



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 november 2018
(OR. en)

12852/18

**Interinstitutioneel dossier:
2016/0406 (CNS)**

**FISC 400
ECOFIN 884**

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft: RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke 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

RICHTLIJN (EU) 2018/... VAN DE RAAD

van ...

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke 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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 113,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement,¹

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité,²

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

¹ PB ... van ..., blz. .

² PB ... van ..., blz. .

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In haar mededeling van 7 april 2016 over een actieplan betreffende de btw kondigde de Commissie haar voornemen aan om te komen met een voorstel voor een definitief btw-stelsel voor grensoverschrijdende handel tussen ondernemingen tussen de lidstaten op basis van de belasting van grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten.
- (2) In het kader van het huidige niveau van btw-fraude, het feit dat niet alle lidstaten in gelijke mate door deze fraude worden getroffen, en dat het verscheidene jaren zal duren om het definitieve btw-stelsel in te voeren, kunnen een aantal dringende en specifieke maatregelen nodig zijn.
- (3) In dit verband hebben verschillende lidstaten toestemming gevraagd om boven een bepaalde transactiedrempel een tijdelijke veralgemeende verleggingsregeling (Generalised Reverse Charge Mechanism - GRCM) te mogen toepassen die zou afwijken van een van de algemene beginselen van het huidige btw-stelsel, namelijk dat van de gefractioneerde betaling, teneinde de veel voorkomende carrouselfraude aan te pakken. De carrouselfraude is vooral terug te voeren op de huidige vrijstelling voor intracommunautaire leveringen, waardoor goederen vrij van btw verkregen kunnen worden. Een aantal handelaren pleegt vervolgens belastingfraude door de van hun afnemers ontvangen btw niet aan de belastingdienst af te dragen. Deze afnemers, die in het bezit zijn van geldige facturen, behouden evenwel het recht op aftrek van de voorbelasting. Dezelfde goederen kunnen verschillende keren worden geleverd, waarbij telkenmale gebruik wordt gemaakt van vrijgestelde intracommunautaire leveringen. Soortgelijke carrouselfraude komt ook voor bij het verrichten van diensten. Door de belastbare ontvanger van de goederen of diensten aan te wijzen als degene die de btw moet voldoen, zou de derogatie een einde maken aan deze mogelijkheid tot belastingfraude.

- (4) De lidstaten met verschillen in de ontwikkeling van de capaciteit van hun belastingautoriteiten moeten zich, gezien de hogere niveaus van btw-fraude en inkomstenverliezen, bijzondere inspanningen getroosten bij de toepassing van het btw-stelsel, zoals vermeld in artikel 27, eerste alinea van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (5) Om het risico op een verschuiving van de fraude tussen lidstaten te beperken, moeten lidstaten die voldoen aan een aantal criteria met betrekking tot het niveau van de fraude, in het bijzonder met betrekking tot carrouselfraude, en die kunnen aantonen dat andere controlemaatregelen niet volstaan in de strijd tegen deze fraude, de mogelijkheid krijgen om de GRCM toe te passen. Bovendien moeten zij aantonen dat de geraamde voordelen voor de belastingnaleving en -inning die als gevolg van de invoering van de GRCM worden verwacht, groter zijn dan de geraamde totale extra lasten voor ondernemingen en belastingautoriteiten, en dat de kosten voor ondernemingen en belastingautoriteiten niet hoger zullen uitvallen dan die van andere controlemaatregelen.
- (6) Indien lidstaten ervoor kiezen de GRCM toe te passen, moeten zij deze op alle niet-grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten boven een bepaald transactiebedrag toepassen. De toepassing van de GRCM mag dus niet tot een specifieke sector worden beperkt.
- (7) De lidstaten die ervoor kiezen de GRCM toe te passen, moeten de belastingplichtigen specifieke elektronische rapportageverplichtingen opleggen ter waarborging van de doeltreffende werking en monitoring van de toepassing van de GRCM. Zij moeten alle nieuwe vormen van belastingfraude, bijvoorbeeld het kunstmatig splitsen van de maatstaf van heffing van transacties, opsporen en voorkomen.

- (8) Om te kunnen beoordelen of de invoering van de GRCM in één lidstaat tot een verschuiving van fraude naar andere lidstaten leidt en om te kunnen bepalen in welke mate het functioneren van de interne markt mogelijk wordt verstoord, moet worden voorzien in een specifieke verplichting tot uitwisseling van informatie tussen de lidstaten die de GRCM toepassen en de lidstaten die dit niet doen. Iedere uitwisseling van informatie is onderworpen aan de toepasselijke bepalingen inzake bescherming van persoonsgegevens en vertrouwelijkheid, waaronder vrijstellingen en beperkingen ter bescherming van de belangen van de lidstaten of van de Unie op het gebied van belastingen.
- (9) Om op transparante wijze te kunnen beoordelen welk effect de toepassing van de GRCM heeft op frauduleuze activiteiten, moeten vooraf bepaalde evaluatiecriteria vastgesteld worden door de lidstaten, zodat het niveau van de fraude vóór en na de toepassing van de GRCM kan worden beoordeeld.
- (10) De besluiten waarbij de toepassing van de GRCM wordt goedgekeurd, zullen budgettaire gevolgen hebben die voor één of meer lidstaten aanzienlijk zouden kunnen zijn. Derhalve moet aan de Raad de bevoegdheid worden verleend om de toepassing van de GRCM toe te staan.
- (11) Een lidstaat die ervoor kiest de GRCM toe te passen, moet de Commissie verzoeken, de toepassing van de GRCM voor te stellen, alsmede de nodige gegevens verstrekken om de Commissie in staat te stellen dit verzoek te beoordelen. Indien nodig moet de Commissie de mogelijkheid hebben om aanvullende gegevens te vragen.

- (12) Aangezien de toepassing van de GRCM kan leiden tot een verschuiving van de fraude naar andere lidstaten die deze regeling niet toepassen, en zo onverwachte gevolgen kan hebben voor het functioneren van de interne markt, moet de Raad als veiligheidsmaatregel alle uitvoeringsbesluiten die machtigen tot de toepassing van de GRCM kunnen intrekken. Aangezien snel moet kunnen worden gereageerd in geval van een aanzienlijk negatief effect op de interne markt, moeten besluiten met omgekeerde eenparigheid van stemmen worden genomen.
- (13) Omdat de GRCM onzekere gevolgen kan hebben, moet de toepassing ervan in de tijd worden beperkt.
- (14) Om het effect op de interne markt van nabij te volgen, moeten alle lidstaten, indien de GRCM in minstens één lidstaat wordt toegepast, bij de Commissie verslag uitbrengen zodat het effect op fraude, de nalevingskosten voor bedrijven en verschuivingen in frauduleuze activiteiten als gevolg van de toepassing van de GRCM kunnen worden beoordeeld.
- (15) Richtlijn 2006/112/EG moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

In Richtlijn 2006/112/EG wordt het volgende artikel ingevoegd:

"Artikel 199 quater

1. In afwijking van artikel 193 kan een lidstaat tot en met 30 juni 2022, een veralgemeende verleggingsregeling (GRCM: Generalised Reverse Charge Mechanism) invoeren voor niet-grensoverschrijdende leveringen, waarbij wordt bepaald dat de tot voldoening van de belasting gehouden persoon de belastingplichtige is aan wie goederen en diensten worden geleverd boven een drempel van 17 500 EUR per transactie.

Een lidstaat die de GRCM wil invoeren, moet aan alle volgende voorwaarden voldoen:

- a) overeenkomstig de methode en de cijfers in het door de Commissie gepubliceerde eindverslag van 2016 van 23 augustus 2016 over de btw-kloof, in 2014 een btw-kloof - uitgedrukt als een percentage van de totale verschuldigde btw - van ten minste 5 procentpunten boven de communautaire mediaan van de btw-kloof hebben gehad;
- b) op basis van de effectbeoordeling die het wetgevingsvoorstel voor dit artikel vergezelde, te kampen hebben met een carrouselfraude die meer dan 25 % van zijn totale btw-kloof uitmaakt;

- c) aantonen dat andere controlematregelen niet volstaan om carrouselfraude op zijn grondgebied tegen te gaan, met name door te vermelden welke controlematregelen zijn toegepast en waarom deze onvoldoende doeltreffend zijn, alsmede waarom administratieve samenwerking op btw-gebied niet blijkt te volstaan;
- d) aantonen dat de geraamde voordelen voor de belastingnaleving en -inning die als gevolg van de invoering van de GRCM worden verwacht, de geraamde totale extra lasten voor ondernemingen en belastingautoriteiten met ten minste 25 % overtreffen; en
- e) aantonen dat ondernemingen en belastingadministraties als gevolg van de invoering van de GRCM geen uitgaven zullen moeten doen die hoger liggen dan die welke voortvloeien uit de toepassing van andere controlematregelen.

De lidstaat voegt bij het in lid 3 bedoelde verzoek de berekening van de btw-kloof volgens de methode en de cijfers in het door de Commissie gepubliceerde verslag over de btw-kloof als bedoeld in punt a) van de tweede alinea van dit lid.

2. Lidstaten die de GRCM toepassen, stellen passende en doeltreffende elektronische rapportageverplichtingen vast voor alle belastingplichtigen en, in het bijzonder, voor de belastingplichtigen die de goederen of diensten leveren of ontvangen waarop de GRCM van toepassing is, zulks ter waarborging van de doeltreffende werking en monitoring van de GRCM.

3. De lidstaten die de GRCM wensen toe te passen, dienen bij de Commissie een verzoek in en verstrekken de volgende gegevens:
- a) een gedetailleerde rechtvaardiging waaruit blijkt dat aan de voorwaarden van lid 1 wordt voldaan;
 - b) de begindatum van de toepassing van de GRCM en de periode waarvoor de GRCM toegepast zal worden;
 - c) de te nemen maatregelen om belastingplichtigen te informeren over de invoering van de GRCM; en
 - d) een gedetailleerde beschrijving van de in lid 2 bedoelde begeleidende maatregelen.

Indien de Commissie van mening is dat zij niet over alle nodige gegevens beschikt, verzoekt zij, binnen een maand na ontvangst van het verzoek, om aanvullende gegevens, waaronder de achterliggende methoden, veronderstellingen, onderzoeken en andere bewijsstukken. De verzoekende lidstaat verstrekt de nodige gegevens binnen een maand na ontvangst van de kennisgeving.

4. Indien de Commissie van mening is dat het verzoek aan de in lid 3 bedoelde vereisten voldoet, dient zij uiterlijk drie maanden na ontvangst van alle nodige gegevens een voorstel in bij de Raad. De Raad, die met eenparigheid van stemmen over het Commissievoorstel besluit, kan de verzoekende lidstaat machtigen de GRCM toe te passen. Indien de Commissie van mening is dat het verzoek niet aan de in lid 3 bedoelde vereisten voldoet, stelt zij de verzoekende lidstaat en de Raad binnen dezelfde termijn in kennis van de redenen daarvoor.
5. Indien er overeenkomstig de tweede alinea van dit lid aanzienlijke negatieve gevolgen voor de interne markt worden vastgesteld, stelt de Commissie uiterlijk drie maanden na ontvangst van alle nodige gegevens voor alle in lid 4 bedoelde uitvoeringsbesluiten in te trekken, op zijn vroegst zes maanden na de inwerkingtreding van het eerste uitvoeringsbesluit waarbij een lidstaat werd gemachtigd de GRCM toe te passen. Deze intrekking wordt geacht door de Raad te zijn goedgekeurd, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit het voorstel van de Commissie binnen 30 dagen na de aanneming ervan door de Commissie te verwerpen.

Er is sprake van aanzienlijke negatieve gevolgen indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) minstens één lidstaat die de GRCM niet toepast, stelt de Commissie in kennis van een toename van de btw-fraude op zijn grondgebied als gevolg van de toepassing van de GRCM; en
- b) mede op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie als bedoeld onder punt a) van deze alinea, stelt de Commissie vast dat de toename van btw-fraude op hun grondgebied verband houdt met de toepassing van de GRCM in een of meerdere lidstaten.

6. Lidstaten die de GRCM toepassen, verstrekken de volgende informatie in elektronische vorm aan alle lidstaten:

- a) de namen van de personen tegen wie, in de twaalf maanden voorafgaand aan de begindatum van toepassing van de GRCM, een strafrechtelijke of administratieve procedure voor btw-fraude heeft gelopen; en

- b) de namen van de personen, en in het geval van rechtspersonen tevens de namen van de bestuurders ervan, wier btw-registratie in die lidstaat is beëindigd na de invoering van de GRCM; en
- c) de namen van de personen, en in het geval van rechtspersonen tevens de namen van de bestuurders ervan, die hebben nagelaten een btw-aangifte in te dienen voor twee opeenvolgende belastingtijdvakken na de invoering van de GRCM.

De onder de punten a) en b) van de eerste alinea bedoelde informatie wordt uiterlijk drie maanden na de invoering van de GRCM ingediend en wordt vervolgens om de drie maanden geactualiseerd. De onder punt c) van de eerste alinea bedoelde informatie wordt uiterlijk negen maanden na de invoering van de GRCM ingediend en wordt vervolgens om de drie maanden geactualiseerd.

Lidstaten die de GRCM toepassen, dienen uiterlijk één jaar na aanvang van de toepassing van de GRCM een tussentijds verslag in bij de Commissie. Dit verslag bevat een gedetailleerde beoordeling van de effectiviteit van de GRCM. Drie maanden na het einde van de toepassingsperiode van de GRCM dienen de lidstaten die de GRCM toepassen, een eindverslag in over het algemene effect ervan.

7. Lidstaten die de GRCM niet toepassen, dienen bij de Commissie een tussentijds verslag in over de gevolgen op hun grondgebied van de toepassing van de GRCM door andere lidstaten. Dit dient te gebeuren uiterlijk drie maanden nadat de GRCM gedurende ten minste één jaar in één lidstaat is toegepast.

Indien ten minste één lidstaat de GRCM toepast, dienen de lidstaten die de GRCM niet toepassen, uiterlijk op 30 september 2022 bij de Commissie een eindverslag in over de gevolgen op hun grondgebied van de toepassing van de GRCM door andere lidstaten.

8. In de in lid 6 bedoelde verslagen beoordelen de lidstaten de gevolgen van de toepassing van de GRCM op basis van de volgende criteria:
- a) de ontwikkeling van de btw-kloof;
 - b) de ontwikkeling van de btw-fraude, in het bijzonder carrouselfraude en fraude op het niveau van de detailhandel;
 - c) de ontwikkeling van de administratieve lasten voor belastingplichtigen;
 - d) de ontwikkeling van de administratieve kosten voor de belastingautoriteiten.

9. In de in lid 7 bedoelde verslagen beoordelen de lidstaten de gevolgen van de toepassing van de GRCM op basis van de volgende criteria:
- a) de ontwikkeling van de btw-fraude, in het bijzonder carrouselfraude en fraude op het niveau van de detailhandel;
 - b) de verschuiving van fraude vanuit lidstaten die de GRCM toepassen of hebben toegepast."

Artikel 2

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing tot en met 30 juni 2022.

Artikel 3

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te ...,

Voor de Raad

De voorzitter