

## **Fiche 1: wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel:*  
Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG  
Betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de tijdelijke toepassing van een veralgemeende verleggingsregeling voor leveringen van goederen en diensten boven een bepaalde drempel
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
21 december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM (2016) 811
- d) *EUR-Lex:*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020464889&uri=COM:2016:811:FIN>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020404650&uri=SWD:2016:457:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*  
SWD(2016) 457
- f) *Behandelingstraject Raad:* Ecofin Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:* 113 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:* Unanimiteit
- j) *Rol Europees Parlement:* Raadplegend

### **2. Essentie voorstel**

- a) *Inhoud voorstel*  
In het BTW-Actieplan van april 2016 heeft de Europese Commissie aangegeven dat zij met voorstellen voor een definitief btw-systeem op basis van het bestemmingslandbeginsel komt. Aangezien het nog enkele jaren zal duren voor het definitieve btw-systeem in werking zal kunnen treden, zijn ook nu maatregelen nodig om de btw-fraude te bestrijden. In de Raadsconclusies van mei 2016 heeft de Raad ook aangegeven dat de informatie die naar aanleiding van een tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling wordt verkregen, nuttig kan

zijn om een beslissing te nemen over wat de meest efficiënte manier is om btw-fraude te bestrijden.

Dit voorstel maakt het voor lidstaten die aan bepaalde voorwaarden voldoen mogelijk om, in het kader van de strijd tegen BTW-carrouselfraude<sup>1</sup>, tijdelijk een algemene verlegging van verschuldigde btw op binnenlandse diensten en leveringen tussen ondernemers (met een factuurbedrag boven de 10.000) naar de afnemer van die prestatie toe te passen. Bij de toepassing van deze algemene verleggingsregeling zal, bij B2B (Business to Business) leveringen en diensten, geen sprake meer zijn van een gefractioneerde betaling waarbij de lidstaten de btw stapsgewijs innen. De btw-afdracht en inning vindt dan in zijn geheel plaats door de laatste schakel in de keten die levert aan de (particuliere) eindconsument. Door deze verlegging naar de laatste schakel wordt btw-carrouselfraude in de tussenliggende schakels voorkomen. Op dit moment is het al mogelijk de verleggingsregeling toe te passen in bepaalde fraudegevoelige sectoren. Met dit voorstel wordt deze verleggingsregeling uitgebreid naar alle binnenlandse leveringen van goederen en diensten met een factuurbedrag boven de 10.000 euro. Het gaat hier om een tijdelijke maatregel tot 30 juni 2022.

Lidstaten kunnen om deze derogatie voor een algemene verlegging van btw verzoeken indien in die lidstaat (1) het btw-gat<sup>2</sup> minstens 5%-punt hoger is dan de mediaan in de EU van het btw-gat, (2) van dit btw-gat minstens 25% uit carrouselfraude bestaat en (3) aantoonbaar dat andere controle maatregelen niet voldoende zijn om carrouselfraude in die lidstaat te kunnen bestrijden. Verder wordt het mogelijk gemaakt dat ook andere lidstaten om een derogatie voor een algemene verlegging van btw mogen verzoeken indien deze lidstaat, (1) grenst aan een lidstaat die de algemene verleggingsregeling toepast (2) aantoonbaar dat er een serieus risico van verschuiving van de fraude naar die lidstaat bestaat en (3) aantoonbaar dat andere controle maatregelen niet voldoende zijn om carrouselfraude in die lidstaat te kunnen bestrijden.

Anders dan bij de derogaties op grond van artikel 395 btw-richtlijn behoudt de Commissie zich de bevoegdheid voor om toestemming te verlenen aan de lidstaat om de algemene verlegging toe te passen maar ook gedurende de looptijd, op zijn vroegst 6 maanden na aanvang, dit besluit in te trekken indien sprake is van een aanzienlijke negatieve impact op de interne markt.

Verder bevat het voorstel rapportageverplichtingen voor zowel de lidstaat die om toepassing van de algemene verleggingsregeling verzoekt en dit ingewilligd krijgt, als voor alle andere lidstaten indien een van de lidstaten de algemene verleggingsregeling mag gaan toepassen. Deze rapportageverplichtingen zien op de monitoring van de fraude en eventuele verschuiving daarvan naar andere fraude en naar andere lidstaten.

---

<sup>1</sup> Bij btw-carrouselfraude draagt een ondernemer geen btw af aan de Belastingdienst, terwijl die btw door de afnemer wel in aftrek wordt gebracht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de goederen zonder btw in te kopen in andere lidstaten.

<sup>2</sup> Het btw-gat (VAT GAP) is het verschil in btw dat in theorie maximaal zou moeten binnenkomen, maar niet wordt ontvangen door een lidstaat. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals fraude, belastingontwijking, belastingvermijding, faillissement en insolventie alsmede (reken)fouten.

*b) Impact assessment Commissie*

In de effectbeoordeling gaat de Commissie in op het basisscenario (optie 1 - handhaven huidige situatie met daarbij toekomstige verbeteringen), twee beleidsopties inclusief varianten (alle binnenlandse leveringen of keuzemogelijkheid welke sectoren) en de effecten van deze opties. Optie 2 gaat uit van een derogatie voor een algemene verlegging boven een bepaalde drempel voor van te voren geselecteerde lidstaten. Optie 3 gaat uit van een derogatie voor een algemene verlegging boven een bepaalde drempel voor lidstaten die voldoen aan vastgestelde criteria. Ook is kort stilgestaan bij de mogelijkheid van een algemene verlegging zonder drempel, maar deze optie is niet uitgewerkt vanwege onder andere de hoge administratieve kosten.

De Commissie geeft de voorkeur aan optie 3 waarbij de derogatie voor een algemene verlegging op alle binnenlandse leveringen van goederen en diensten boven een bepaalde drempel kan worden aangevraagd door elke lidstaat die voldoet aan de vooraf vastgestelde criteria. Volgens de Commissie is dit de enige optie die voldoet aan de politieke toezegging om een dergelijke derogatie te verlenen aan lidstaten zonder hiermee risico's te creëren voor de interne markt.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland onderschrijft de doelen die met het nieuwe Commissievoorstel worden beoogd, namelijk het bestrijden van btw-fraude en daarmee het verkleinen van het btw-gat. De strijd tegen btw-fraude is een belangrijk aandachtsgebied van het kabinet. In Nederland is de nationale aanpak gericht op de preventie van deze vorm van fraude en het zo snel mogelijk opsporen en beëindigen van die fraude. Ook op EU-niveau wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een IT-tool (Transaction Network Analyses (TNA)). Door deze IT-tool kan straks informatie van alle 28 lidstaten over grensoverschrijdende transacties automatisch worden uitgewisseld. Dit kan en moet als aanvulling op onze nationale analyse de fraudenetwerken in Europa nog sneller in kaart brengen zodat deze sneller en effectiever kunnen worden bestreden.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland steunt het voorstel om lidstaten de mogelijkheid te bieden tijdelijk een algemene verleggingsregeling te hanteren, wel dringt Nederland aan op verduidelijking van een aantal elementen. Het voorstel biedt lidstaten die zeer ernstige btw-carrouselfraude ondervinden en geen andere mogelijkheid hebben dit goed te beteugelen naar verwachting een effectieve maatregel. Tevens biedt deze tijdelijke regeling een goede mogelijkheid om in de praktijk te bezien of een algemene verlegging van btw een goede methode is om btw carrouselfraude te bestrijden en welk effect dit heeft op de btw afdracht en het toezicht daarop. Verder is van belang te weten in hoeverre een algemene binnenlandse verleggingsregeling leidt tot een verschuiving naar andersoortige vormen van btw fraude. Nederland is vooralsnog zelf niet van plan in te zetten op deze vorm van fraudebestrijding, maar is geïnteresseerd in de effecten daarvan in lidstaten die de maatregel wel willen inzetten. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat niet alle lidstaten in dezelfde mate geraakt worden door btw-fraude. Zo is het btw-gat in Nederland volgens de cijfers van de Commissie gelijk aan de mediaan van het btw-

gat in de EU. Op basis van dit percentage zou Nederland niet in aanmerking komen voor een algemene verleggingsregeling, tenzij één van onze buurlanden een verzoek daartoe ingewilligd krijgt en Nederland verder aan de hiervoor genoemde voorwaarden voldoet. Daar komt bij dat ook een algemene verleggingsregeling nadelen kent, zoals een risico op verschuiving naar andere vormen van btw-fraude. Bij een eventuele invoering zal sprake zijn van een omvangrijke systeemwijziging, waarover op voorhand meer informatie over de effecten moet bestaan om tot invoering over te gaan. Ook kent een dergelijke systeemwijziging grote gevolgen voor de uitvoering van de btw-wetgeving.

Wel dringt Nederland aan op verduidelijking van de voorwaarden verbonden aan deze algemene verleggingsregeling en de rapportageverplichtingen. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk hoe het aandeel van de btw-carrouselfraude in het btw-gat kan worden bepaald. Voorts vraagt Nederland verduidelijking op basis van welke criteria kan worden bepaald of sprake is van een negatieve impact op de interne markt, zodat de Commissie kan overgaan tot intrekking van de derogatie. Ook vraagt Nederland om toelichting bij de keuze van de Commissie om de beslissing voor toepassing van de derogatie niet aan de Raad te laten zoals gebruikelijk bij derogatieverzoeken die voldoen aan de voorwaarden.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Verschillende lidstaten hebben in de Ecofin Raad om dit voorstel gevraagd. Anderzijds zijn enkele lidstaten afwachtend, omdat de maatregel sterk afwijkt van het bestaande btw-systeem en omdat deze lidstaten een verschuiving vrezen van fraude naar andere lidstaten. Het is op dit moment te vroeg om te kunnen beoordelen of de vereiste unanimititeit kan worden bereikt.

**4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

*a) Bevoegdheid:*

De Europese Unie heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de indirecte belastingen. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 113 VWEU (harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, voor zover noodzakelijk voor de werking van de interne markt). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

*b) Subsidiariteit:*

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit, omdat lidstaten de mogelijkheid krijgen een verzoek in te dienen voor de toepassing van een derogatie op het bestaande btw-systeem door een algemene verleggingsregeling te introduceren. Op dit moment is dit niet mogelijk op basis van de btw-richtlijn, daarom is een richtlijnwijziging noodzakelijk en dat kan niet worden bewerkstelligd door de lidstaten zelf. Dit moet op EU-niveau plaatsvinden.

*c) Proportionaliteit:*

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op proportionaliteit, omdat het voorstel in juiste verhouding staat tot het te bereiken doel. Zo wordt enkel de mogelijkheid geboden aan lidstaten die aan bepaalde voorwaarden voldoen om de algemene verleggingsregeling toe

te passen. Dit zal geen verplichting zijn voor de lidstaten. Bovendien heeft deze maatregel een tijdelijk karakter, namelijk tot 30 juni 2022.

## 5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

### a) *Consequenties EU-begroting*

Geen.

### b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Geen.

### c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen

### d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De regeldruk zal in Nederland niet toenemen zolang Nederland niet om een dergelijke algemene verleggingsregeling verzoekt. Het bedrijfsleven in Nederland wordt hierdoor niet geraakt tenzij deze bedrijven vestigingen in een lidstaat hebben die binnenlands een algemene verleggingsregeling invoeren. In dat geval zal dit effect hebben op hun wijze van factureren, afdracht van btw en zal dit mogelijk gepaard gaan met binnenlandse listingsverplichtingen voor zover dit niet al verplicht is in die landen.

### e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

De mogelijke effecten op het functioneren van de interne markt zullen nauwgezet worden gevolgd. Indien nodig, kan de Commissie gebruik maken van de *safeguard clause* om verleende derogaties terug te draaien.

## 6. Implicaties juridisch

### a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

Geen.

### b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Geen.

### c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Voorgesteld wordt om de Richtlijn in werking te laten treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Vanwege het optionele karakter van deze richtlijn is implementatie niet noodzakelijk. De richtlijn is van toepassing tot 30 september 2022.

### d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Geen.

#### **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Zolang Nederland deze tijdelijke algemene verleggingsregeling niet kan en niet wil toepassen, zijn er ook nagenoeg geen gevolgen voor de uitvoering anders dan dat signalen, over verschuiving van fraude naar Nederland als gevolg van een algemene verleggingsregeling in een andere lidstaat, moeten worden gerapporteerd.

#### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.