EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.5.2015
COM(2015) 214 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

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[1] – een beperkt en proportioneel karakter te hebben.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 12 februari 2015, heeft Italië verzocht om machtiging tot invoering van een maatregel die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 16 maart 2015 van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 17 maart 2015 heeft de Commissie Italië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Italië verzoekt om te worden gemachtigd tot toepassing van de verleggingsregeling voor alle leveringen aan zogenaamde grote retailers.

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.

3. HET VERZOEK

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn vraagt Italië 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 aan zogenaamde grote retailers, een begrip dat verwijst naar hypermarkten, supermarkten en harde discounters, die met behulp van hun activiteitencode zouden worden geïdentificeerd. De derogatie zou gelden voor alle soorten consumentengoederen die aan deze grote retailers worden geleverd en bedoeld zijn om door hen te worden doorverkocht aan de consument. De maatregel, waarvoor machtiging van de Raad vereist is, is nog niet in werking getreden in Italië.

[1] Zie bijvoorbeeld zaak C-489/09, punt 27.

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.

Daarom mag slechts in laatste instantie worden afgeweken van het systeem van gespreide afdrachten, als een noodmaatregel bij vastgestelde fraudegevallen, en moeten er waarborgen 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. De verleggingsregeling mag niet stelselmatig worden toegepast om het gebrek aan controle door de belastingautoriteiten van een lidstaat te ondervangen.

Tegen deze achtergrond zij eraan herinnerd dat het staand beleid van de Commissie is om derogaties in verband met de verleggingsregeling alleen in overweging te nemen wanneer, tegelijkertijd, de goederen in kwestie niet het stadium van het eindverbruik kunnen bereiken, een dubieuze belastingplichtige in het begin van een bedrijfsketen wordt vervangen door een betrouwbare, en er geen gevaar bestaat dat de fraude verschuift naar het niveau van de detailhandel of naar andere lidstaten die geen gebruikmaken van de regeling.

Het verzoek is gebaseerd op macro-economische cijfers die door Italië zijn verstrekt en waaruit zou blijken dat de omvang van de btw-ontduiking in de retailsector ongeveer 11 % kleiner is dan in de economie als geheel (16,04 % in vergelijking met 27,12 %). Door de verschuldigdheid van de btw te verschuiven naar een deel van de actoren in de detailhandel (namelijk de grote retailers), verwacht Italië een toename van de btw-inkomsten.

Allereerst heeft de Commissie reden om eraan te twijfelen of een dergelijke brede en algemene toepassing van de verleggingsregeling op een zeer groot aantal producten, in dit geval vooral bestemd voor eindverbruik, nog steeds kan worden beschouwd als een bijzondere maatregel in de zin van artikel 395 van de btw-richtlijn.

Daarnaast kan erop worden gewezen, voor zover dat nodig is, dat er geen bewijs is aangedragen voor de aard noch de omvang van mogelijke specifieke fraudeproblemen in verband met leveranciers (van wie een deel zelf grote en middelgrote ondernemingen zijn) aan de sector van de grote retailers. Voorts staat het niet vast dat de verleggingsregeling hier een passende maatregel is, aangezien met deze regeling, die weliswaar geschikt is om bijvoorbeeld carrouselfraude aan te pakken, niet alle vormen van fraude kunnen worden bestreden (zoals de zogenaamde "zwarte economie", waarin niet aan de btw-verplichtingen wordt voldaan) noch, meer in het algemeen, andere oorzaken voor het achterwege blijven van btw-heffing. In de huidige context twijfelt de Commissie er sterk aan of de gevraagde maatregel het positieve effect zal sorteren dat de Italiaanse autoriteiten ervan verwachten.

De Italiaanse autoriteiten hebben bovendien niet aangetoond dat het hier om een soort goederen gaat waarop geen toezicht kan worden uitgeoefend met klassieke controlemaatregelen, hetgeen de invoering van de verleggingsregeling zou rechtvaardigen.

Als voor een groot deel van de consumentenmarkt de verschuldigdheid van het totale btw-bedrag voor goederen die voor eindverbruik bestemd zijn, naar het niveau van de detailhandel wordt verschoven, is de kans groot dat ook de fraude naar dat niveau van de detailhandel zal verschuiven zonder enige garantie dat de maatregel daadwerkelijk ook een positief effect zal sorteren. Verder is de kans groot dat de maatregel tot een verschuiving van de fraude naar andere lidstaten zal leiden, doordat goederen onder de verleggingsregeling "btw-vrij" (in economische zin) kunnen worden verkregen om vervolgens overal in de Europese Unie op de zwarte markt te worden doorverkocht.

De Commissie is van mening dat deze elementen ontoereikend zijn om een derogatie te rechtvaardigen.

5. CONCLUSIE

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