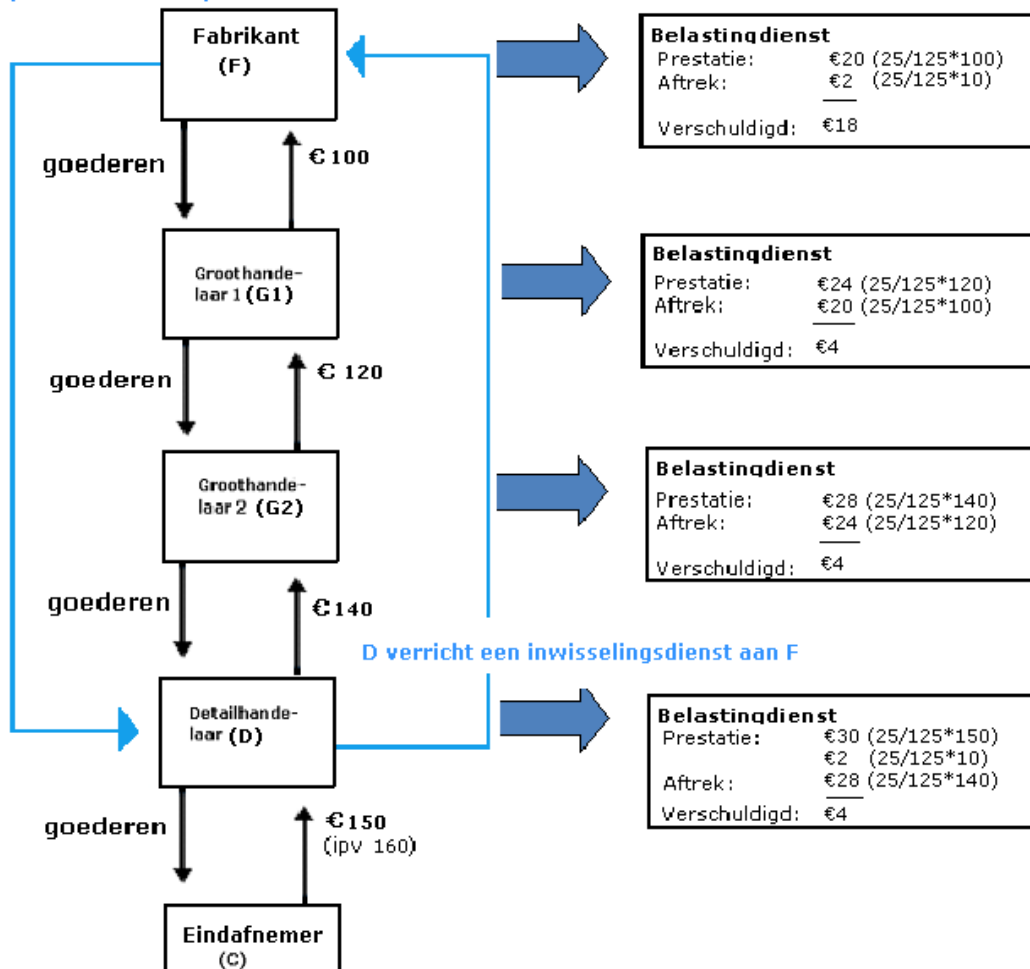
Op grond van het voorgestelde artikel 25, letter e verricht D een inwisselingsdienst aan F voor €10 (inclusief btw). De fabrikant hoeft nu niet langer zijn maatstaf van heffing aan te passen en de eindafnemer krijgt een factuur van €150 (inclusief btw) in plaats van €160. Dit voorbeeld kan als volgt worden geïllustreerd:

¹³⁹COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 10.

¹⁴⁰COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 13.

¹⁴¹COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 20 & 22.

F betaalt D voor de inwisselingsdienst, waarbij de vergoeding gelijk is aan de korting (€10 inclusief btw)



Figuur: kortingsvouchers

4.3.5 Overige wijzigingen

Om de goede werking van de voorgestelde verandering te garanderen, dienen ook enige technische wijzigingen te worden doorgevoerd. Dit heeft betrekking op de volgende punten:

Voorkomen administratieve complexiteit

De Commissie wil door aanpassing van artikel 28 van de Richtlijn voorkomen dat verstrekkers van mpv's als commissionair worden gezien. Dit is nodig om te bewerkstelligen dat mpv's pas bij inwisseling worden belast. Als sprake is van een commissionairdienst, is ter zake van alle mpv-verstrekkingen in de keten btw verschuldigd. Het gevolg daarvan is dat commissionairs correcties maken op de verschuldigde btw, nadat de mpv is ingewisseld (en het btw tarief bekend is).¹⁴² Deze correcties leiden tot een enorme administratieve lastenverzwaring en leveren verder geen extra belastingopbrengsten op.

Aftrekrecht verstrekker

Als de verstrekker van mpv's ook degene is bij wie deze worden ingewisseld, heeft hij op grond van artikel 168 btw-richtlijn recht op aftrek van de btw die is betaald ter zake van de verstrekking van de voucher. Indien de innemer van de mpv niet de verstrekker van de mpv is, is onduidelijk of de verstrekker zijn aftrekrecht van deze btw behoudt. Door letter d aan artikel 169 toe te voegen,

¹⁴²COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 13 & 14.

wordt bereikt dat de verstrekker van vouchers in beide gevallen zijn recht op aftrek van de btw behoudt.¹⁴³ Het voorgestelde artikel komt als volgt te luiden¹⁴⁴:

Handelingen in verband met de betaling van de tegenprestatie door de verstrekker van een voucher aan de belastingplichtige die de goederen levert of de diensten verricht waarop de voucher betrekking heeft, voor zover de geleverde goederen of verrichte diensten recht op aftrek geven;

Belastingplichtige bij mpv

In artikel 193 van de Richtlijn, wordt een lid opgenomen om te verduidelijken dat de ondernemer bij wie de mpv's worden ingewisseld (inwisselaar) altijd degene is die de belaste prestatie verricht en daardoor btw is verschuldigd. Hiermee wordt de eventuele onzekerheid weggenomen ingeval de inwisselaar en verstrekker niet dezelfde personen zijn.

Informatie bij grensoverschrijdende transacties

Om te bereiken dat bij grensoverschrijdende transacties – inclusief diensten in verband met vouchers - lidstaten alle informatie krijgen die nodig is om de btw op hun grondgebied vast te stellen en te innen, wordt voorgesteld om artikel 272 van de Richtlijn aan te passen.¹⁴⁵ Dit is nodig, omdat een aantal lidstaten momenteel kleine ondernemers vrijstelt van registratieverplichtingen en listen. Indien de afnemer een kleine ondernemer is die in aanmerking komt voor deze vrijstellingen en de dienstverrichter (gevestigd in een andere lidstaat) wel registratie- en listingsverplichtingen heeft, kan dubbele heffing optreden. Doordat de kleine ondernemer geen registratienummer heeft, zal deze dienst in de lidstaat van de dienstverrichter als een B2C worden aangemerkt (en daar ook belasting verschuldigd zijn). In de lidstaat van de kleine ondernemer daarentegen wordt deze wel beschouwd als een B2B (waardoor ook in de lidstaat van de afnemer btw zal moeten worden afgedragen).

Het is dus niet een probleem dat alleen bij vouchertransacties ontstaat, maar in het algemeen bij grensoverschrijdende B2B-diensten met kleine ondernemers (die in aanmerking komen voor een registratie- en listingsvrijstelling).

Met artikel 272 wordt beoogd een consistente toepassing van de registratieverplichting en het indienen van de lijsten in alle lidstaten te bereiken en daarnaast om de controle bij grensoverschrijdende diensten te vergemakkelijken.

4.4 Doelmatigheid

Uit paragraaf 4.2 blijkt dat de EC met het voorstel duidelijkheid wenst te creëren over de btw behandeling van vouchers. Nu ik het voorstel heb besproken, onderzoek ik – onder andere aan de hand van het impact-assessment - of de door de Commissie beoogde doelstellingen worden bereikt. Ook ga ik na of voor alle in hoofdstuk 3 behandelde problemen een oplossing is gevonden. Verder zal ik bij de doelmatigheidstoets uitzoeken of de voorgestelde wijzigingen stroken met het neutraliteitsbeginsel.

4.4.1 Impact assessment

De EC heeft bij het voorstel het impact-assessment gevoegd, waarin is onderzocht wat de economische gevolgen zijn - van de voorgestelde wijzigingen – voor de belangrijkste marktspelers (telecombedrijven) en de marktstructuur. Door een gebrek aan kwantitatieve gegevens (omtrent belastingontwijking), zijn de resultaten van het assessment van beschrijvende aard.¹⁴⁶

Gevolgen voor marktspelers¹⁴⁷:

- Vermindering van prijsverstoringen doordat dubbele heffing en niet heffing wordt tegengegaan;
- Gelijk speelveld voor bedrijven;

¹⁴³COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 16.

¹⁴⁴COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 22.

¹⁴⁵COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 16.

¹⁴⁶ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 37.

¹⁴⁷ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 37.

- Lagere nalevingkosten (compliance costs).

Wat de lagere nalevingkosten betreft, zijn geen exacte cijfers bekend. Wel is volgens het onderzoek zeker dat deze kosten zullen afnemen doordat bijvoorbeeld nu minder snel naar de rechter wordt gestapt.

Gevolgen voor de marktstructuur¹⁴⁸:

- Eerlijkere concurrentie, waardoor problemen om de markt toe te treden worden weggenomen;
- Belastingarbitrage tussen lidstaten is niet meer mogelijk;
- Fiscaal beleid van lidstaten heeft geen invloed meer op de vestigingskeuze van ondernemers.

Als gevolg van de geharmoniseerde regels lopen lidstaten minder btw-inkomsten mis. Ook hier is niet bekend wat de exacte cijfers zijn.

Doordat dit onderzoek zich alleen op de telecomsector heeft gericht, acht ik bovenstaande conclusies niet van toepassing op alle voucherverstrekkers. Dit zal in de volgende paragraaf duidelijk worden.

Uit het assessment volgt als laatste dat ingrijpen door de EC dé manier is om de huidige problemen op te lossen. Niets doen is geen optie, want daardoor blijven de huidige problemen bestaan. De lidstaten de problemen afzonderlijk laten oplossen is ook geen optie, want voor een juiste werking is een goede basis - in de BTW-richtlijn - nodig.¹⁴⁹

4.4.2 Verbeterpunten

Ondanks dat de voorgestelde wijzigingen - volgens het Assessment - een positief effect hebben op de huidige situatie, bevat het ook een aantal verbeterpunten. De reden waarom het assessment geen verbeterpunten bevat, heeft waarschijnlijk te maken met dat het onderzoek zich voornamelijk op de telecomsector heeft gericht. Voor die sector komen de wijzigingen kennelijk goed uit. In de volgende paragrafen geef ik per onderdeel van het voorstel de aandachtspunten weer.

4.4.2.1 SPV en MPV

Definitie

Naast de algemene definitie van vouchers, wordt door de EC een onderscheid gemaakt tussen spv's en mpv's. Ten aanzien van de spv-definitie geldt dat als niet aan alle drie de voorwaarden - duidelijkheid ten aanzien van de identiteit van de leverancier, de plaats van de prestatie en het bijbehorende tarief - wordt voldaan sprake is van een mpv.

Ondanks de gegeven definitie voor spv's en mpv's kunnen zich nog vragen opwerpen. Zo kan nog steeds niet van alle soorten vouchers worden gezegd hoe de btw heffing verloopt. Bij spaarzegels of Airmiles is bijvoorbeeld na het voorstel niet duidelijk onder welke soort voucher deze vallen. Sterker nog men kan zich hier - op grond van de gegeven definities - afvragen of deze überhaupt wel als vouchers zijn aan te merken.

Een ander punt betreft de vraag of wordt voldaan aan de voorwaarde dat de identiteit van een leverancier en/of dienstverrichter bekend moet zijn, als een voucher bij verschillende aangesloten ondernemers (zoals franchise-ondernemers) kan worden ingewisseld.¹⁵⁰ Een voorbeeld van een dergelijke voucher is de Zara giftcard. Deze bon geeft de houder ervan recht op de levering van Zara modeartikelen, is maximaal drie jaar geldig en in te wisselen bij alle Zara-winkels in Nederland. Op het moment dat deze wordt verstrekt is in ieder geval evident dat goederen zullen worden geleverd die tegen het algemene tarief worden belastingen en dat deze levering in Nederland zal plaatsvinden. Hiermee wordt voldaan aan twee voorwaarden. Wat de identiteit van de leverancier betreft, is duidelijk dat het om Zara gaat. Onbekend is in welk filiaal de inwisseling zal plaatsvinden. Of hiermee wordt voldaan aan de identiteitsvoorwaarde blijft twijfelachtig, hetgeen verder geen probleem zou moeten zijn daar de prestatie in Nederland plaatsvindt.

¹⁴⁸ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 38.

¹⁴⁹ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 46-47.

¹⁵⁰ S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.1.

Aan de hand van bovenstaande blijkt dus dat ook de voorgestelde wijzigingen verschillend kunnen worden geïnterpreteerd, waardoor alsnog dubbele heffing of niet heffing kan optreden.¹⁵¹ Daarnaast kunnen lidstaten verschillen in de kwalificatie van een bepaalde voucher als spv of mpv (en daarmee verschillend behandelen), wat bij grensoverschrijdende transacties dezelfde problemen kan veroorzaken. De conclusie van het impact assessment dat belastingarbitrage tussen lidstaten niet meer mogelijk is, lijkt hier niet op te gaan.

Btw-behandeling

De verschillende btw-behandeling van spv's en mpv's leidt naar mijn mening niet tot de gewenste uitkomst. Als gevolg van het huidige voorstel is bij spv's op het moment van verstrekking btw verschuldigd en bij mpv's pas bij inwisseling. Door dit verschil in tijdstip van verschuldigdheid, zijn verstrekkers van mpv's in staat om cash flow voordelen te behalen. Deze ongelijke behandeling leidt tot concurrentievervalsing onder ondernemers die spv's verstrekken. Voor de btw behandeling zou het verder ook niet moeten uitmaken of vouchers rechtstreeks of via distributeurs worden verstrekt. Het btw-stelsel dient neutraal uit te werken, wat hier duidelijk niet het geval is. Een eventuele rechtvaardigingsgrond waarom ten aanzien van de heffing van spv's bij vooruitbetalingen wordt aangesloten kan echter niet uit het voorstel worden afgeleid. De EC lijkt zich kennelijk niet bewust te zijn van het ondoelmatige effect.

Daarnaast is in het voorstel ook geen regeling te vinden die het mogelijk maakt om de bij de verstrekking van spv's afgedragen btw terug te krijgen, indien deze uiteindelijk niet worden ingewisseld. Immers een juiste btw-behandeling betekent dat btw is verschuldigd op het moment dat een belastbare prestatie plaatsvindt.¹⁵² Het niet inwisselen van een spv (bijvoorbeeld doordat de geldigheidsdatum is verstreken of de voucher is kwijtgeraakt), betekent dat uiteindelijk geen levering zal plaatsvinden. Indien hier niets voor wordt geregeld is dit ook in strijd met de beoogde neutraliteit tussen ondernemers.

Een ander punt waar het voorstel niet in voorziet, heeft betrekking op de mogelijke gevolgen voor de bij de verstrekking van spv's afgedragen btw als het btw-tarief wordt aangepast.¹⁵³ Indien dit tarief wordt verlaagd nadat de verstrekking heeft plaatsgevonden – en de btw reeds is afgedragen – is het goed denkbaar dat de belastingplichtige om een teruggaaf zal vragen. In het omgekeerde geval, is de kans aanwezig dat belastingplichtigen op het moment dat de spv wordt ingewisseld het verschil (btw-verhoging) vooralsnog moeten afdragen.

Het richtlijnvoorstel biedt geen oplossingen om de teruggaaf of naheffing soepel te laten verlopen. In dat geval moet nationale wetgeving wederom soelaas bieden. Verstrekkers van mpv's daarentegen hebben hier geen last van.

Een mogelijk gevolg van de verschillende behandeling is dat ondernemers die spv's uitgeven zullen overgaan tot de uitgifte van mpv's. De btw-regelgeving heeft hierdoor invloed op de manier waarop belastingplichtigen hun economische activiteiten uitoefenen, wat in strijd is met het neutraliteitsbeginsel. Duidelijkheid over hoe de EC hier tegen aan kijkt, is gewenst.

4.4.2.2 Betaalmiddelen

In het voorstel tracht de EC een duidelijk onderscheid te maken tussen betaalmiddelen en vouchers. Voor een definitie van betaaldiensten wordt verwezen naar de Betaaldienstenrichtlijn.¹⁵⁴

In deze richtlijn is een bijlage opgenomen met activiteiten die als betalingsdiensten kwalificeren. Opmerkelijk is dat in het oorspronkelijk werkdocument betreffende de betaaldiensten wordt verwezen naar financiële diensten in de zin van de btw-richtlijn. Waarom de EC op dit punt van gedachten is veranderd blijkt niet uit de toelichting. Dit kan ertoe leiden dat op het moment de richtlijnen een verschillende definitie hanteren, discussies ontstaan over de te volgen lijn.¹⁵⁵ Een tweede nadeel is dat op het moment de Betaaldienstenrichtlijn wordt aangepast dit ook gevolgen kan hebben voor de btw.

¹⁵¹ S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.2.3.

¹⁵² S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.2.3.

¹⁵³ G.J. van Bruggen & C. Frencken, Btw Brief augustus/september 2013.

¹⁵⁴ Richtlijn 2007/64/EC van 13 november 2007, PBL 319, 5 december 2007.

¹⁵⁵ S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.1.1.

In de Betaaldienstenrichtlijn staan in artikel 3 enkele uitzonderingen opgenomen, zoals papieren tegoedbonnen.¹⁵⁶ Uit het voorstel van de EC blijkt niet of men ervan uit kan gaan dat deze uitzonderingen onder de voucherdefinitie vallen.

Ook ontstaat ten aanzien van de vorm verwarring, zo is niet duidelijk of digitale tegoedbonnen ook onder de uitzondering van de Betaaldienstenrichtlijn vallen (en daardoor als voucher kwalificeren). Tevens leidt een strikte interpretatie van artikel 3, onderdeel g (v) Betaaldienstenrichtlijn ertoe dat alle tegoedbonnen die niet van papier zijn (zoals kunststoffen en kartonnen tegoedbonnen) niet onder de uitzondering vallen en dus wel als vouchers kwalificeren. Het lijkt mij niet de bedoeling van de EC om de btw-behandeling afhankelijk te maken van het soort materiaal waar de vouchers van zijn gemaakt. Het lijkt mij goed dat de Commissie dit verder preciseert.

Verder maakt de EC in het voorstel een onderscheid tussen betaaldiensten en vouchers aan de hand van het criterium dat bij een voucher het recht op goederen en of diensten al is verworven, terwijl bij een betaalmiddel dit pas gebeurt nadat de betaling heeft plaatsgevonden. Op grond van deze redenering dient prepaidtegoed volgens de EC als voucher te worden bestempeld. Bij de aankoop van deze kaarten verkrijgt de houder ervan toegang tot telecommunicatiediensten en andere specifieke goederen en diensten. Als de tegoedkaart uitsluitend als betaalmiddel dient, is geen sprake van een voucher. Dit blijft naar mijn mening een vaag onderscheid. Op grond van deze EC-criteria kan het eerder aangehaalde voorbeeld van een Zara gift card als voucher worden aangemerkt, omdat het de houder ervan recht geeft op Zara-artikelen. Het is in mijn ogen echter ook goed mogelijk om een dergelijke cadeaubon - zoals in de Nederlandse regelgeving het geval is - als betaalmiddel te bestempelen, omdat de gift card het karakter heeft van waardepapieren en een alternatief voor geld is.

Kortom, hier kan worden geconcludeerd dat ondanks de poging van de Commissie het onderscheid tussen vouchers en betaalmiddelen onduidelijk blijft. Men kan zich hierbij afvragen of dit onderscheid door de nieuwe regels nog relevant is, omdat de uitgifte en inwisseling van vouchers - die leidt tot de levering van goederen of diensten - als een transactie worden aangemerkt. De uitgifte van vouchers gaat hierdoor op in de levering.¹⁵⁷

4.4.2.3 Distributie

De problematiek betreffende de bepaling van de maatstaf van heffing bij distributie van mpv's, tracht de Commissie op te lossen door distributie van vouchers deze als belastbare diensten aan te merken. Hierbij wordt het begrip "nominale waarde" ingevoerd. Nominale waarde is alles wat de voucherverstrekker verkrijgt of moet verkrijgen in ruil voor een voucher en wordt vastgesteld door de verstrekker. Ondanks het in eerste instantie helder ogend voorbeeld, rijzen ook bij dit onderdeel enkele vragen.

Onder andere over de wijze waarop de nominale waarde moet worden vastgesteld. Dat dit begrip in de praktijk verschillend kan worden uitgelegd, blijkt uit de meningen in de literatuur. Zo kan het standpunt worden ingenomen dat de EC met nominale waarde, de op de voucher vermelde waarde bedoelt.¹⁵⁸ In dit geval zou de EC ervan uitgaan dat vouchers altijd een nominale waarde bevatten, wat niet het geval is (bijvoorbeeld vouchers die recht geven op bepaalde goederen en/of diensten waarvan de prijs kan variëren). Ook houdt de EC in dit geen geval geen rekening met de verkoop van vouchers tegen een prijs lager dan de nominale waarde.

Aan de andere kant kan men in het voorstel lezen dat men uit moet gaan van de klassieke definitie van de maatstaf van heffing, namelijk alles wat de verstrekker van de voucher verkrijgt of moet verkrijgen. Op deze wijze wordt aangesloten bij het daadwerkelijk door de eindafnemer betaalde bedrag.¹⁵⁹

4.4.2.4 Kortingsvouchers

De regeling voor kortingsvoucher is op grond van het voorstel van toepassing op vouchers die recht geven op een korting of terugbetaling van de producent, wanneer deze worden ingewisseld bij de detailhandelaar. Door ervan uit te gaan dat detailhandelaren ten behoeve van de producent

¹⁵⁶ Artikel 3, onderdeel g (v) Betaaldienstenrichtlijn.

¹⁵⁷ G.J. van Bruggen & C. Frencken, Btw Brief augustus/september 2013.

¹⁵⁸ S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.3.

¹⁵⁹ G.J. van Bruggen & C. Frencken, Btw Brief augustus/september 2013.

een inwisselingsdienst verrichten, wordt bereikt dat de producent de betaalde voorbelasting (ter zake van de fictieve inwisselingsdienst) in aftrek kan brengen. Ook bij de fictieve inwisselingsdiensten betalen de dienstverrichters btw uit eigen zak. Dit ontstaat doordat bij inwisselingsdiensten het verhoogde tarief van toepassing is, terwijl de detailhandelaar de korting verstrekt kan hebben bij de verkoop van laagbelaste goederen.¹⁶⁰ In het eerder aangehaalde rekenvoorbeeld is de detailhandelaar uiteindelijk €4 aan btw verschuldigd als hij hoogbelaste goederen heeft verkocht. Als de kortingsvoucher (ter waarde van €10) wordt gebruikt voor de aankoop van laagbelaste goederen, wordt de berekening volgens de EC als volgt:

Prestatie:	€13,64 (10/110*150)
	€2 (25/125*10)
Aftrek:	€12,73 (10/110*140)
Verschuldigde btw:	·€2,91

Zonder de fictieve inwisselingsdienst zou de detailhandelaar minder aan btw zijn verschuldigd:

Prestatie:	€14,55 (10/110*160)
Aftrek:	€12,73 (10/110*140)
Verschuldigde btw:	·€1,83

Dit verschil dient de detailhandelaar uit eigen zak te betalen, doordat bij de maatstaf van heffing van de inwisselingsdienst het verhoogde tarief van toepassing is. Ook deze uitwerking lijkt mij een onbedoeld gevolg die de Commissie niet heeft overzien.

Naast de gevolgen voor de verschuldigde btw, is het opvallend dat de Commissie met de nieuwe regels voor kortingsvouchers geen rekening heeft gehouden met cash backs. Zoals in hoofdstuk drie reeds naar voren kwam, is dit een veel gebruikte manier om klanten te binden. Bij de btw-behandeling van cash backs is namelijk onduidelijk wat de gevolgen zijn indien deze in grensoverschrijdende gevallen plaatsvinden. Dit blijkt verder niet uit het voorstel, terwijl de EC met de voorgestelde wijzigingen de lidstaten wil voorzien van duidelijke regels omtrent de btw-behandeling van vouchers in EU-verband. Ook schaft het voorstel geen duidelijkheid over niet-gratis verstrekte kortingsvouchers.

4.4.2.5 Vrijstellingsplafond

Opvallend is verder dat in het voorstel niets is opgenomen omtrent de vrijstellingsplafonds. Zoals uit paragraaf 3.5 volgt hanteren momenteel enkele lidstaten bepaalde drempels waaronder ondernemers vrijstelling krijgen voor vouchers, die voor het promoten van goederen of diensten zijn verstrekt. Deze regeling verschilt daarnaast tussen de lidstaten, hetgeen concurrentievervalsing tussen lidstaten in de hand werkt.

4.5 Uitvoerbaarheid

Administratieve lasten

Uit het impact assessment maak ik op dat overheden en belastingkantoren zullen besparen op hun administratieve kosten. De wijzigingen brengen namelijk met zich mee dat makkelijker belasting kan worden geïnd. Ook voor belastingplichtigen geldt dat de nalevingskosten als gevolg van de wijzigingen zullen dalen.¹⁶¹

Ook deze conclusie lijkt mij discutabel. Naast de onduidelijkheden die het voorstel van de Commissie bevat, leiden de regels volgens mij ook tot een lastenverzwaring. Dit zal vooral bij de distributie- en inwisselingsdiensten het geval zijn. Distributeurs en detailhandelaren verrichten op grond van de nieuwe regels fictieve diensten, waarvoor zij facturen moeten uitreiken. Deze extra administratie leidt tot een toename van de nalevingskosten (compliance costs).

¹⁶⁰ S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.4.

¹⁶¹ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 37.

Complexiteit

De voorgestelde wijzigingen resulteren in complexe regelgeving. Dit is echter naar mijn mening onvermijdelijk om een uniforme en neutrale btw behandeling van vouchers te realiseren. Waar mogelijk dient complexiteit wel te worden beperkt.

4.6 Deelconclusie

Uit de achtergrond van het voorstel blijkt dat de EC zich goed bewust is van de huidige problematiek. Dit blijkt uit haar doelstelling om de dubbele heffing, niet heffing en concurrentieverstoring tegen te gaan. Daarnaast wenst de Commissie met deze nieuwe regels de huidige onduidelijkheid over de juiste btw-behandeling weg te nemen.

Het voorstel bevat een definitie van vouchers, regels ten aanzien van de btw behandeling ervan evenals voor de distributie van mpv's en kortingsvouchers. De EC heeft ook geprobeerd om vouchers te onderscheiden van betaalmiddelen, wat in mijn ogen niet helemaal is gelukt.

Volgens de resultaten van het impact assessment (dat met name ziet op de gevolgen voor telecombedrijven), leiden de voorgestelde wijzigingen ertoe dat de huidige problemen worden opgelost. Er is minder belastingarbitrage mogelijk wat positieve gevolgen heeft voor de marktdeelnemers en de marktstructuur. Ook lopen lidstaten minder belasting mis.

Ondanks deze positieve punten ben ik in dit hoofdstuk tot de conclusie gekomen, dat de voorgestelde oplossingen niet in alle gevallen tot de gewenste uitkomst leidt. Zo blijven de volgende vragen onbeantwoord:

- Vallen spaarzegels e.d. ook onder het begrip vouchers?
- Indien een spv bij franchise-ondernemers kan worden ingewisseld, wordt daarmee voldaan aan de voorwaarde dat de identiteit van de distributeur bekend moet zijn?
- Wat zijn de btw-gevolgen voor niet-ingewisselde vouchers?
- Wat zijn de gevolgen voor de bij verstrekking van spv's afgedragen btw als het btw-tarief in de tussentijd is veranderd?
- Hoe kunnen vouchers duidelijk worden onderscheiden van betaalmiddelen?
- Vallen de uitzonderingen van artikel 3 Betaaldienstenrichtlijn automatisch onder vouchers?
- Hoe dient de nominale waarde (ten behoeve van de maatstaf van heffing bij de distributie en inwisseling van mpv) te worden berekend?
- Vallen cash backs ook onder de regelgeving van kortingsvouchers, of is deze alleen op money-off acties van toepassing?
- Hoe verloopt de btw-heffing ten aanzien van niet-gratis verstrekte kortingsvouchers?

Verder kleven er ook onbedoelde gevolgen aan enkele voorgestelde wijzigingen. Dit zijn de volgende punten:

- Te behalen cashflowvoordelen door mpv-verstrekkers;
- Fictieve inwisselingsdienst (belast tegen algemene tarief) heeft tot gevolg dat de detailhandelaar een lagere netto-vergoeding ontvangt (is btw uit eigen zak verschuldigd) indien hij de korting heeft verstrekt bij de verkoop van laag belaste goederen;
- Concurrentieverstoring en mislopen btw door vrijstellingsplafond;
- Administratieve lastenverzwaring voor belastingplichtigen als gevolg van de fictieve distributie- en inwisselingsdiensten.

In het volgende hoofdstuk ga ik voor de gevonden verbeterpunten op zoek naar alternatieven, met als doel daarmee het voorstel van de EC te completeren.

5. Alternatieve oplossingen

5.1 Inleiding

Uit hoofdstuk vier blijkt dat de EC met het voorstel de juiste doelstellingen voor ogen heeft. Het voorstel is echter niet in staat om in alle gevallen voor de gewenste duidelijkheid te zorgen. Voorts is gebleken dat de voorgestelde wijzigingen in enkele gevallen onbedoelde en ongewenste effecten hebben. De bedoeling van dit hoofdstuk is om voor de in hoofdstuk vier beschreven knelpunten oplossingen te vinden. Kort samengevat betreft dit de volgende punten:

- Interpretatieverschillen spv en mpv;
- Verschillende btw behandeling spv en mpv;
- Btw heffing bij niet-inwisselen;
- Onduidelijk onderscheid vouchers en betaalmiddelen;
- Onduidelijkheid over de nominale waarde van vouchers (ten behoeve van de vaststelling van de maatstaf van heffing bij distributie);
- Ongewenste gevolgen van de nieuwe regelgeving ten aanzien van kortingsvouchers (fictieve inwisselingsdiensten);
- Onduidelijke regels voor niet-gratis verstrekte kortingsvouchers en cashback acties;
- Concurrentie tussen lidstaten als gevolg van vrijstellingsplafonds.

Door op zoek te gaan naar alternatieve oplossingen, die wel de gewenste duidelijkheid en uitkomst bieden, tracht ik een einde te maken aan bovenstaande probleempunten. Op deze wijze wens ik het voorstel van de EC te completeren. Hierbij merk ik op dat met betrekking tot vouchers complexe btw-regelgeving onontkoombaar is. Mijn streven is derhalve om oplossingen te vinden die niet onnodig complex zijn.

In mijn onderzoek naar alternatieve oplossingen ter aanvulling van het huidige voorstel, baseer ik mij op de volgende constatering van de EC:

- Een voucher is een (al dan niet fysiek) instrument dat recht geeft op afname van goederen of diensten, dan wel op een prijskorting of terugbetaling in verband met een levering van goederen of diensten, in combinatie met een overeenkomstige verplichting om aan dit recht te voldoen;¹⁶²
- Uitgifte en inwisseling van mpv's vormen één belastbare prestatie voor de btw;
- Vouchers die recht geven op bepaalde goederen of diensten (c.q. spv's en mpv's) en kortingsvouchers worden verschillend behandeld;
- De neutraliteit vereist een verschillende behandeling van vouchers en betaalmiddelen.

5.2.1 Interpretatieverschillen spv en mpv

De EC stelt voor om voor de btw-behandeling van vouchers een onderscheid te maken tussen spv's en mpv's. Spv's worden van mpv's onderscheiden, doordat bij spv's op het moment van verkoop de volgende punten bekend zijn:

- Van toepassing zijnde btw-tarief;
- Identiteit van de leverancier of dienstverrichter;
- Lidstaat waar de onderliggende prestatie wordt verricht.

Ondanks deze criteria kunnen interpretatieverschillen ontstaan, zowel tussen belastingplichtigen onderling als de lidstaten, wat dubbele heffing of niet-heffing tot gevolg heeft.

Deze interpretatieverschillen kunnen naar mijn mening worden opgelost door in het voorgestelde artikel 30a, lid 2 btw-richtlijn¹⁶³ te regelen dat de uitgever degene is die vaststelt of zijn voucher

¹⁶²COM (2012) 206 final, 2012/0102 (CNS), pg. 2-3.

¹⁶³ In dit artikel staan de definities van spv en mpv.

als spv of mpv moet worden gekwalificeerd.¹⁶⁴ Hierbij is het tevens raadzaam om te eisen dat op de voucher wordt vermeld welke soort het betreft.

Het nadeel van een dergelijke bepaling is dat de ongelijke behandeling van spv's en mpv's in stand wordt gehouden. Dit betekent dat verstrekkers van mpv's wederom in staat zullen zijn om cashflow voordelen te behalen (dit in tegenstelling tot verstrekkers van spv's). Daarnaast ondervinden zij ook geen problemen bij eventuele wijzigingen van btw-tarieven of het niet-inwisselen van vouchers. Met andere woorden met dit voorstel wordt voorkomen dat interpretatieverschillen ontstaan, maar tegelijkertijd worden spv's en mpv's nog steeds ongelijk behandeld.

5.2.2 Ongelijke behandeling spv's en mpv's

Om de ongewenste gevolgen van een verschillende btw behandeling van spv's en mpv's tegen te gaan, kan worden overwogen om beide soorten vouchers op hetzelfde moment te belasten. Het voordeel van een dergelijke regeling is dat eventuele interpretatieverschillen geen gevolgen hebben voor de btw-heffing. Bij beide is op het moment van inwisselen btw verschuldigd. Ook wordt hiermee voorkomen dat mpv-verstrekkers ten opzichte van verstrekkers van spv's cashflow voordelen behalen.

Vervolgens rijst de vraag of btw bij verstrekking of inwisseling van vouchers dient te worden voldaan. Hieronder bespreek ik de voor- en nadelen van beide opties.

Beide belasten bij verstrekking

Indien wordt gekozen om zowel spv's als mpv's bij verstrekking te belasten, behouden we de onduidelijkheid over btw-gevolgen ingeval de vouchers niet worden ingewisseld of als het btw-tarief wordt gewijzigd in de periode tussen verstrekking en inwisseling. Een dergelijke maatregel is verder ook niet praktisch. Op het moment dat mpv's worden verstrekt is namelijk nog niet duidelijk welke goederen of diensten bij inwisseling worden afgenomen. Hierdoor kan het van toepassing zijnde btw-tarief daardoor ook niet worden toegepast.

Beide belasten bij inwisseling

Bij verschuldigheid van btw op het moment van inwisselen, geldt eveneens dat interpretatieverschillen verder geen gevolgen zullen hebben voor de btw. Ook het cashflowvoordeel van mpv-verstrekkers wordt hiermee geëlimineerd. Het probleem met betrekking tot niet-inwisselen van vouchers of wijziging van btw-tarieven kan zich in dit geval niet meer voordoen. Het nadeel is echter dat zich ook ten aanzien van spv's problemen zullen voordoen bij de distributie.

Kortom gelet op bovenstaande is het beter om beide soorten vouchers bij inwisseling te belasten. Dit betekent echter ook dat het probleem met betrekking tot de nominale waarde bij distributie van vouchers, zich dan ook bij spv's zal voordoen. In paragraaf 5.2.4 ga ik hiervoor op zoek naar een oplossing.

5.2.3 Betaalmiddelen en vouchers

De EC stelt dat voor het maken van een onderscheid tussen betaalmiddelen en vouchers van belang is dat wordt gekeken naar hoe het middel in essentie functioneert. Vouchers bevatten altijd een recht op afname van goederen en/of diensten en hebben vaak een promotioneel doel. Op het moment dat men een voucher heeft aangeschaft, heeft men dit recht al verkregen. Bij betaalmiddelen geldt dat dit recht pas wordt verworven nadat de betaling heeft plaatsgevonden. Om betaalmiddelen te definiëren verwijst de EC in het voorstel verder naar de Betaaldienstenrichtlijn.

Ondanks deze kenmerken en verwijzing naar de Betaaldienstenrichtlijn is het - zoals uit paragraaf 4.4.2.2 blijkt- de EC niet gelukt om de gewenste duidelijkheid te bieden. Om een onderscheid tussen vouchers en betaalmiddelen te maken is het naar mijn mening van belang dat de fundamentele verschillen worden gevonden. Op deze manier kunnen vouchers duidelijk worden onderscheiden van betaalmiddelen. In ieder geval staat vast dat betaalmiddelen instrumenten zijn waarmee de eigenaar ervan betalingen kan verrichten.

Essentieel kenmerk van betaalmiddelen is dat deze - in tegenstelling tot vouchers - geen vervaldatum hebben en zijn daardoor te allen tijde geldig. Daarnaast kunnen betaalmiddelen in

¹⁶⁴ Net zoals de verstrekkers bij mpv's degene is die de nominale waarde vaststelt.

beginsel bij iedere ondernemer als betaling worden aangeboden. Bij vouchers daarentegen is dit beperkt tot één of meerdere bij elkaar aangesloten ondernemers. Door deze twee fundamentele kenmerken als cumulatieve voorwaarden te stellen, is het vanuit mijn oogpunt mogelijk om betaalmiddelen van vouchers te onderscheiden. Het is nu niet meer nodig om naar de Betaaldienstenrichtlijn te verwijzen. De vraag of de in deze richtlijn opgenomen uitzonderingen automatisch als vouchers kwalificeren is dan ook niet meer relevant.

Aan de hand van deze twee cumulatieve voorwaarden kunnen de door de EC genoemde telefoonkaarten waarmee naast telecomdiensten ook andere diensten kunnen worden afgenomen (bijvoorbeeld parkeren) worden geclassificeerd. Hierdoor kan namelijk worden vastgesteld dat een telefoonkaart geen betaalmiddel is (en daardoor niet vrijgesteld). Een beltegoedkaart is niet onbeperkt geldig en wordt overigens ook niet bij alle ondernemers als betaalmiddel aangeboden. Ook met betrekking tot het eerder aangehaalde voorbeeld van een gift card geldt dat die nu duidelijk kan worden onderscheiden van een betaalmiddel.

Tot slot is het van belang dat deze oplossing wordt aangevuld door in het voorstel ook op te nemen dat bovenstaande op alle vormen van vouchers (papieren, kartonnen, digitale etc.) van toepassing is.

5.2.4 Distributie

Uit paragraaf 4.3.3 blijkt dat de Commissie de problematiek betreffende de bepaling van de maatstaf van heffing bij distributie van mpv's, tracht op te lossen door de invoering van het begrip "nominale waarde". Nominale waarde is alles wat de voucherverstrekker verkrijgt of moet verkrijgen in ruil voor een voucher en wordt vastgesteld door de verstrekker.

Ondanks deze definiëring van het begrip nominale waarde, is onduidelijk hoe deze waarde moet worden vastgelegd.

Zo kan het standpunt worden ingenomen dat de EC met de nominale waarde, de op de voucher vermelde waarde bedoelt.¹⁶⁵ In dit geval zou de EC ervan uitgaan dat vouchers altijd een nominale waarde bevatten, wat niet het geval is (bijvoorbeeld vouchers die recht geven op bepaalde goederen en/of diensten waarvan de prijs kan variëren). Ook houdt de EC in dit geval geen rekening met de verkoop van vouchers tegen een prijs lager dan de nominale waarde.

Aan de andere kant kan men in het voorstel lezen dat men uit moet gaan van de klassieke definitie van de maatstaf van heffing, namelijk alles wat de verstrekker van de voucher verkrijgt of moet verkrijgen. Op deze wijze wordt aangesloten bij het daadwerkelijk door de eindafnemer betaalde bedrag. Door ook spv's bij inwisseling te belasten zal deze vraag ook bij de distributie van spv's opkomen. Het is daarom van groot belang om een passende maatregel te vinden die de huidige problematiek tegengaat.

Oplossing: nominale waarde verplicht op vouchers vermelden

Naar mijn mening kan bovenstaande worden opgehelderd door uit te gaan van de op de voucher vermelde waarde. Dit is namelijk de waarde die de verstrekker in eerste instantie vaststelt en waar bij de verdere distributie van de voucher rekening mee moet worden gehouden. Om te voorkomen dat de maatstaf van heffing niet kan worden vastgesteld, doordat op de voucher geen nominale waarde vermeld staat, kan vermelding van deze waarde op de vouchers als vereiste worden gesteld. Dit betekent dus dat ingeval een voucher recht geeft op bepaalde goederen en/of diensten (bijvoorbeeld voucher van een kapper die recht geeft op een knipbeurt of haarproducten), op de voucher ook de waarde van die goederen en/of diensten wordt vermeld. Dit vereiste biedt zowel belastingplichtigen als inspecteurs rechtszekerheid.

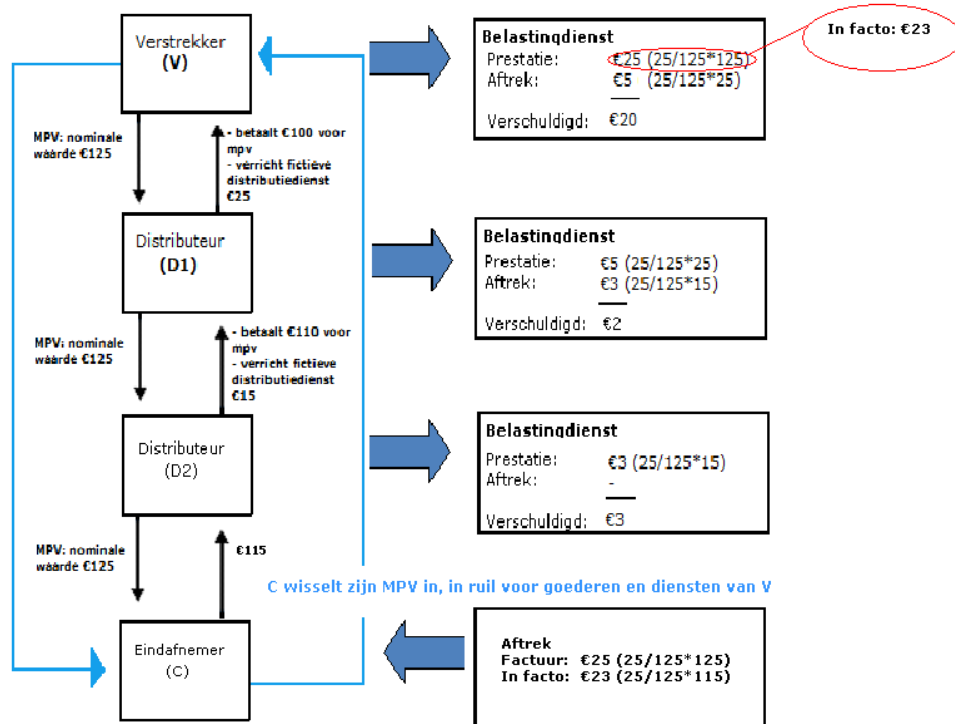
Ondanks bovenstaande eis kan het voorkomen dat een eindafnemer voor de voucher minder betaalt dan de nominale waarde. Dit betekent dat hij bij inwisseling van de voucher meer krijgt aan goederen/diensten dan waar hij daadwerkelijk voor heeft betaald. Hierdoor komt op de factuur meer btw te staan dan de eindafnemer heeft betaald. Als de eindafnemer een belastingplichtige is

¹⁶⁵S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.3.

kan hij hierdoor onterecht meer btw in aftrek brengen. Aan de andere kant, draagt de verstrekker in dat geval ook meer btw af dan hij in feite ontvangt.

Aan de hand van het in paragraaf 4.3.3 besproken voorbeeld¹⁶⁶, kan dit probleem als volgt worden geïllustreerd:

V verricht een prestatie aan C en "betaalt" D1 voor de distributie van MPV



Figuur: distributie van vouchers (prijs lager dan nominale waarde)

Om te bewerkstelligen dat de afnemer (tevens belastingplichtige) het juiste bedrag in aftrek brengt en de verstrekker het juiste btw-bedrag voldoet, kan bij inwisseling van de voucher als voorwaarde worden gesteld dat naast de voucher ook het betaalbewijs wordt overhandigd. Ondanks dat deze oplossing administratief bewerkelijk is, kan de inwisselaar op deze wijze wel achterhalen welk bedrag in feite wordt betaald voor zijn goederen en/of diensten en zodoende de juiste btw in rekening brengen en afdragen.

5.2.5 Kortingsvouchers

Met betrekking tot de kortingsvoucher blijkt uit paragraaf 4.4.2.4 dat de hiervoor voorgestelde btw-regels ook enige onduidelijkheden bevatten. Dit betreft in het kort het volgende:

- Bij fictieve inwisselingdiensten betalen deze dienstverrichters (c.q. detailhandelaars) btw uit eigen zak als de voucher wordt ingewisseld voor laagbelaste goederen en/of diensten;
- Het voorstel ziet niet op cash-backs en niet-gratis verstrekte vouchers.

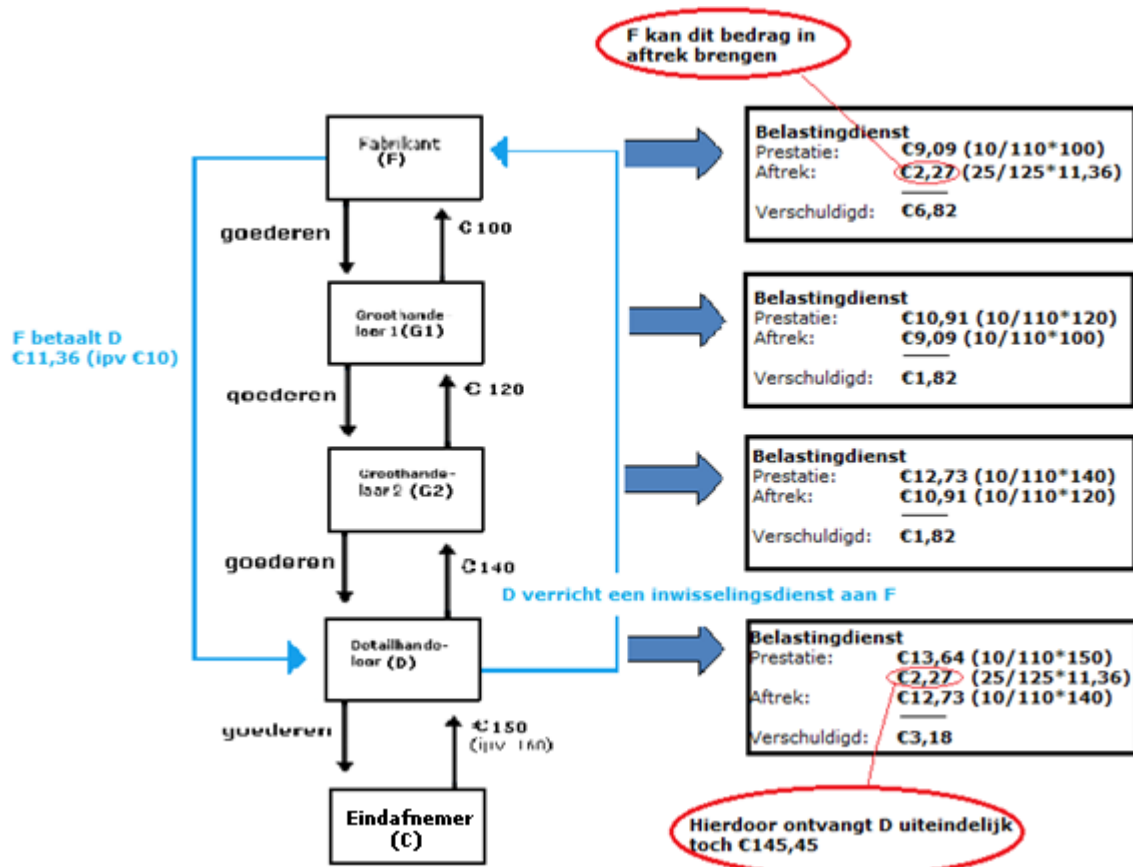
Om deze problemen tegen te gaan behandel ik in deze paragraaf drie mogelijke oplossingen.

Optie 1: maatstaf van heffing inwisselingsdienst is gelijk aan netto vergoeding

De EC stelt voor om bij kortingsvouchers te veronderstellen dat de detailhandelaar (bij wie de kortingsvoucher wordt ingewisseld) een inwisselingdienst verricht ten behoeve van de fabrikant. De maatstaf van heffing is gelijk aan de verleende korting (exclusief btw). Uit paragraaf 4.4.2.4 blijkt dat wanneer de voucher wordt ingewisseld voor laagbelaste goederen en/of diensten, de detailhandelaar een deel van de verschuldigde btw uit eigen zak betaalt. Om dit te voorkomen kunnen nieuwe regels ten aanzien van de vaststelling van de maatstaf van heffing bij

¹⁶⁶ In de voorbeelden ga ik uit van een algemeen tarief van 25% en een verlaagd tarief van 10%. Verder zijn alle genoemde bedragen inclusief btw.

inwisselingdiensten (van kortingsvouchers) worden ingevoerd. Bijvoorbeeld door er van uit te gaan dat de maatstaf van heffing (exclusief btw) gelijk is aan het kortingsbedrag minus het btw-bedrag dat op het geleverde goed en/ of de verrichte dienst van toepassing is.¹⁶⁷ Deze manier van berekenen kan als volgt worden geïllustreerd:



Figuur: Kortingsvouchers en verlaagde btw-tarief

De eindafnemer heeft een kortingsvoucher ter waarde van €10 waardoor hij bij zijn aankoop €150 hoeft te betalen in plaats van €160. De detailhandelaar zou bij een levering van goederen die belast zijn tegen 10%, normaal gesproken €145,45 (exclusief btw) ontvangen. Door de inwisselingsdienst is dit minder geworden, namelijk €144,36 ($150 \cdot 100 / 110 + 10 \cdot 100 / 125$).

Dit wordt voorkomen door bij de berekening van de maatstaf van heffing van de inwisselingsdienst uit te gaan van het bedrag dat de detailhandelaar zou moeten ontvangen van de fabrikant. In dit geval is dit €9,09 ($10 \cdot 100 / 110$). Hierop wordt vervolgens het algemene tarief toegepast, waardoor de fabrikant uiteindelijk €11,38 betaalt voor de inwisselingsdienst in plaats van €10. Met andere woorden de fabrikant betaalt nu €2,27 aan btw in plaats van €0,91. Hiermee wordt bereikt dat de detailhandelaar geen opbrengst misloopt en voor de fabrikant maakt het niet uit dat hij meer btw is verschuldigd, want hij kan dit als voorbelasting in aftrek brengen.

Zoals uit bovenstaande figuur blijkt wordt door de keten in totaal €13,64 btw aan de Belastingdienst afgedragen. De btw op de inwisselingsdienst aan F wordt door hem in aftrek gebracht. De Belastingdienst ontvangt – zoals het btw-systeem beoogd – met betrekking tot deze dienst per saldo niets. Kortom voor de uiteindelijk verschuldigde belasting werkt deze optie goed uit.

Nadeel van deze oplossing is wel dat dit niet goed uitwerkt indien de fabrikant geen recht op aftrek van btw heeft. Dan leidt bovenstaande namelijk tot extra kosten voor de fabrikant. Daarnaast ziet deze oplossing niet op cash backs en niet-gratis verstrekte kortingsvouchers.

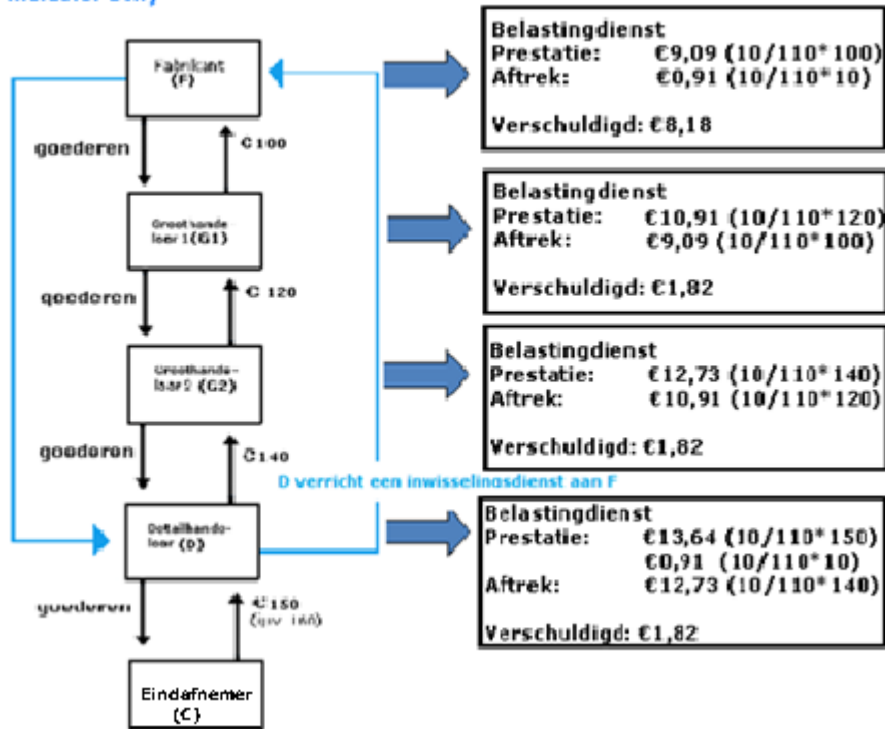
¹⁶⁷S. van der Hoeven en T. Braakman, 2013, punt 2.4.

Optie 2: Tarief inwisselingsdiensten is gelijk aan dat van de goederen en/ of diensten

Tweede optie is om de inwisselingsdiensten te belasten tegen het tarief waartegen de geleverde goederen of diensten ook worden belast. Op deze wijze wordt ook weer voorkomen dat de detailhandelaar opbrengsten misloopt (door een kleine marge). Ook voor de totaal af te dragen belasting heeft deze geen negatieve gevolgen.

Ter illustratie:

F betaalt D voor de inwisselingsdienst, waarbij de vergoeding gelijk is aan de korting (€10 inclusief btw)



Figuur: Kortingsvouchers en verlaagde tarief II

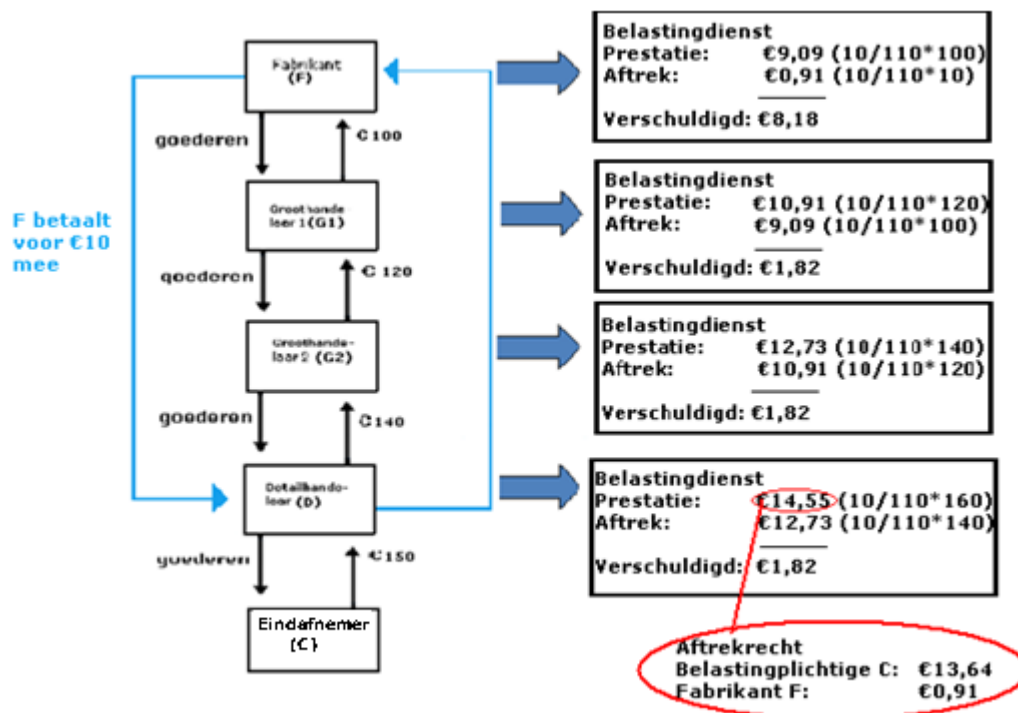
Een voordeel ten opzichte van de eerste optie is dat dit een minder complex alternatief is. Desondanks acht ik dit niet de oplossing voor de btw-behandeling van kortingsvouchers, omdat de reikwijdte van ook deze regeling beperkt blijft tot de money-off acties. Daarnaast wordt op deze wijze dezelfde dienst (inwisselen van kortingsvouchers) verschillend belast, wat mogelijk in strijd is met het neutraliteitsbeginsel.

Optie3: "joint payment, shared deduction"¹⁶⁸

Deze derde optie houdt in dat de fabrikant (door het verstrekken van een korting) wordt gezien als medebetalder. Er is dus geen sprake meer van een inwisselingsdienst van D aan F, maar F betaalt mee. D rekent daardoor btw over €150 aan C en over €10 aan F. Indien de eindafnemer een belastingplichtige is, dan kan hij slechts de daadwerkelijk betaalde btw in aftrek brengen. Aftrek van de btw over de korting komt toe aan de fabrikant.

In het voorbeeld werkt dit systeem als volgt:

¹⁶⁸J. Bijl, 'VAT: 'Money Off Vouchers' and 'Cash Back Schemes'- What are the Problems and How Can They Be Solved?', EC Tax Review 2012-5.



Figuur: Kortingsvouchers en verlaagde tarief III

Om dit te bewerkstelligen zal de detailhandelaar op de factuur het bedrag van €160,- moeten splitsen in het door de eindafnemer betaalde bedrag en het kortingsbedrag (betaald door de fabrikant). Dit systeem schaadt eveneens de detailhandelaar niet in zijn omzet. Ander voordeel is dat het ook in grensoverschrijdende gevallen kan worden toegepast. Daarnaast kan een dergelijke regeling ook bij cashback acties en niet-gratis verstrekte kortingsvouchers worden toegepast. Oftewel deze derde optie lost alle genoemde problemen ten aanzien van kortingsvouchers op. Daarom acht ik deze optie de beste regeling voor kortingsvouchers.

5.2.6 Vrijstellingsplafond

In sommige lidstaten wordt aan de hand van bepaalde plafonds ondernemers vrijgesteld voor vouchers die in het kader van het promoten van hun goederen of diensten worden verstrekt. Deze plafonds verschillen ook tussen de lidstaten. Zoals uit hoofdstuk vier blijkt werkt dit belastingarbitrage in de hand en schaadt dit een gemeenschappelijke markt.

In het voorstel staat niets opgenomen om bovenstaande te voorkomen. Dit is opvallend, omdat de oplossing in dit geval eenvoudig is. De concurrentievervalsing die de vrijstellingsplafonds veroorzaken, kan namelijk worden voorkomen door te regelen dat in alle lidstaten dezelfde plafonds gelden. Tweede mogelijkheid is te regelen dat vrijstellingsplafonds in alle lidstaten worden afgeschaft. Aangezien mijn doelstelling is om onnodig administratief ingewikkelde regelgeving tegen te gaan, gaat mijn voorkeur uit naar het afschaffen van de vrijstellingsplafonds in alle lidstaten.

5.3 Deelconclusie

In dit hoofdstuk heb ik gezocht naar oplossingen voor de in hoofdstuk vier gevonden onduidelijkheden en verbeterpunten. Mijn doel is om het voorstel van de EC hiermee aan te vullen. Ik heb hierbij per punt gekeken naar verschillende alternatieven en per alternatief beoordeeld in hoeverre deze doelmatig is. Zo ben ik als eerst tot de conclusie gekomen dat interpretatieverschillen die ontstaan bij spv's en mpv's kunnen worden opgelost door het aan de verstrekker over te laten om zijn vouchers te kwalificeren. Beter is echter om spv's en mpv's op hetzelfde tijdstip (namelijk bij inwisseling) te belasten. Hiermee wordt voorkomen dat mpv-verstrekkers in tegenstelling tot spv-verstrekkers cashflow voordelen behalen. Daarnaast maakt

het voor de verschuldigde btw niet meer uit of vouchers al dan niet worden ingewisseld. Dit geldt eveneens voor tariefswijzigingen.

De tweede oplossing die ik heb gevonden heeft betrekking op het onderscheid tussen vouchers en betaalmiddelen. Ik ben namelijk tot de conclusie gekomen dat van een betaalmiddel sprake is als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Instrument is onbeperkt geldig;
- Instrument kan overal (bij alle ondernemers) als betaalmiddel worden aangeboden.

Op grond van deze twee punten kunnen betaalmiddelen worden onderscheiden van vouchers. Vervolgens heb ik gekeken naar de distributieproblematiek met betrekking tot de vaststelling van de nominale waarde van vouchers. Hierbij heb ik geconstateerd dat duidelijkheid wordt geschept indien wordt vereist dat op de verstrekker van de voucher daarop de nominale waarde vermeld. Daarna heb ik gezocht naar oplossingen voor de knelpunten die ontstaan als gevolg van de btw-regels voor kortingsvouchers (zoals voorgesteld door de EC). Na een aantal opties met elkaar te hebben vergeleken, heb ik het systeem van "joint payment, shared deduction" als beste optie beoordeeld. Deze regeling houdt in dat de fabrikant (door het verstrekken van een korting) wordt gezien als medebetalder. Het maakt nu voor de detailhandelaren niet meer uit of de voucher voor laagbelaste goederen en/of diensten worden ingewisseld (en worden daardoor niet geschaad in hun marge). Verder kan deze regeling ook bij cashback acties en niet-gratis verstrekte kortingsvouchers worden toegepast.

Als laatste stel ik voor om ten aanzien van de vrijstellingsplafonds ook uniforme regels toe te passen. Hetgeen betekent dat in alle lidstaten dezelfde plafonds en voorwaarden gaan gelden of juist overal worden afgeschaft. Deze laatste optie heeft mijn voorkeur, omdat dit administratief eenvoudiger is.

Nu ik deze alternatieve oplossingen heb gevonden, kan ik stellen dat indien het voorstel van de EC hiermee wordt aangevuld er ten aanzien van de btw-behandeling van vouchers meer duidelijkheid wordt geschept en tevens niet onnodig ingewikkelde regelgeving tot stand hoeft te komen.

6. Conclusie

In deze scriptie heb ik een onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre het voorstel van de Europese Commissie ten aanzien van de btw-behandeling van vouchers voor de gewenste duidelijkheid kan zorgen. Aanleiding voor mijn onderzoek is het ontbreken van dergelijke regels in de btw-richtlijn, terwijl tegelijkertijd het gebruik van vouchers in toenemende mate stijgt. Hierdoor luidt de centrale onderzoeksvraag in mijn scriptie als volgt:

"Biedt het voorstel van de Europese Commissie oplossingen voor de huidige problemen, of zijn andere manieren wenselijk?"

Om een antwoord te vinden op deze vraag ben ik eerst nagegaan wat de huidige btw-regels voor vouchers in Nederland zijn. Daaruit is gebleken dat met betrekking tot de btw behandeling van vouchers een onderscheid wordt gemaakt in zegels, cadeaubonnen, kortingsbonnen en telefoonkaarten. Verder staan in de Nederlandse Wet OB omtrent de vouchers slechts twee bepalingen opgenomen. Dit betreft artikel 20 en 21 Uitv. Besl OB, die zien op de btw behandeling van zegels. Zo bevat artikel 20 Uitv. Besl OB een regeling (vermindering op de verschuldigde btw) ten aanzien van zegels die tegen geld of geldswaardige papieren kunnen worden ingewisseld. Verder ziet artikel 21 Uitv. Besl OB op een regeling (vermindering op de verschuldigde btw) ten aanzien van gratis verstrekte zegels en waardebonnen die bij de verstrekker of bij een andere ondernemer -al dan niet met bijbetaling- kunnen worden ingewisseld tegen goederen. Op grond van deze regeling is btw verschuldigd over de vergoeding zonder inbegrip van de waarde van de waardebonnen. Aangezien mijn onderzoek ziet op vouchers (fysiek en digitaal) die recht geven op korting en het verkrijgen van goederen en/of diensten, ben ik hier verder niet te diep op ingegaan.

Na de zegeltjesregeling ben ik verder gegaan met de regelingen met betrekking tot de cadeaubonnen. Hierbij is het besluit van 30 december 1999 van belang. Op grond van dit besluit worden cadeaubonnen voor de btw als waardepapieren behandeld. Dit betekent dat bij handelingen die betrekking hebben op cadeaubonnen (de verkoop c.q. uitgifte van cadeaubonnen en prestaties die zich - al naar gelang het gekozen verstrekkingssysteem - richten op de aanmaak, afrekening en verrekening van de cadeaubonnen) geen btw is verschuldigd. De vergoeding voor de cadeaubon kan niet als vooruitbetaling worden aangemerkt, omdat op dat moment de verstrekker niet verplicht is tot het leveren van bepaalde goederen of het verlenen van bepaalde diensten. Zodra de bon ter betaling wordt aangeboden, is btw verschuldigd door de ondernemer bij wie de bon wordt ingewisseld voor goederen/diensten. De maatstaf van heffing is de nominale waarde van de cadeaubon, verminderd met het bedrag dat als wisselgeld is teruggegeven aan de klant dan wel vermeerderd met het door de klant bijbetaalde bedrag. Hieruit kan worden geconcludeerd dat cadeaubonnen dienst doen als kasgeld.

Als laatste heb ik het telefoonkaarten besluit van 25 januari 2013 behandeld. In dit besluit staat uitgelegd hoe de heffing van btw ten aanzien van de verkoop en het gebruik van telefoonkaarten verloopt. In dit besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen de single-purpose (voor nagenoeg uitsluitend voor telecommunicatiediensten) en multi-purpose telefoonkaarten (voor nagenoeg uitsluitend telecommunicatiediensten en andersoortige prestaties). Daarnaast is het volgens het besluit ook van belang of de kaarten door het telecombedrijf rechtstreeks worden verkocht aan de eindafnemer, of dat dit via distributeurs gebeurt.

Met betrekking tot de single-purpose kaarten geldt dat de betaling als een vooruitbetaling wordt aangemerkt. Er is btw verschuldigd op het moment van verkoop, omdat dan alle voor de btw-heffing van belang zijnde elementen (aard, hoeveelheid en tarief van de prestatie) bekend zijn. Hierbij is de maatstaf van heffing de door de afnemer ontvangen vergoeding (veelal nominale waarde van de kaart). Als dit gebeurt via een distributeur, zijn de volgende twee situaties denkbaar:

- Distributeur handelt op eigen naam en voor eigen rekening: in dit geval wordt verondersteld dat het telecombedrijf in ruil voor een vergoeding een telecomdienst verricht aan de distributeur (prestatie 1). Daardoor is het telecombedrijf btw verschuldigd over de

hiervoor ontvangen vergoeding. Verder levert de distributeur telefoonkaarten aan de eindafnemers (prestatie 2) en is btw verschuldigd over de nominale waarde van de kaarten.

- Distributeur handelt op naam en voor rekening van principaal: in dit geval levert het telecombedrijf in ruil voor vergoeding (nominale waarde van de telefoonkaart) een telecommunicatiedienst aan de eindafnemer. De distributeur op zijn beurt levert -in ruil voor een vergoeding- als bemiddelaar een btw belaste distributiedienst aan het telecombedrijf. De vergoeding voor deze dienst bestaat uit de provisie, waarover btw verschuldigd is.

Bij de verkoop van multi-purpose telefoonkaarten is er nog geen sprake van een belastbaar feit voor de btw, omdat op dat moment nog niet bekend is of men alleen telecommunicatiediensten of ook andere diensten zal afnemen. De verschuldigdheid van btw ontstaat op het moment van gebruik van het tegoed voor de betaling van een telecommunicatie- of andere prestatie. De maatstaf van heffing is het bedrag waarmee het tegoed voor de telecommunicatiedienst en eventuele andere prestaties afgewaardeerd wordt. Als de verkoop via distributeurs verloopt geldt ook een andere regeling dan bij single purposse telefoonkaarten. De distributeurs verrichten in dit geval namelijk btw-belaste (verkoopondersteunende/distributie) diensten aan het telecombedrijf of aan een voorgaande distributeur. De verstrekking van de telefoonkaart is een onzelfstandig onderdeel van de prestatie bestaande uit de verstrekking van telecommunicatiediensten. De distributeur verricht een dienst die de verkoop en distributie ondersteunt van telecommunicatiediensten, wat wezenlijk verschilt van een handeling met betrekking tot een waardepapier. Het telecombedrijf daarnaast verricht btw-belaste telecommunicatiediensten en eventuele andere op eigen naam belaste prestaties.

Ten aanzien van de distributiedienst is de maatstaf van heffing de provisie. Voor het telecombedrijf dat wel telecommunicatiediensten verricht, geldt dat de maatstaf van heffing het bedrag is waarmee het tegoed wordt afgewaardeerd. Bij volledig verbruik van het tegoed is de maatstaf van heffing gelijk aan de nominale waarde van de multi-purpose telefoonkaart of hetgeen de klant uiteindelijk heeft betaald.

Problemen in EU-verband

Na de Nederlandse btw-regels in kaart te hebben gebracht ben ik verder gedaan met het achterhalen van de "voucher-btw problemen" die zich voordoen in EU-verband. Door de ongecoördineerde behandeling van vouchers in lidstaten ontstaat dubbele heffing of niet-heffing in zowel nationaal als in EU-verband. Deze ongecoördineerde behandeling blijkt onder andere uit het ontbreken van een definitie van vouchers in de lidstaten. Door de grote verscheidenheid aan vouchers, is het lastig om een definitie te vinden die al deze soorten omvat. Duidelijk is in ieder geval dat een voucher een recht op de levering van goederen en/of diensten bevat. Daarnaast kan een voucher ook het recht op korting bij een volgende aankoop bevatten. Over de verdere invulling van het begrip zijn meerdere opvattingen mogelijk, met dubbele heffing of niet heffing tot gevolg.

Tweede probleem heeft betrekking op het onderscheid tussen vouchers en betaaldiensten dat door innovatie op het gebied van betaaldiensten alsmaar lastiger wordt om te maken. Zo kan tegenwoordig een telefoonkaart – die als een voucher kwalificeert – naast telecommunicatiediensten ook worden gebruikt voor de aankoop van andere diensten –zoals verkeersinformatie, weersverwachting, aandelenkoers, ringtones, betaald parkeren etc. – waardoor een betaaldienst wordt verricht.¹⁶⁹ De vraag welke dienst het telecombedrijf uiteindelijk levert, is van belang voor het al dan niet van toepassing zijn van de btw-vrijstelling voor financiële prestaties (artikel 135 BTW-richtlijn).

Derde punt heeft betrekking op het tijdstip waarop btw is verschuldigd. Doordat de btw-regels voor vouchers een casuïstisch karakter hebben is een eenduidige en consequente lijn - met betrekking

¹⁶⁹Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 19.

tot het tijdstip waarop en door wie btw is verschuldigd - niet te trekken. Aan de hand van de Britse en Ierse regelgeving heb ik in beeld gebracht welke problemen hierdoor ontstaan.

- Dubbele heffing: indien in het VK verstrekte single purpose vouchers (belast bij uitgifte) in Ierland worden verzilverd (belast bij inwisseling);
- Dubbele niet-heffing: dit vindt in de omgekeerde situatie plaats;
- Concurrentieverstoring: indien de situatie van dubbele niet-heffing zich bij eenzelfde ondernemer voordoet, wordt hiermee zijn totale verschuldigde btw onterecht gereduceerd. Dit kan doorwerken in lagere prijzen ten opzichte van andere ondernemers en daardoor de mededinging verstoren.

Bovenstaande problemen kunnen zich ook voordoen indien de cross border transacties plaatsvinden met lidstaten, die geen – duidelijke - btw-regels voor vouchers kennen. Zo is onder andere van België, Denemarken, Italië en Polen bekend dat de verkoop van – zowel singlepurpose als multipurpose - vouchers buiten de heffing van btw valt.¹⁷⁰ Dit biedt ondernemers mogelijkheden om belasting te ontwijken, wat tot concurrentieverstoring leidt.

Vierde punt van onduidelijkheid heeft betrekking op de btw/behandeling van vouchers die verschillende schakels van een distributieketen doorlopen. Allereerst is niet helder of hier sprake is van één dienst of van meerdere diensten.

Als sprake is van meerdere (distributie)diensten, dan werpt zich de vraag op hoe deze distributiediensten moeten worden gekwalificeerd. Indien de distributieketen meerdere lidstaten beslaat, wordt de onduidelijkheid groter. Uit de huidige rommelige regelgeving blijkt niet welke opvatting juist is. Zo lang hier geen regels voor zijn kunnen ook hier zowel belastingplichtigen als administratiekantoren zich op de voor hen meest gunstige btw regels beroepen.

Daarnaast doet zich ten aanzien van de maatstaf van heffing ook een probleem voor. Doordat distributeurs marges berekenen, is de prijs die de uitgever van een voucher ontvangt aan het begin van de keten vaak anders dan de prijs die de eindafnemer uiteindelijk betaalt.¹⁷¹ Ook hier wordt het lastiger de maatstaf van heffing vast te stellen in grensoverschrijdende distributies.

Vijfde probleem ontstaat doordat enkele lidstaten bepaalde drempels hanteren waaronder ondernemers vrijstelling krijgen voor vouchers, die voor het promoten van goederen of diensten zijn verstrekt. Deze drempels lopen daarnaast door de verschillen in economische prestaties en de omvang van de markten sterk uiteen. Het gevolg hiervan is dat bedrijven bij de beslissing over in welke lidstaten vouchers worden uitgegeven, rekening houden met de hoogte van de vrijstellingsplafond.¹⁷² Lidstaten die geen of een lager vrijstellingsplafond kennen worden op deze manier benadeeld en lopen onbedoeld btw-inkomsten mis. De huidige praktijk staat daardoor een Gemeenschappelijke markt in de weg.

In een onderzoek naar het effect van het voucher-voorstel op bedrijven is naar voren gekomen dat zich - naast de hiervoor besproken knelpunten - met name bij telefoonkaarten problemen voordoen.¹⁷³ Dit kan enerzijds worden verklaard doordat het overgrote deel van de vouchermarkt uit telefoonkaarten bestaat.¹⁷⁴ Anderzijds doordat telefoonkaarten meestal via een distributieketen uiteindelijk bij de eindafnemer terecht komen.¹⁷⁵

Na de huidige problemen in kaart te hebben gebracht, ben ik in de rechtspraak op zoek gegaan naar oplossingen. Uit de besproken arresten blijkt dat de concrete situatie beslissend is voor het oordeel van het Hof. Het is daarom niet mogelijk om uit de besproken arresten regels af te leiden die op alle soorten vouchers kunnen worden toegepast. Wel kan worden geconcludeerd dat bij de bepaling van de maatstaf van heffing altijd dient te worden uitgegaan van de daadwerkelijk

¹⁷⁰ M. Delaney, 15 maart 2013.

¹⁷¹ Impact assessment, 10 mei 2012, pg. 31.

¹⁷² Advies van EESC, 12 oktober 2012, punt 4.12.

¹⁷³ Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 6-9.

¹⁷⁴ Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 9.

¹⁷⁵ Impact Assessment, 10 mei 2012, pg. 22.

ontvangen subjectieve vergoeding. Uitgangspunt is dat niet meer btw verschuldigd mag zijn dan belastingplichtigen aan tegenprestatie ontvangen.

EC-voorstel en verbeterpunten

Vervolgens heb ik het voorstel van de EC onder de loep genomen. Uit de achtergrond van het voorstel blijkt dat de EC zich goed bewust is van de huidige problematiek. Dit blijkt uit haar doelstelling om de dubbele heffing, niet heffing en concurrentievervalsing tegen te gaan. Daarnaast wenst de Commissie met deze nieuwe regels de huidige onduidelijkheid over wat de juiste btw-behandeling is weg te nemen.

Het voorstel bevat een definitie van vouchers, regels ten aanzien van de btw behandeling ervan evenals voor de distributie van mpv's en kortingsvouchers. De EC heeft ook geprobeerd om vouchers te onderscheiden van betaalmiddelen, wat in mijn ogen niet helemaal is gelukt.

Volgens de resultaten van het impact assessment (dat met name ziet op de gevolgen voor telecombedrijven), leiden de voorgestelde wijzigingen ertoe dat de huidige problemen worden opgelost. Er is minder belastingarbitrage mogelijk wat positieve gevolgen heeft voor de marktdeelnemers en de marktstructuur. Ook lopen lidstaten minder belastinginkomsten mis.

Ondanks deze positieve punten blijkt dat de voorgestelde oplossingen niet in alle gevallen tot de gewenste uitkomst leidt. Kort samengevat betreft dit de volgende punten:

- Interpretatieverschillen spv en mpv;
- Verschillende btw behandeling spv en mpv;
- Btw heffing bij niet-inwisselen;
- Onduidelijk onderscheid vouchers en betaalmiddelen;
- Onduidelijkheid over de nominale waarde van vouchers (ten behoeve van de vaststelling van de maatstaf van heffing bij distributie);
- Ongewenste gevolgen van de nieuwe regelgeving ten aanzien van kortingsvouchers (fictieve inwisselingsdiensten);
- Onduidelijke regels voor niet-gratis verstrekte kortingsvouchers en cashback acties;
- Concurrentie tussen lidstaten als gevolg van vrijstellingsplafonds.

Aanvullingen voorstel

In hoofdstuk vijf heb ik gezocht naar oplossingen voor bovenstaande onduidelijkheden en verbeterpunten. Mijn doel is om het voorstel van de EC hiermee aan te vullen. Ik heb hierbij per punt gekeken naar verschillende alternatieven en per alternatief beoordeeld in hoeverre het doelmatig is. Zo blijkt dat interpretatieverschillen die ontstaan bij spv's en mpv's kunnen worden opgelost door het aan de verstrekker over te laten om zijn vouchers te kwalificeren. Beter is echter om spv's en mpv's op hetzelfde tijdstip (namelijk bij inwisseling) te belasten. Hiermee wordt voorkomen dat mpv-verstrekkers in tegenstelling tot spv-verstrekkers cashflow voordelen behalen. Daarnaast maakt het voor de verschuldigde btw niet meer uit of vouchers al dan niet worden ingewisseld. Dit geldt eveneens voor tariefswijzigingen.

De tweede oplossing die ik heb gevonden heeft betrekking op het onderscheid tussen vouchers en betaalmiddelen. Ik ben namelijk tot de conclusie gekomen dat betaalmiddelen van vouchers kunnen worden onderscheiden op grond van de volgende fundamentele kenmerken van een betaalmiddel:

- Instrument is onbeperkt geldig;
- Instrument kan overal (bij alle ondernemers) als betaalmiddel worden aangeboden.

Vervolgens heb ik gekeken naar de distributieproblematiek met betrekking tot de vaststelling van de nominale waarde van vouchers. Oplossing voor dit probleem is het eisen dat de verstrekker van vouchers hierop de nominale waarde vermeldt. Dit vereiste biedt zowel belastingplichtigen als inspecteurs rechtszekerheid. Voor de knelpunten die ontstaan als gevolg van de btw-regels voor kortingsvouchers (zoals voorgesteld door de EC), heb ik na een aantal opties met elkaar te hebben vergeleken het systeem van "joint payment, shared deduction" als beste optie beoordeeld. Dit systeem houdt in dat de fabrikant (door het verstrekken van een korting) wordt gezien als medebetalder. Het maakt nu voor de detailhandelaren niet meer uit of vouchers voor laagbelaste

goederen en/of diensten worden ingewisseld (en worden daardoor niet geschaad in hun marge). Verder kan deze regeling ook bij cashback acties en niet-gratis verstrekte kortingsvouchers worden toegepast.

Ten aanzien van de vrijstellingsplafonds stel ik voor om ook uniforme regels toe te passen. Hetgeen betekent dat in alle lidstaten dezelfde plafonds en voorwaarden gaan gelden of juist overal worden afgeschaft. Gelet op de administratieve eenvoud die ik nastreef, heeft de laatste optie mijn voorkeur. Kortom het antwoord op mijn onderzoeksvraag luidt dat de EC met het voorstel de juiste doelstelling voor ogen heeft, maar de oplossingen niet in alle gevallen tot de gewenste uitkomst leidt. Het aanvullen van het voorstel met de door mij gevonden alternatieve oplossingen schept ten aanzien van de btw-behandeling van vouchers meer duidelijkheid en is administratief niet onnodig ingewikkeld.

Literatuurlijst

Boeken

- S.T.M. Beelen, K.M. Braun, A.J. van Doesum, O.L. Mobach en G.J. van Norden, *Cursus Belastingrecht: omzetbelasting*, Kluwer: Deventer 2011.
- M.E. van Hilten & H.W.M. van Kesteren, *Omzetbelasting*, Kluwer: Deventer 2007.
- L.G.M. Stevens, *Elementair Belastingrecht*, Kluwer: Deventer 2009.

Artikelen

- J. Bijl, 'VAT: 'Money Off Vouchers' and 'Cash Back Schemes'- What are the Problems and How Can They Be Solved?', *EC Tax Review* 2012-5.
- J. Bijl, 'Vouchertransacties vrijgesteld van btw?', *WFR* 2013/489.
- G.J. van Bruggen & C. Frencken, *Btw Brief augustus/september* 2013.
- S. van der Hoeven en T. Braakman, *De toekomstige btw-behandeling van vouchers: alles helder?*, *WFR* 2013/1257, punt 2.1.
- M.M.W.D. Merckx, *Vergoeding en btw: how low can you go?* *WFR* 6931, 1 december 2011.
- R.A Wolf. 'Vouchers: een btw-fenomeen an sich', *NTRFB* 2012/28.

Jurisprudentieoverzicht

- HR 2 mei 1984, BNB 1984/295.
- HvJ EU 1 april 1982, nr. 89/81, BNB 1982/311.
- Hof Amsterdam 15 januari 1985, LJN: AW8373.
- HvJ EU 26 maart 1987, nr. 235/85, FED 1987/341.
- HvJ EU 8 maart 1988, nr. C-102/86, LJN: BF2003.
- HvJ EU 21 september 1988, nr. 50/87, BNB 1994/306.
- HvJ EU 3 maart 1994, nr. C-16/93, BNB 1994/271.
- HR 9 oktober 1996, BNB 1996/379.
- HvJ EU 24 oktober 1996, C-288/94, V-N 1996/4569.
- HvJ EU 24 oktober 1996, C-317/94, V-N 1996/4573.
- HvJ EU 27 april 1999, C-48/97, V-N 1999/27.15.
- HvJ EU 3 mei 2001, nr. C-481/98, V-N 2001/42.18.
- HvJ EU 22 november 2001, nr. C-184/00, LJN: AV2011.
- HvJ EU 15 oktober 2002, C.427/98, LJN: AV4875.
- HvJ EU 21 februari 2006, nr. C-419/02 (BUPA), V-N 2006/46.16.
- HvJ EU 18 oktober 2007, nr. C-355/06, V-N 2007/48.19.
- HvJ EU, 29 juli 2010, C-40/09, LJN: BN3407.
- HvJ EU, 3 mei 2012, nr. C-520/10, V-N 2012/27.10.

Parlementaire stukken

- Nota van Toelichting Uitvoeringsbesluit Omzetbelasting 1968, artikel 20 en 21, 1968.
- Besluit van 19 juli 1995, nr. VB 94/2220, V-N 1995/2754.
- Besluit 5 november 2001, nr. CPP 2001/2160M, V-N 2001/60.1.
- Besluit van 30 december 1999, nr. VB 99/2649, V-N 2000/6.15.
- Besluit van 25 januari 2013, nr. BLKB 2013/82M, Stcrt. 2013, 2452, V-N 2013/10.15.

Overige bronnen

- L. Lam, *De btw-behandeling van vouchers en 'gratis' goederen en diensten als promotieactiviteiten*, 31 augustus 2011.
 - 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, 2012/0102 (CNS), 10 mei 2012.
 - Europese Commissie 1962, Algemeen rapport van de subgroepen A, B en C, ingesteld ter bestudering van de verschillende mogelijkheden tot harmonisatie van de omzetbelastingen.
 - VAT Notice 700/7 Business promotions, mei 2012.
 - Revenue & Customs Brief 12/12, *VAT: Changes to the treatment of supplies made in connection with single purpose face value vouchers following the CJEU Judgment in Case C-520/10*, 10 mei 2012
 - Impact Assessment, Accompanying the document: Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE, amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of vouchers, 10 mei 2012.
 - Revenue & Customs Brief 12/12, 10 mei 2012.
 - Advies van EESC over het Voorstel COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS), ECO/331 BTW: Vouchers, 12 oktober 2012, punt 4.12.
 - M. Delaney, *VAT challenges: Globalization and business promotions*, 15 maart 2013.
 - *VAT & other Indirect Taxes*, Irish Tax Institute, 14 april 2013.
 - C. Frencken, "*Vouchers en de btw*", 23 mei 2013.
 - B. van Ijzendoorn, "*De toekomst van de btw behandeling van vouchers*", mei 2013.
-

Digitale bronnen

- <http://www.hmrc.gov.uk/vat/managing/charging/charging.htm>
- <http://www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/gifts-promotional-items-etc.html>
- <http://www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/gifts-promotional-items-etc.html>