EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 waarbij de machtiging van Polen om een bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wordt verlengd

TOELICHTING

Overeenkomstig artikel 395, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG 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.

Bij brieven, ingekomen bij de Commissie op 27 maart 2024 en 1 oktober 2024, heeft Polen verzocht om te mogen blijven afwijken van artikel 226 van de btw-richtlijn wat betreft de verplichtingen inzake de facturering van de btw, teneinde een verplicht mechanisme van gesplitste betaling te mogen blijven voeren voor leveringen van goederen en diensten die fraudegevoelig zijn in Polen. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 9 oktober 2024 van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 10 oktober 2024 heeft de Commissie Polen meegedeeld dat zij over alle nodige gegevens beschikte om het verzoek te beoordelen.

De derogatie waarvoor de verlenging is aangevraagd, is aanvankelijk toegekend bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad[1] voor de periode van 1 maart 2019 tot en met 28 februari 2022, en voor de eerste keer verlengd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/559 van de Raad van 5 april 2022[2] voor een periode tot en met 28 februari 2025.

Overeenkomstig artikel 2, tweede alinea, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad heeft Polen een verslag over het algehele effect van de maatregel op de omvang van de btw-fraude en op de betrokken belastingplichtigen ingediend bij de Commissie, die het op 13 november 2023 heeft geregistreerd.

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Na een periode van een vrijwillig mechanisme van gesplitste betaling heeft Polen naar aanleiding van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad het verplichte mechanisme van gesplitste betaling ingevoerd voor bepaalde leveringen van goederen en diensten die gevoelig zijn voor fraude. Dit betekent dat, indien een levering van goederen of diensten binnen het toepassingsgebied van dat mechanisme valt (facturen voor goederen en diensten die binnen het toepassingsgebied vallen, met een totaal brutobedrag -inclusief btw- van meer dan 15 000 PLN), de leverancier, naast zijn reguliere bankrekening, een aparte en geblokkeerde btw-rekening moet hebben. Het nettobedrag (exclusief btw) wordt overgemaakt naar de reguliere bankrekening van de leverancier en het btw-bedrag wordt naar die aparte btw-rekening overgemaakt. Hoewel de middelen op de geblokkeerde rekening eigendom blijven van de leverancier, kunnen deze alleen worden gebruikt voor specifieke doeleinden, zoals de betaling van de verschuldigde btw aan de belastingdienst of voor de betaling van btw aan andere leveranciers. Wanneer de voorbelasting hoger is dan de btw op verrichte leveringen,

[1] Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad van 18 februari 2019 waarbij Polen wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 51 van 22.2.2019, blz. 19).

[2] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/559 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 betreffende de machtiging aan Polen om de bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 108 van 7.4.2022, blz. 51).

moet binnen 60 dagen een teruggaaf naar de reguliere rekening van de belastingplichtige plaatsvinden.

Voor de werking van het systeem is het noodzakelijk dat facturen voor leveringen die binnen het toepassingsgebied van het mechanisme van gesplitste betaling vallen, een bijzondere vermelding bevatten dat de btw voor betalingen via bankoverschrijvingen moet worden betaald op de aparte btw-bankrekening van de leverancier. Om dit mogelijk te maken, moet worden afgeweken van artikel 226 van de btw-richtlijn, waarin is bepaald dat alleen de in dat artikel opgesomde vermeldingen op facturen verplicht kunnen zijn; dit artikel bevat namelijk geen informatie over een mechanisme van gesplitste betaling.

Na een eerste verlenging tot eind februari 2025, zoals hierboven vermeld, heeft Polen nu om een nieuwe verlenging verzocht, aangezien het van mening is dat de derogatiemaatregel, die noodzakelijk is voor de werking van het mechanisme van gesplitste betaling, een positief effect heeft gehad.

Naast de verlenging heeft Polen verzocht om vervanging van de huidige bijlage met de lijst van goederen en diensten waarvan de leveringen onder het mechanisme van gesplitste betaling vallen. Momenteel is de lijst gebaseerd op de Poolse classificatie van goederen en diensten (PKWiU 2015). Polen wil dit nationale indelingssysteem echter vervangen door de gecombineerde nomenclatuur om goederen te identificeren. Om te voorkomen dat de derogatie tijdens de toepassingsperiode moet worden bijgewerkt, heeft Polen verzocht de lijst van 150 afzonderlijke posten te vervangen door een geaggregeerde en vereenvoudigde lijst van 13 categorieën die hetzelfde onderwerp bestrijken. Polen heeft bevestigd dat door de invoering van deze vereenvoudigde lijst het toepassingsgebied van de derogatie niet zal worden uitgebreid.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsterrein**

De derogatie is gebaseerd op artikel 395 van de btw-richtlijn teneinde de btw-inning te vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking te voorkomen. Polen heeft om de derogatiemaatregel gevraagd in het kader van de bestrijding van belastingontduiking in sectoren die al jaren btw-fraudegevoelig zijn gebleken. De derogatie is in overeenstemming met de bestaande bepalingen op het beleidsterrein.

In dit verband moet worden opgemerkt dat Italië bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 van de Raad[3] is gemachtigd een soortgelijke derogatie te verlengen met betrekking tot de toepassing van het mechanisme van gesplitste betaling voor bepaalde specifieke prestaties.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Gelet op de bepaling van de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

[3] Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 van de Raad van 25 juli 2023 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 wat betreft de periode van de machtiging voor en het toepassingsgebied van de door Italië genomen bijzondere maatregel die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 188 van 27.7.2023, blz. 45).

- **Evenredigheid**

Het voorstel is om de volgende redenen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Dit besluit betreft een machtiging die wordt verleend aan een lidstaat op diens eigen verzoek, en houdt geen enkele verplichting in.

De derogatie is beperkt in de tijd en het toepassingsgebied is gericht op leveringen van goederen en diensten in specifieke sectoren waar belastingfraude een aanzienlijk probleem is.

Gezien het brede toepassingsgebied van de derogatie wordt Polen verzocht om verslag uit te brengen over de werking en de gevolgen die de maatregel heeft voor de omvang van de btw-fraude en voor belastingplichtigen (btw-teruggaaf, administratieve lasten, mogelijke kosten, enz.), indien Polen om verlenging van de bijzondere maatregel zou verzoeken.

De bijzondere maatregel staat daarom in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden en de belastinginning vereenvoudigen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kan slechts van de normale btw-regels worden afgeweken als de Raad een lidstaat daartoe op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen machtigt. Een uitvoeringsbesluit van de Raad is het aangewezen instrument omdat het tot een individuele lidstaat kan worden gericht.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Polen en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Er hoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad machtigt Polen om te blijven afwijken van artikel 226 van de btw-richtlijn teneinde de werking van het verplichte mechanisme van gesplitste betaling voor de betaling van btw ter zake van specifieke leveringen van goederen en diensten, zoals vermeld in een restrictieve lijst, mogelijk te maken.

Als vermeld heeft Polen een verslag ingediend bij de Commissie, zoals was vereist onder de vorige derogatie.

Uit dit verslag blijkt dat het verplichte mechanisme van gesplitste betaling sinds de laatste verlenging heeft bijgedragen tot het verminderen van (carrousel)fraude, belastingontwijking en belastingontduiking. Bovendien bood dit mechanisme klanten de zekerheid dat zij niet onvrijwillig deelnemen aan frauduleuze praktijken van de leverancier, waarvoor zij hoofdelijk aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld.

De afhandeling van btw-teruggaaf en het vrijgeven van middelen van btw-rekeningen zijn versneld (van gemiddeld 27,56 dagen in 2018 tot 19,41 dagen in 2022) en de financiële liquiditeit van de belastingplichtigen is verbeterd. De administratieve kosten zijn gedaald

doordat het mechanisme in een aantal gevallen de verleggingsregeling heeft vervangen, waarvoor meer rapportageverplichtingen nodig waren. Bovendien kost het belastingplichtigen die in Polen of in een andere lidstaat zijn gevestigd, geen geld om een btw-rekening bij een Poolse bank te openen. Als een bank kosten in rekening brengt voor het aanhouden van een btw-rekening, worden deze door de bevoegde belastingdienst vergoed.

Hieronder volgen enkele andere belangrijke cijfers en bevindingen uit het verslag.

Vóór de inwerkingtreding van de maatregel was er in 2018 in totaal voor 5 168 779 146 PLN aan btw-fraude in gepleegd. Dit bedrag nam af tot 4 716 202 928 PLN in 2019, 3 533 646 348 PLN in 2020, 2 672 606 551 PLN in 2021 en 1 671 788 122 PLN in 2022. Aan het einde van de beoordelingsperiode in 2022 was er sprake van een daling van 52,69 % ten opzichte van 2020 en een daling van 67,66 % sinds het begin van de maatregel.

Ook het aantal procedures tegen btw-fraude is afgenomen. Vóór de maatregel waren dat er in 2018 3 507. Dit aantal daalde in 2019 tot 3 389, in 2020 tot 2 973 en in 2021 tot 3 288. Na een lichte stijging in 2021 is het aantal procedures in 2022 weer verder teruggelopen tot 2 750. Dit is een daling in van 7,5 % ten opzichte van 2020 en een daling van 21,59 % sinds het begin van de maatregel.

Door de voortgezette toepassing van het verplichte mechanisme van gesplitste betaling bleef de carrouselfraude ook dalen. In 2018, vóór de invoering van het mechanisme, zijn er 558 procedures gestart. Dit aantal nam in 2019 af tot 277 en in 2020 tot 207. In 2021 zette de daling zich voort, met 167 procedures, en in 2022 waren het er 97. Eind 2022 was er sprake van een daling van 53,14 % ten opzichte van 2020 en een daling van 82,62 % sinds het begin van de maatregel.

De vastgestelde verliezen voor de begroting als gevolg van btw-carrouselfraude namen ook af. De verliezen bedroegen in 2018, vóór de invoering van het mechanisme, 4 496 602 940 PLN en daalden in 2019 tot 2 468 437 745 PLN en in 2020 tot 1 107 992 201 PLN. In de verslagperiode kwamen de verliezen in 2021 neer op 1 229 821 973 PLN en in 2022 op 111 103 219 PLN. Dit is een drastische daling in van 89,97 % ten opzichte van 2020 en een daling van 97,53 % sinds het begin van de maatregel.

In dat licht is de Commissie van mening dat de voortzetting van de maatregel voor een beperkte afwijking van artikel 226 van de btw-richtlijn wat betreft de verplichtingen inzake de facturering van de btw gerechtvaardigd is, omdat de positieve effecten van het verplichte mechanisme van gesplitste betaling voor een vooraf bepaald aantal goederen en diensten dan behouden kunnen blijven. Er wordt daarom voorgesteld de derogatie van 1 maart 2025 tot en met 28 februari 2028 te verlenen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De maatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel bevat een vervalbepaling: een termijn die automatisch afloopt.

2025/0003 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 waarbij de machtiging van Polen om een bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wordt verlengd

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde[1], en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310[2] heeft de Raad Polen gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG. Deze bijzondere maatregel verplicht leveranciers om een afzonderlijke en geblokkeerde btw-bankrekening in Polen te gebruiken (“verplicht mechanisme van gesplitste betaling”) voor de btw op facturen die zijn uitgereikt met betrekking tot via elektronische bankoverschrijvingen betaalde leveringen, tussen belastingplichtigen, van goederen en diensten die in de bijlage bij dat uitvoeringsbesluit zijn vermeld. Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/559 van de Raad[3] is deze machtiging tot en met 28 februari 2025 verlengd.

(2) Bij brieven, ingekomen bij de Commissie op 27 maart 2024 en 1 oktober 2024, heeft Polen verzocht om een verdere verlenging, van 1 maart 2025 tot en met 28 februari 2028, van de machtiging om af te wijken van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de verplichtingen inzake de facturering van de btw, om het verplichte mechanisme van gesplitste betaling te blijven toepassen op leveringen van fraudegevoelige goederen en diensten waarvoor in Polen doorgaans geldt dat de afnemer wordt aangemerkt als de tot voldoening van de btw over bepaalde leveringen gehouden persoon (de zogenaamde “verleggingsregeling”) en sprake is van hoofdelijke aansprakelijkheid.

---

1 PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj.

2 Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad van 18 februari 2019 waarbij Polen wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 51 van 22.2.2019, blz. 19. ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/559 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 betreffende de machtiging aan Polen om de bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 108 van 7.4.2022, blz. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(3) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie bij brief van 9 oktober 2024 de overige lidstaten van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 10 oktober 2024 heeft de Commissie Polen meegedeeld dat zij over alle nodige gegevens beschikte om het verzoek te beoordelen.

(4) Het verplichte mechanisme van gesplitste betaling is van toepassing op de goederen en diensten die in de bijlage bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 zijn vermeld. Deze bijlage bevat een uitgebreide, gedetailleerde lijst van goederen en diensten die overeenkomstig de Poolse classificatie van goederen en diensten zijn ingedeeld. Aangezien Polen dat indelingssysteem momenteel op nationaal niveau vervangt door het systeem van de gecombineerde nomenclatuur, zoals vastgesteld in Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad[4], om te voorkomen dat de machtiging om af te wijken van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG moet worden gewijzigd, moet de lijst in de bijlage bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 worden vervangen door een vereenvoudigde lijst van categorieën goederen en diensten. Polen heeft bevestigd dat de vervanging van de lijst niet leidt tot een uitbreiding van het toepassingsgebied van het verplichte mechanisme van gesplitste betaling. Daartoe blijft de in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 vastgestelde verplichting om de Commissie in kennis te stellen van de nationale maatregel, van toepassing.

(5) Het verslag dat Polen op 13 november 2023 op grond van artikel 2, tweede alinea, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad heeft ingediend over het algehele effect van de verlenging van de machtiging op de omvang van de btw-fraude en op de betrokken belastingplichtigen, toont aan dat, sinds de machtiging is verlengd, het voortgezette gebruik van het verplichte mechanisme van gesplitste betaling voor bepaalde leveringen van goederen en diensten heeft geleid tot een vermindering van met name carrouselfraude in de sectoren waarop dat mechanisme van toepassing is, zoals de sector staal, schroot, edelmetalen en brandstoffen. Polen meldde verder dat de Poolse autoriteiten erin zijn geslaagd de teruggaaftijd tot onder de twintig dagen te brengen wanneer een ondernemer recht heeft op btw-teruggaaf, wat de kasstroompositie van ondernemers verbetert.

(6) Derogaties worden gewoonlijk voor een beperkte periode toegestaan, zodat kan worden nagegaan of de bijzondere maatregel passend en doeltreffend is. Het is daarom passend de derogatie tot en met 28 februari 2028 te verlengen. De in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 vastgestelde verplichting voor Polen om een nieuw verslag over het algemene effect van de derogatie in te dienen als het om een verlenging ervan verzoekt, moet van toepassing blijven.

(7) De bijzondere maatregel zal geen nadelige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

(8) Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad wordt als volgt gewijzigd:

[4] Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 256 van 7.9.1987, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

(1) In artikel 3, tweede alinea, wordt de datum “28 februari 2025” vervangen door “28 februari 2028”.

(2) De bijlage wordt vervangen door de tekst in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter