



Brussel, 6.12.2012  
COM(2012) 733 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**  
**overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad**

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

### **overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad**

#### **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 (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) 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. De Raad dient zijn goedkeuring te geven voordat een lidstaat zijn nationale wetgeving mag wijzigen. 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 brief, ingekomen bij de Commissie op 24 februari 2012, heeft de Franse Republiek verzocht om maatregelen te mogen invoeren die afwijken van artikel 193 van de btw-richtlijn. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van die richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 9 november 2012 van het verzoek van Frankrijk in kennis gesteld. Bij brief van 12 november 2012 heeft de Commissie Frankrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 11 juni 2012, heeft de Bondsrepubliek Duitsland verzocht om maatregelen te mogen invoeren die afwijken van artikel 193 van de btw-richtlijn. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van die richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 9 november 2012 van het verzoek van Duitsland in kennis gesteld. Bij brief van 12 november 2012 heeft de Commissie Duitsland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 25 juli 2012, heeft de Republiek Oostenrijk verzocht om maatregelen te mogen invoeren die afwijken van artikel 193 van de btw-richtlijn. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van die richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 9 november 2012 van het verzoek van Oostenrijk in kennis gesteld. Bij brief van 12 november 2012 heeft de Commissie Oostenrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

#### **2. SAMENVATTING VAN DE VERZOEKEN**

Frankrijk vraagt een derogatie om voor binnenlandse leveringen van gas en elektriciteit tussen belastingplichtigen en voor telecommunicatiediensten de verleggingsregeling te mogen invoeren als maatregel ter bestrijding van btw-fraude, in het bijzonder om het risico van btw-carrouselfraude aan te pakken.

Duitsland en Oostenrijk vragen een derogatie om voor binnenlandse leveringen van gas en elektriciteit tussen belastingplichtigen de verleggingsregeling te mogen invoeren als maatregel ter bestrijding van btw-fraude, in het bijzonder om het risico van btw-carrouselfraude aan te pakken.

### **3. DEROGATIE IN DE VORM VAN VERLEGGING**

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

In september 2009 heeft de Commissie voorgesteld om de btw-richtlijn te wijzigen wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten (COM(2009) 511 – PB C 26 van 28.1.2011, blz. 11). Wat goederen betreft, zou deze regeling met name gelden voor mobiele telefoons, geïntegreerde schakelingen, parfums en edele metalen, en wat diensten betreft, voor broeikasgasemissierechten. Deze lijst was gebaseerd op informatie die de Commissie had verzameld in verband met sectoren waar carouselfraude toen een hoge vlucht had genomen. Het voorstel strekte ertoe alle lidstaten dezelfde keuzemogelijkheid te bieden en tegelijkertijd te voorzien in een doeltreffend evaluatiemechanisme om de grensoverschrijdende gevolgen ervan te kunnen beoordelen.

De Raad heeft evenwel geen overeenstemming kunnen bereiken over het voorstel in zijn geheel; in plaats daarvan heeft hij – bij Richtlijn 2010/23/EU van 16 maart 2010 – alleen zijn goedkeuring gegeven aan het deel over broeikasgasemissierechten en zich ertoe verbonden de resterende punten van het voorstel later opnieuw aan de orde te stellen. In een verklaring voor de Raadsnotulen heeft de Raad toegezegd de andere punten van het voorstel verder te bespreken. De Commissie is van mening dat nu de tijd is gekomen om deze onderhandelingen te hervatten.

In combinatie met het voorstel betreffende het snellereactiemechanisme (COM(2012) 428) zou de btw-ploffraude dan op de korte en de lange termijn worden aangepakt.

### **4. DE VERZOEKEN**

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn vraagt Frankrijk dat de Raad het land, op voorstel van de Commissie, zou machtigen om bijzondere maatregelen te nemen die, in afwijking van artikel 193, voorzien in een verleggingsregeling voor binnenlandse leveringen van gas en elektriciteit tussen belastingplichtigen en voor telecommunicatiediensten. Volgens Frankrijk is een dergelijke verleggingsregeling noodzakelijk om een dam op te werpen tegen inkomstenverlies als gevolg van carouselfraude in Frankrijk.

Als reden voor zijn verzoek heeft Frankrijk aangevoerd dat de bestaande fraudepreventie-maatregelen niet doeltreffend zullen zijn en dat er op de Franse gas- en elektriciteitsmarkt, ofschoon er in deze sectoren momenteel nog geen fraude is vastgesteld, een groot aantal verdachte bedrijven of personen actief is geworden, waartegen een onderzoek loopt. Frankrijk vreest dan ook dat de fraude zal verschuiven van broeikasgasemissierechten naar andere verhandelbare goederen en diensten zoals gas en elektriciteit, en telecommunicatiediensten.

Frankrijk heeft zijn wetgeving met ingang van 1 april 2012 aangepast om op deze prestaties een verleggingsregeling toe te passen.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn vragen Duitsland en Oostenrijk dat de Raad hen, op voorstel van de Commissie, zou machtigen om bijzondere maatregelen te nemen die, in afwijking van artikel 193, voorzien in een verleggingsregeling voor binnenlandse leveringen van gas en elektriciteit tussen belastingplichtigen. Volgens hen is een dergelijke verleggingsregeling noodzakelijk om een dam op te werpen tegen inkomstenverlies als gevolg van carrouselfraude in Duitsland en Oostenrijk.

Als reden voor hun verzoek hebben Duitsland en Oostenrijk aangevoerd dat de bestaande fraudepreventiemaatregelen geen soelaas meer kunnen bieden en dat zij op de middellange tot lange termijn niet doeltreffend zullen zijn. Geen van beide landen heeft informatie verstrekt over actuele, bewezen gevallen van fraude, maar zij wijzen erop dat er op de Duitse en Oostenrijkse gas- en elektriciteitsmarkt een groot aantal verdachte bedrijven of personen actief is geworden, waartegen een onderzoek loopt. De vrees bestaat dat de fraude zal verschuiven van broeikasgasemissierechten naar andere verhandelbare goederen en diensten zoals gas en elektriciteit.

## **5. 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.

De Commissie is van mening dat de verzoeken van Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk niet voldoen aan de basisvoorwaarden van artikel 395, dat wil zeggen dat zij de belastingheffing voor de belastingplichtigen en/of de belastingdienst niet vereenvoudigen en ook niet bepaalde vormen van belastingfraude of –ontwijking voorkomen. Frankrijk en Oostenrijk leveren immers geen bewijs dat op hun grondgebied belasting zou worden ontdoken met betrekking tot leveringen van gas en elektriciteit, alsook met betrekking tot telecommunicatiediensten wat Frankrijk betreft, en in het Franse verzoek is weliswaar sprake van een in Duitsland vastgesteld fraudegeval, maar daarvan wordt geen melding gemaakt in het Duitse verzoek.

Belangrijker is volgens de Commissie evenwel dat de toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van gas en elektriciteit en voor telecommunicatiediensten een aanzienlijk negatief effect zou sorteren op andere lidstaten en op de interne markt als geheel. Fraude met dit soort goederen en diensten kan immers snel verschuiven van de ene naar een andere lidstaat, gelet op de pan-Europese integratie van dit soort markten en ook omdat een groot aantal transacties kan worden verricht in een korte tijdspanne vanop afstand, zonder dat er werkelijk contact tussen de marktdeelnemers hoeft te zijn.

In het geval van gas en elektriciteit is het, zoals ook met broeikasgasemissierechten het geval was, gebruikelijk dat kopers en verkopers in een andere lidstaat gevestigd zijn dan die van de markt waar de levering wordt geregistreerd. Dit betekent dat markten in lidstaten die een derogatie hebben, nog altijd zouden kunnen worden gebruikt om btw-fraude te plegen in andere lidstaten die geen derogatie hebben en die - wat belangrijk is - ook niet de mogelijkheid hebben om snel te reageren door hun wetgeving te wijzigen.

De enige passende en doeltreffende aanpak van deze vorm van fraude bestaat er derhalve in de btw-richtlijn te wijzigen op een manier zoals dat ook is gebeurd voor broeikasgas-emissierechten bij Richtlijn 2010/23/EU van de Raad, waardoor alle lidstaten een beroep kunnen doen op dezelfde fraudebestrijdingsmaatregelen en zij snel kunnen reageren wanneer dit soort fraude zich over de grenzen heen verplaatst.

Dit standpunt wordt gedeeld door de Raad, zoals bevestigd in de verklaring voor de notulen bij Richtlijn 2010/23/EU van de Raad, waarin hij zich niet alleen ertoe verbond de toepassing van de verleggingsregeling om specifieke vormen van fraude aan te pakken, verder te bespreken, maar ook het uitzonderlijke karakter erkende van een derogatie op grond waarvan een dergelijke maatregel kan worden ingevoerd om in spoedeisende gevallen op te treden tegen fraude die in een lidstaat tot aanzienlijke inkomstenderving heeft geleid.

## **6. CONCLUSIE**

Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de verzoeken van Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk niet voldoen aan de in artikel 395 van de btw-richtlijn vastgestelde voorwaarden en dat zij een aanzienlijk negatief effect zouden sorteren op andere lidstaten en op de interne markt als geheel. Zij wijst de derogatieverzoeken derhalve af.

De Commissie herinnert de Raad ook aan haar voorstel van september 2009 betreffende een facultatieve regeling waarvan alle lidstaten gebruik zouden kunnen maken en die het passende antwoord zou bieden op de door Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk geuite zorgen. De Commissie is er voorstander van om gas en elektriciteit alsook telecommunicatiediensten op te nemen in de lijst van goederen en diensten waarover momenteel wordt onderhandeld. Zij is van mening dat andere goederen en diensten ten aanzien waarvan lidstaten thans een verleggingsregeling mogen toepassen en een verschuiving van de fraude een negatief effect op de interne markt zou sorteren, een consistente behandeling dienen te krijgen ten opzichte van leveringen van gas en elektriciteit en ook telecommunicatiediensten.