



Brussel, 22.4.2014
COM(2014) 229 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG

1. ACHTERGROND

Overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ("de btw-richtlijn") kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Aangezien deze procedure voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de algemene beginselen van de btw, dienen dergelijke derogaties – overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie – een beperkt en proportioneel karakter te hebben.

Bij kennisgeving, ingekomen bij de Commissie op 27 november 2013, heeft Hongarije op basis van artikel 199 ter¹ van Richtlijn 2006/112/EG (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) verzocht om een bijzondere maatregel in het kader van het snellereactiemechanisme (QRM) te mogen invoeren die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn, en de verleggingsregeling te mogen toepassen op leveringen van suiker. De Commissie kon de voorgestelde maatregel evenwel niet aanvaarden omdat niet was voldaan aan de wettelijke basisvoorwaarden².

Wanneer een kennisgeving wordt gedaan in het kader van het snellereactiemechanisme, moet er overeenkomstig artikel 199 ter, lid 2, laatste alinea, van de btw-richtlijn ook een verzoek om een "normale" derogatie in de zin van artikel 395 van de btw-richtlijn worden ingediend. Hongarije heeft, via dezelfde brief als die waarin de QRM-kennisgeving werd gedaan, verzocht om - zoals reeds vermeld - de verleggingsregeling te mogen toepassen op leveringen van suiker.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 19 maart 2014 van het verzoek van Hongarije in kennis gesteld. Bij brief van 20 maart 2014 heeft de Commissie Hongarije meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

2. VERLEGGING

Overeenkomstig artikel 193 van de btw-richtlijn is de btw verschuldigd door de belastingplichtige die de goederen levert of diensten verricht. De verleggingsregeling

¹ Ingevoerd bij Richtlijn 2013/42/EU van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een snellereactiemechanisme tegen btw-fraude (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 1).

² Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 december 2013 tot afwijzing van het verzoek van Hongarije om een bijzondere maatregel in het kader van het snellereactiemechanisme te mogen toepassen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 341 van 18.12.2013, blz. 68).

strekt ertoe de verschuldigdheid van de btw bij de belastingplichtige afnemer van de goederen of diensten te leggen.

Er is sprake van ploffraude wanneer ondernemers goederen of diensten verkopen maar vervolgens geen btw over hun prestaties voldoen. Hun afnemers hebben evenwel recht op aftrek van de voorbelasting omdat zij in het bezit zijn van een geldige factuur. Bij de meest agressieve variant van deze belastingontduiking worden dezelfde goederen of diensten via een carouselconstructie (waarbij de goederen of diensten tussen verschillende lidstaten heen en weer reizen) verschillende keren geleverd zonder dat er btw wordt voldaan. Door in dergelijke gevallen de afnemer van de goederen of diensten aan te wijzen als degene die tot voldoening van de btw is gehouden, heeft de verleggingsregeling een einde gemaakt aan die mogelijkheid van belastingontduiking.

3. HET VERZOEK

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn en in aansluiting op een QRM-kennisgeving vraagt Hongarije dat de Raad, op voorstel van de Commissie, machtiging zou verlenen tot invoering van een bijzondere maatregel in afwijking van artikel 193 van de btw-richtlijn met het oog op de toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van suiker in hoeveelheden van meer dan 200 kg.

Op basis van de door Hongarije verstrekte informatie dateren de fraudeproblemen in de sector kennelijk al van 2007. In 2013 is evenwel geconstateerd dat het bedrag aan niet-betaalde btw sterk is gestegen (op basis van de toen beschikbare cijfers voor de eerste drie kwartalen van dat jaar). De fraudebestrijdingsmaatregelen die in dit verband zijn ingevoerd, zouden volgens Hongarije tekortschieten om de groeiende fraude tegen te gaan.

4. HET STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

Wanneer de Commissie een verzoek overeenkomstig artikel 395 ontvangt, gaat zij eerst na of dit verzoek voldoet aan de basisvoorwaarden om een dergelijk verzoek in te willigen, dat wil zeggen of de voorgestelde bijzondere maatregel de belastingheffing voor belastingplichtigen en/of de belastingdienst vereenvoudigt dan wel of het voorstel bepaalde vormen van belastingfraude of –ontwijking voorkomt. Hierbij is de Commissie altijd restrictief en omzichtig te werk gegaan om te vermijden dat derogaties de werking van het algemene btw-stelsel zouden ondermijnen en om te garanderen dat zij een beperkt toepassingsgebied hebben alsook noodzakelijk en proportioneel zijn.

Om te beginnen stelt de Commissie vast dat dit de derde keer in één jaar tijd is dat Hongarije een verzoek indient voor landbouwproducten (graangewassen en oliehoudende zaden, varkens, en nu suiker).

Net zoals in het geval van de varkenshouderij en de diervoederindustrie ((COM)2013 148 final) is de Commissie van oordeel dat het hier om een soort goederen gaat (suiker) waarop toezicht kan worden uitgeoefend met klassieke controlemaatregelen zonder dat de verleggingsregeling moet worden toegepast.

Bovendien houdt het toepassen van de verleggingsregeling op goederen die voor eindverbruik bestemd zijn, zoals suiker, altijd het risico in dat de fraude verschuift verderop in de toeleveringsketen, waar het mogelijkwijze nog moeilijker is om toezicht uit te oefenen, ondanks de voorgestelde drempel. Dat is ook de reden

waarom de lidstaten landbouwproducten bestemd voor eindverbruik uitdrukkelijk hebben uitgesloten van de richtlijn betreffende de verleggingsregeling³. Deze aanpak is tevens gerechtvaardigd vanwege het risico dat de fraude in de betrokken sector, die economisch gezien van aanzienlijk belang is voor verschillende lidstaten, zich naar andere lidstaten zou verplaatsen. Uit eerdere ervaringen met granen en oliehoudende zaden blijkt dat dit risico niet louter hypothetisch is.

Een derogatie is hoe dan ook geen oplossing op de lange termijn en biedt ook geen soelaas voor ontoereikend toezicht op belastingplichtigen op deze markt. De diverse verzoeken lijken erop te wijzen dat er sprake is van structurele tekortkomingen in het toezicht op de landbouwsector in Hongarije en deze moeten op een andere wijze worden aangepakt.

In dit verband heeft de Commissie, via artikelen in de Hongaarse pers, kennis gekregen van beschuldigingen van mogelijk wanbeheer, dat de correcte inning van de btw in de sector in de weg zou staan. Dit heeft tot een moeilijke situatie geleid. Kennelijk is er dus een oplossing vereist op politiek, bestuurlijk of zelfs gerechtelijk niveau om de situatie te verduidelijken en ervoor te zorgen dat de normale werking van de belastingdienst is gewaarborgd en, waar nodig, wordt verbeterd of hersteld.

Wat de omvang van de fraude betreft, zijn de verliezen aan btw-inkomsten in de sector aanzienlijk, maar in verhouding tot de totale geraamde btw-kloof in Hongarije vertegenwoordigen zij slechts 0,291 % (cijfers van 2011)⁴, hetgeen aantoont dat er moet worden gestreefd naar een bredere oplossing om de problemen in verband met het toezicht op en de inning van de btw aan te pakken.

Hongarije geeft in zijn verzoek aan dat het bepaalde maatregelen heeft genomen om de fraude in deze sector te bestrijden (zoals onder meer een betere registratieprocedure, efficiëntere inspecties, verhoogde boetes, integratie van belasting- en douaneautoriteiten). Het land heeft echter nog niet alle aanbevelingen ten uitvoer gelegd die in dit verband al door de EU zijn gedaan.

De maatregelen moeten er volgens de Commissie meer op gericht zijn om de btw-controles efficiënter te maken dan nieuwe verplichtingen op te leggen aan de belastingplichtigen. De Commissie wijst er in dat verband op dat de fiscale verplichtingen in Hongarije al relatief zwaar zijn en dat het land — volgens de Wereldbank — laag scoort wat betreft de gemakkelijke betaling van belastingen⁵.

Op basis van al deze elementen komt de Commissie tot de conclusie dat een derogatie waarbij de verleggingsregeling mag worden toegepast, niet de geschikte

³ Richtlijn 2013/43/EU van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten (PB L 201 van 26.7.2013, blz. 4).

⁴ *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*. Rapport opgesteld in opdracht van de Europese Commissie door een consortium onder leiding van het CPB (Nederlandse Centraal Planbureau): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

⁵ Zie de beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2013 en het convergentieprogramma van Hongarije bij de aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Hongarije voor de periode 2012-2016 (werkdokument van de diensten van de Commissie SWD(2013) 367 final, blz. 21-22); zie ook <http://www.doingbusiness.org>

oplossing is om het hoofd te bieden aan de fraude in de sector suiker en dat een dergelijke maatregel negatieve effecten zou sorteren wat de fraude op het niveau van de detailhandel en in andere lidstaten betreft. Er dient een alomvattendere oplossing te worden gevonden, die ook structurele hervormingen omvat op het gebied van het toezicht op en de inning van de btw. De Commissie is nog altijd bereid om Hongarije, waar mogelijk, de nodige bijstand te verlenen om de problemen met btw-fraude aan te pakken. De Commissie stelt ook voor dat Hongarije de samenwerking in het kader van Eurofisc versterkt met andere lidstaten die met soortgelijke problemen in de landbouwsector geconfronteerd worden of kunnen worden.

5. CONCLUSIE

Op basis van bovenstaande elementen maakt de Commissie bezwaar tegen het verzoek van Hongarije.