



Brussel, 19.3.2013
COM(2013) 148 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 brief, ingekomen bij de Commissie op 7 januari 2013, heeft Hongarije verzocht om machtiging tot invoering van een maatregel die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van die richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 12 februari 2013 van het verzoek van Hongarije in kennis gesteld. Bij brief van 13 februari 2013 heeft de Commissie Hongarije meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Hongarije vraagt om de verleggingsregeling te mogen toepassen op een aantal landbouwproducten, hoofdzakelijk producten die worden vervaardigd en geleverd in de varkenshouderij en de diervoederindustrie. Punt 3 hieronder bevat een lijst van de specifieke goederen waarop het Hongaarse verzoek ziet.

Aan Hongarije is onlangs nog machtiging verleend om de verleggingsregeling toe te passen op leveringen van bepaalde graangewassen en oliehoudende zaden¹.

Deze derogatie is door de Raad onder zeer specifieke omstandigheden verleend, waarbij Hongarije zich ertoe verbonden heeft om tijdens de looptijd van de derogatie passende en doeltreffende controlemaatregelen en rapportageverplichtingen in te voeren die het mogelijk zouden maken om na deze overgangperiode opnieuw over te schakelen naar het normale stelsel. Hongarije moet de Commissie in kennis stellen van de invoering van die maatregelen en verplichtingen. Tot dusver heeft Hongarije nog niet aan deze verplichting voldaan.

Deze aanpak was met name gerechtvaardigd vanwege het risico dat de fraude in de betrokken sector, die economisch gezien van groot belang is voor verschillende lidstaten, zich naar andere lidstaten zou verplaatsen.

Er zij aan herinnerd dat tijdens recente Raadsbijeenkomsten waarop soortgelijke derogaties zijn besproken, een aantal lidstaten hun bezorgdheid hebben geuit en hebben benadrukt dat een afwijking van het systeem van gespreide afdrachten slechts in laatste instantie mag worden toegepast, als een noodmaatregel bij vastgestelde

¹ Uitvoeringsbesluit 2012/624/EU van de Raad van 4 oktober 2012 waarbij Hongarije wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 274 van 9.10.2012, blz. 26).

fraudegevallen, en dat waarborgen moeten worden gegeven in verband met het noodzakelijke en uitzonderlijke karakter van de verleende derogatie, de looptijd van de maatregel en de specifieke producten in kwestie. Die lidstaten hebben ook opgemerkt dat toepassing van de verleggingsregeling altijd het risico inhoudt dat de fraude zich verplaatst naar andere lidstaten, en zij hebben erop gewezen dat de verleggingsregeling niet stelselmatig mag worden toegepast om het gebrek aan controle door de belastingautoriteiten van een lidstaat te ondervangen.

Hongarije heeft bevestigd dat het deze voorwaarden aanvaardde. Deze verbintenis is specifiek opgenomen in de eerste overweging van Uitvoeringsbesluit 2012/624/EU van de Raad van 4 oktober 2012 waarin te lezen staat dat Hongarije heeft "*verklaard geen verlenging van deze machtiging te zullen vragen*".

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 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 in het bijzonder de verleggingsregeling een einde gemaakt aan die mogelijkheid van belastingontduiking.

3. HET VERZOEK

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn 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 wat betreft de toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van de volgende goederen:

GN-code ²	Omschrijving
0103 1000	Levende varkens, fokdieren van zuiver ras
0103 9110	Levende varkens (huisdieren), met een gewicht van minder dan 50 kg
0103 9211	Zeugen die ten minste eenmaal gebigd hebben, met een gewicht van 160 kg of meer
0103 9219	Andere levende varkens (huisdieren) met een gewicht van 50 kg of meer
0203 1110	Varkens (huisdieren), hele en halve dieren, vers of gekoeld
0203 2110	Varkens (huisdieren), hele en halve dieren, bevroren
1103	Gries, griesmeel en pellets van granen
2302	Zemelen, slijpsel en andere resten van het zeven, van het malen of van andere bewerkingen van granen of van

² Code van de gecombineerde nomenclatuur zoals vastgesteld bij Verordening (EEG) nr. 2658/87.

	peulvruchten, ook indien in pellets
2304	Perskoeken en andere vaste afvalen, verkregen bij de winning van sojaolie, ook indien fijngemaakt of in pellets
2306	Perskoeken en andere vaste afvalen, verkregen bij de winning van plantaardige vetten of oliën, ook indien fijngemaakt of in pellets, andere dan die bedoeld bij post 2304 of 2305
2309 90	Bereidingen van de soort gebruikt voor het voederen van dieren, andere dan honden- en kattenvoer, opgemaakt voor de verkoop in het klein

Dit verzoek moet worden gezien tegen de achtergrond van de derogatie die Hongarije onlangs nog heeft gekregen en op grond waarvan het land de verleggingsregeling al mag toepassen op leveringen van bepaalde graangewassen en oliehoudende zaden³.

De looptijd van die derogatie is beperkt tot twee jaar. Bovendien heeft Hongarije zich ertoe verbonden passende en doeltreffende controlemaatregelen en rapportageverplichtingen in te voeren met betrekking tot de belastingplichtigen die goederen leveren waarop de derogatie van toepassing is, en de Commissie daarvan in kennis te stellen.

Hongarije heeft de Commissie meegedeeld dat het een aantal frauduleuze activiteiten heeft geconstateerd met betrekking tot leveringen van in bovenstaande tabel vermelde goederen, hetgeen tot grote verliezen aan btw-inkomsten heeft geleid. Volgens de informatie die Hongarije heeft verstrekt, zijn die gevallen van btw-fraude mede vastgesteld dankzij het sterk toegenomen aantal btw-controles die in het land zijn verricht.

Hongarije is evenwel van mening dat die controles doorgaans zeer veel tijd vergen en vraagt daarom machtiging om de verleggingsregeling te mogen toepassen op de transacties in kwestie om btw-fraude te voorkomen.

4. HET STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

Wanneer de Commissie een verzoek overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn 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.

Ten eerste is de Commissie van mening dat het hier om soorten goederen gaat – zoals vermeld in bovenstaande lijst – waarop toezicht kan worden uitgeoefend met klassieke controlemaatregelen zonder dat de verleggingsregeling moet worden toegepast. De derogatie die Hongarije onlangs heeft gekregen voor graangewassen en oliehoudende zaden⁴, werd slechts toegestaan vanwege de uitzonderlijke omstandigheden, om het land de tijd te geven bepaalde hervormingen door te voeren om de fraude te bestrijden.

³ Zie voetnoot 1 hierboven.

⁴ Zie voetnoot 1 hierboven.

Ten tweede was de maatregel betreffende graangewassen en oliehoudende zaden nooit bedoeld als een oplossing op de lange termijn of om een gebrek aan controle op de belastingplichtigen op deze zeer belangrijke markten te ondervangen. Die derogatie was gerechtvaardigd als onderdeel van een pakket maatregelen dat Hongarije moest uitvoeren, maar was tegelijkertijd ook beperkt in de tijd. Precies dezelfde voorwaarden zijn verbonden aan de aan Roemenië verleende derogatie⁵.

Hongarije heeft de Commissie nog niet in kennis gesteld van de invoering van passende en doeltreffende controlemaatregelen en rapportageverplichtingen met betrekking tot de leveringen van de goederen waarop de onlangs verleende derogatie ziet. Gelet op het zeer beperkte karakter van die derogatie acht de Commissie het – op dit ogenblik – niet gerechtvaardigd om de lijst van goederen waarop de verleggingsregeling van toepassing is, sterk uit te breiden, zoals nu door Hongarije wordt gevraagd. Toepassing van de verleggingsregeling op de lange lijst van goederen zoals Hongarije vraagt, bovenop de lijst van goederen waarvoor al machtiging is verleend, zou er immers toe leiden dat een beduidend groot aantal leveringen in de landbouwsector buiten de normale btw-regels komt te vallen. De Commissie heeft reden om eraan te twijfelen of een dergelijke brede aanpak nog altijd als "bijzondere maatregel" in de zin van artikel 395 van de btw-richtlijn kan worden beschouwd.

Verder blijkt uit de nadere gegevens die Hongarije samen met het derogatieverzoek heeft verstrekt, dat het land al met succes de nodige maatregelen is beginnen nemen om de frauduleuze activiteiten die in de betrokken sectoren zijn vastgesteld, effectief te bestrijden. De statistieken die Hongarije aan de Commissie heeft bezorgd, maken duidelijk dat het land in 2012 bijna dubbel zoveel belastingcontroles heeft uitgevoerd als in 2011 en dat het er ook in geslaagd is deze controles in de zwaarst getroffen sectoren met grotere doeltreffendheid te verrichten, afgemeten aan het aantal gevallen waarin btw-fraude werd vastgesteld. De Commissie is ingenomen met de gedane inspanningen en moedigt Hongarije aan voort te gaan met deze maatregelen, die volgens haar geschikt zijn om de geconstateerde gevallen van btw-fraude te voorkomen.

De Commissie is ook van mening dat de zogenaamde klassieke maatregelen om carrouselfraude aan te pakken, eerst onverkort ten uitvoer moeten worden gelegd. Zij staat klaar om Hongarije daarbij bijstand te verlenen. Gelet op de situatie is de invoering van nog een overgangsmaatregel op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn om de verleggingsregeling te kunnen toepassen, volgens de Commissie niet de juiste aanpak is.

Bovendien zou de verleggingsregeling in deze sector een negatief effect kunnen sorteren wat de fraude op het niveau van de detailhandel betreft. In tegenstelling tot wat het geval is bij graangewassen, waar de verwerking bijna altijd in het industriële stadium plaatsvindt, gebeurt de verwerking van hele dieren tot vlees vaak op dezelfde plaats als die waar het vlees aan de eindverbruiker wordt verkocht. Het risico dat de btw-plicht als geheel naar de laatste schakel wordt doorgeschoven, is derhalve veel groter.

⁵ Uitvoeringsbesluit 2011/363/EU van de Raad van 20 juni 2011 waarbij Roemenië wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 163 van 23.6.2011, blz. 26).

Ten slotte zijn er aanwijzingen dat de fraude in deze sectoren zich heeft verplaatst naar, met name, andere lidstaten in Zuidoost-Europa. Tegen deze achtergrond zou de toepassing van de verleggingsregeling op een groter aantal goederen in de betrokken landbouwsectoren een frauderisico vormen voor deze lidstaten – en dit risico mag niet worden onderschat gezien het belang van deze sectoren in de regio.

5. CONCLUSIE

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