COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.4.2009
COM(2009) 183 definitief

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN DE RAAD

tot wijziging van Beschikking 2007/250/EG van de Raad waarbij het Verenigd Koninkrijk 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

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde[1] (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 brief, ingekomen bij het secretariaat-generaal van de Commissie op 28 juli 2008, heeft het Verenigd Koninkrijk verzocht om een bij Beschikking 2007/250/EG van de Raad van 16 april 2007[2] toegestane derogatiemaatregel te mogen verlengen.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 17 maart 2009 van het verzoek van het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld. Bij brief van 20 maart 2009 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek zoals hieronder uiteengezet.

Krachtens Beschikking 2007/250/EG van de Raad mag het Verenigd Koninkrijk tot 30 april 2009 een verleggingsregeling toepassen waarbij de verplichting tot betaling van de btw wordt verlegd naar de belastingplichtige ontvanger van de goederen in het geval van leveringen van mobiele telefoons en geïntegreerde schakelingen, op voorwaarde dat de maatstaf van heffing voor de levering niet minder dan 5 000 GBP bedraagt. De leverancier van de goederen brengt zijn afnemer geen btw in rekening voor zover deze btw-plichtig is. De afnemer neemt, mits hij een volledig recht op aftrek heeft, de btw op de levering in zijn aangifte op en brengt deze tegelijkertijd in mindering, waardoor er in de praktijk geen btw aan de schatkist wordt betaald. Het is uiteindelijk de detailhandelaar, die aan niet-belastingplichtige klanten levert, die het volledige btw-bedrag aan de schatkist afdraagt. Deze regeling wijkt af van het algemene btw-stelsel van gespreide betaling waarbij iedere belastingplichtige (met recht op aftrek) in de handelsketen een deel van het totale btw-bedrag aan de schatkist afdraagt, dat overeenstemt met het verschil tussen het van zijn afnemer ontvangen btw-bedrag en het aan zijn leverancier betaalde btw-bedrag.

Het Verenigd Koninkrijk heeft om deze derogatie verzocht om belastingfraude aan te pakken bij leveranciers die onder het normale stelsel btw aanrekenden en dan verdwenen zonder de verschuldigde btw te voldoen, terwijl hun afnemers toch in het bezit waren van een geldige factuur om de voorbelasting af te trekken. Deze praktijk was uitgegroeid tot intracommunautaire ploffraude, waarbij misbruik wordt gemaakt van de vrijstelling van btw in de lidstaat van vertrek voor leveringen aan belastingplichtige afnemers in een andere lidstaat, en zelfs tot carrouselfraude, waarbij de goederen verschillende keren tussen de lidstaten heen en weer reizen.

---

1 PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.
2 PB L 109 van 26.4.2007, blz. 42.

Dit is de achtergrond waartegen het Verenigd Koninkrijk, nadat het land had aangetoond hoe ernstig het probleem was geworden, een derogatie heeft verkregen om een verleggingsregeling toe te passen vanaf een drempel van 5 000 GBP voor een beperkt aantal uiterst fraudegevoelige goederen, in een poging om potentiële ploffers de mogelijkheid te ontnemen om fraude te plegen, doordat er geen btw in rekening wordt gebracht.

Deze derogatie strekt ertoe bepaalde vormen van belastingontduiking of -fraude te voorkomen en heeft tot hogere nalevingslasten geleid, maar is aan verschillende voorwaarden onderworpen en slechts voor een korte periode verleend, omdat, overeenkomstig de achtste overweging van Beschikking 2007/250/EG van de Raad, niet met zekerheid kon worden vastgesteld of de doelstellingen van de maatregel zouden worden verwezenlijkt.

Er werd immers gevreesd dat de maatregel tot een verschuiving van de fraude naar andere goederen of naar het stadium van de detailhandel zou leiden. Daarom diende het Verenigd Koninkrijk volgens de beschikking van de Raad passende controle- en meldverplichtingen in te voeren om de noodzakelijke informatie te verzamelen en de Commissie te informeren over de specifieke maatregelen die waren genomen alsook over het toezicht op en de algemene evaluatie van de maatregel. Er waren ook twijfels over het effect van de maatregel ten aanzien van een eventuele verschuiving van de fraude naar andere lidstaten en dus ook van de werking van het btw-stelsel in de interne markt. Dit effect diende terdege te worden beoordeeld.

In dit verband kreeg het Verenigd Koninkrijk ook de verplichting de Commissie uiterlijk 31 maart 2009 een verslag voor te leggen met een algemene evaluatie van de werking van de betrokken maatregelen, met name wat betreft de doeltreffendheid ervan en de eventuele verschuiving van de belastingontduiking naar andere goederen of het stadium van het eindverbruik.

Toen het Verenigd Koninkrijk zijn verzoek tot verlenging van de derogatie indiende, kon het de noodzakelijke informatie en rechtvaardiging evenwel niet verstrekken en met name niet aangeven in hoeverre de derogatie de plof- of carrouselfraude met de onder de derogatie vallende goederen mogelijkerwijs had teruggedrongen. Er was trouwens al vastgesteld dat die fraude in aanzienlijke mate was teruggelopen nog vóór de invoering van de verleggingsregeling. Tot dusver is er ook nog geen grondige evaluatie voorhanden van de eventuele verschuiving naar de detailhandel of naar andere lidstaten, terwijl het Verenigd Koninkrijk in feite uiterlijk 31 maart 2009 zijn verslag had moeten indienen. Naar de Commissie begrijpt, moet dit verslag alle andere lidstaten ter beschikking worden gesteld.

Het Verenigd Koninkrijk heeft aangevoerd dat er meer tijd nodig is om het succes van de maatregel bij de bestrijding van intracommunautaire ploffraude en carrouselfraude beter te kunnen evalueren, waarbij verder wordt gekeken dan de theoretische beschouwing in de mededeling van de Commissie over mogelijke maatregelen tot wijziging van het btw-stelsel met het oog op fraudebestrijding[3]. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen evaluatiecriteria voorgesteld om deze zienswijze te staven. Er zij evenwel opgemerkt dat de Commissie in haar oorspronkelijke voorstel

[3] COM(2008) 109 definitief van 22.2.2008.

voor de eerdere derogatie[4] 31 december 2009 als einddatum had voorgesteld, maar dat de Raad, die vanwege de mogelijke negatieve gevolgen van de derogatie de toepassingsduur ervan absoluut wou inkorten, uiteindelijk unaniem 30 april 2009 als einddatum heeft vastgelegd.

Teneinde het Verenigd Koninkrijk nog een laatste mogelijkheid te bieden om zijn verzoek tot verlenging van de huidige derogatie over een langere periode beter te rechtvaardigen, had de Commissie het voornemen om haar oorspronkelijke voorstel opnieuw voor te leggen en dus een verlenging van de maatregel tot 31 december 2009 voor te stellen. In de Ecofin-Raad van 10 maart 2009 is evenwel een politiek akkoord bereikt om de huidige derogatie te verlengen tot zelfs na het einde van dit jaar en uiteindelijk is een verlenging van twee jaar tot 30 april 2011 overeengekomen.

Deze verlenging mag niet worden gezien als een basis voor een eventuele verdere prolongatie van de maatregel, die anders na verloop van tijd nagenoeg permanent zou worden. De Commissie is evenwel bereid de mogelijkheid te onderzoeken om een proefproject toe te staan met een soortgelijk doelgericht gebruik van het verleggingsmechanisme door lidstaten die daarvoor belangstelling hebben, waaronder het Verenigd Koninkrijk, op basis van een wetsvoorstel dat de btw-richtlijn in die zin zou wijzigen. Gelet op de onzekerheid die er heerst over de gevolgen van de maatregel en het feit dat hij afwijkt van een van de basisbeginselen van het btw-stelsel, namelijk de gespreide betaling, lijkt de vaststelling van een specifieke rechtsgrondslag voor een dergelijk proefproject de enige mogelijke stap voorwaarts op de middellange termijn die ook in overeenstemming is met de beginselen die zijn uiteengezet in de mededeling van de Commissie over mogelijke maatregelen tot wijziging van het btw-stelsel met het oog op fraudebestrijding[5]. Met vooraf vastgestelde evaluatiecriteria zou een dergelijke proefproject de tot dusver ontbrekende evaluatie van het nut en de proportionaliteit van een sectorspecifieke toepassing van de verlegging opleveren. Met de komende verkiezingen voor het Europees Parlement is het evenwel niet haalbaar om een dergelijk voorstel voor eind 2009 te laten aannemen door de Raad, waardoor er een juridische lacune dreigt te ontstaan voor de toepassing van de maatregel door het Verenigd Koninkrijk. Deze zeer uitzonderlijke feitelijke omstandigheden zijn een extra argument om de toepassingsduur van de maatregel te verlengen tot 30 april 2011, tenzij het bovengenoemde voorstel voor een richtlijn eerder wordt aangenomen.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

De verlenging van Beschikking 2007/250/EG van de Raad strekt ertoe btw-fraude en -ontduiking te bestrijden en zal vermoedelijk een positief effect op de btw-inkomsten van het Verenigd Koninkrijk hebben. Tijdens de vorige periode waarin de derogatie van toepassing was, heeft het Verenigd Koninkrijk evenwel niet duidelijk kunnen aantonen dat de derogatie een einde heeft gemaakt aan de fraude of deze in omvang

[4] COM(2006) 555 definitief van 28.9.2006.
[5] COM(2008) 109 definitief van 22.2.2008.

heeft teruggedrongen. De verlenging met een korte periode zou het land de kans moeten bieden zijn verzoek tot verlenging naar behoren te verantwoorden.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

De beschikking strekt tot wijziging van Beschikking 2007/250/EG van de Raad waarbij het Verenigd Koninkrijk werd gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn en de btw-plicht ter zake van binnenlandse leveringen van mobiele telefoons en geïntegreerde schakelingen verlegt.

Deze beschikking is gebaseerd op artikel 395 van de btw-richtlijn.

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

Gelet op de strikte beperking in de tijd lijkt de bijzondere maatregel in verhouding te staan tot het beoogde doel.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kan slechts van de normale btw-regels worden afgeweken indien de Raad een lidstaat daartoe op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen machtigt. Een beschikking van de Raad is het enige geschikte instrument, aangezien een beschikking tot een individuele lidstaat kan worden gericht.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap.

5. AANVULLENDE INFORMATIE

Het voorstel behelst een wijziging van de in Beschikking 2007/250/EG van de Raad opgenomen vervalbepaling.

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN DE RAAD

tot wijziging van Beschikking 2007/250/EG van de Raad waarbij het Verenigd Koninkrijk 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

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde[6], en met name op artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie[7],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij brief, ingekomen bij het secretariaat-generaal van de Commissie op 28 juli 2008, heeft het Verenigd Koninkrijk verzocht om machtiging tot verdere toepassing van een bij Beschikking 2007/250/EG van de Raad van 16 april 2007[8] reeds toegestane bijzondere maatregel die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad wat betreft de tot voldoening van de btw gehouden persoon.

(2) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EEG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 17 maart 2009 van het verzoek van het Verenigd Koninkrijk in kennis gesteld. Bij brief van 20 maart 2009 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

(3) Overeenkomstig artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG is de btw verschuldigd door de belastingplichtige die de goederen levert. Krachtens de bestaande derogatiemaatregel mocht het Verenigd Koninkrijk evenwel onder bepaalde voorwaarden een verleggingsregeling toepassen waarbij de verplichting tot betaling van de btw wordt verlegd naar de belastingplichtige ontvanger van de goederen in het geval van

---

6 PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.
7 PB C […] van […], blz. […].
8 PB L 109 van 26.4.2007, blz. 42.

leveringen van mobiele telefoons en geïntegreerde schakelingen, op voorwaarde dat de maatstaf van heffing voor de levering niet minder dan 5 000 GBP bedraagt.

(4) De derogatiemaatregel strekte ertoe een einde te maken aan bepaalde agressieve vormen van belastingontduiking en met name "carrousels" waarbij goederen verschillende keren worden geleverd zonder dat er btw wordt voldaan, maar de afnemer toch in het bezit komt van een geldige factuur om de btw in mindering te brengen. Door de toepassing van het verleggingsmechanisme, waarbij er geen feitelijke betaling van btw van de afnemer aan de leverancier plaatsvindt, zou deze vorm van belastingontduiking onmogelijk moeten worden.

(5) Omdat er op het ogenblik dat de derogatie werd voorgesteld niet kon worden vastgesteld of de doelstellingen zouden worden verwezenlijkt en er geen negatieve gevolgen zouden zijn, werd besloten de derogatie slechts voor een korte periode toe te staan. In dit verband heeft het Verenigd Koninkrijk nog niet aangetoond dat de huidige regeling deze vormen van belastingontduiking daadwerkelijk heeft helpen te voorkomen. Het Verenigd Koninkrijk heeft ook moeite met de verplichte evaluatie van de algemene werking van de maatregel, met name de eventuele verschuiving van de belastingontduiking naar andere goederen of het stadium van het eindverbruik en het effect op de werking van de interne markt.

(6) Naar de Commissie begrijpt, is het Verenigd Koninkrijk nog niet in staat de vereiste informatie te verstrekken en heeft het meer tijd nodig om zijn verzoek tot verlenging van de oorspronkelijke derogatie voor een langere periode te rechtvaardigen.

(7) In haar oorspronkelijke voorstel voor Beschikking 2007/250/EG van de Raad[9] had de Commissie 31 december 2009 als einddatum voorgesteld, hetgeen de Raad nadien heeft gewijzigd tot 30 april 2009; zij kan derhalve met een verlenging van de maatregel tot eerstgenoemde datum instemmen. De Ecofin-Raad van 10 maart 2009 is evenwel overeengekomen om de derogatie van het Verenigd Koninkrijk met twee jaar te verlengen.

(8) Gelet op de klaarblijkelijke ernst van de btw-fraude in het Verenigd Koninkrijk, zoals gestaafd door de informatie die het land bij zijn oorspronkelijk verzoek heeft ingediend, blijft de maatregel proportioneel aangezien de verlenging tot een redelijke periode beperkt is en niet de grondslag legt van een algemene maatregel voor een veralgemeende verleggingsregeling noch de opmaat vormt tot een permanentere toepassing van deze derogatie.

(9) Naar aanleiding van de mededeling van de Commissie over mogelijke maatregelen tot wijziging van het btw-stelsel met het oog op fraudebestrijding[10], hetgeen in de praktijk ook kan betekenen dat de Commissie een soortgelijke maatregel voorstelt waarbij Richtlijn 2006/112/EG wordt gewijzigd met het oog op de invoering van een proefproject waaraan alle lidstaten kunnen deelnemen, dient deze beschikking te vervallen indien die maatregel in werking treedt vóór de vastgestelde einddatum van deze derogatie.

---

9 COM(2006) 555 definitief van 28.9.2006.

10 COM(2008) 109 definitief van 22.2.2008.

(10) De derogatie heeft geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Gemeenschap uit de btw,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 4 van Beschikking 2007/250/EG wordt vervangen door:

Deze beschikking vervalt op 30 april 2011 of op de datum waarop een wijziging van Richtlijn 2006/112/EG in werking treedt waarbij toestemming wordt verleend voor een soortgelijke maatregel in de vorm van een proefproject.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter