



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Duitsland 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

TOELICHTING

Overeenkomstig artikel 395, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde¹ (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 de Commissie op 15 maart 2021, heeft Duitsland verzocht om te mogen afwijken van artikel 193 van de btw-richtlijn wat betreft de tot voldoening van de btw gehouden persoon in het geval van overdracht van emissierechten die in het nationale systeem worden verhandeld in het kader van de wet op de brandstofemissierechtenhandel (BEHG) van 12 december 2019. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 7 april 2021 van het verzoek van Duitsland in kennis gesteld. Bij brief van 8 april 2021 heeft de Commissie Duitsland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Krachtens artikel 193 van de btw-richtlijn is de belastingplichtige die goederen levert of diensten verricht, in de regel de persoon die tot voldoening van de btw is gehouden.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn mogen de lidstaten van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen treffen om de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen, mits de Raad hen daartoe gemachtigd heeft.

Duitsland heeft gevraagd om te mogen afwijken van artikel 193 van de btw-richtlijn, teneinde belastingplichtigen aan wie emissierechten worden overdragen in het kader van de wet op de brandstofemissierechtenhandel (BEHG) van 12 december 2019, aan te wijzen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon (verleggingsregeling).

Het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten in de EU (EU-emissiehandelssysteem of EU-ETS) is geregeld bij Richtlijn 2003/87/EG² van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap. Deze richtlijn staat de lidstaten toe hun eigen nationale handelssysteem te handhaven naast het EU-ETS.

Met de BEHG heeft Duitsland een wettelijk kader voor een nationaal emissiehandelssysteem gecreëerd ten behoeve van de prijsstelling van broeikasgasemissies uit fossiele brandstoffen, die niet onder het EU-ETS vallen. Deze wet zal bijdragen aan de verwezenlijking van de nationale klimaatdoelstellingen, waaronder het langetermijndoel om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 tot nul terug te dringen, en van de reductiedoelstellingen in het kader van de EU-klimaatverordening, en aan de verbetering van de energie-efficiëntie.

Uit de ervaringen met de emissiehandel is in het algemeen gebleken dat deze sector zeer kwetsbaar is voor btw-fraude. Daarom biedt artikel 199 bis, lid 1, van de btw-richtlijn de

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² PB L 275 van 25.10.2003 blz. 32.

lidstaten de mogelijkheid om de verleggingsregeling toe te passen op de overdracht van bepaalde rechten en certificaten. Duitsland maakt gebruik van de mogelijkheden waarin artikel 199 bis, lid 1, punten a) en f), van de btw-richtlijn voorziet en past de verleggingsregeling toe op de handel in broeikasgasemissierechten in het kader van het EU-ETS en op de handel in gas- en elektriciteitscertificaten. Zo kon het verlies aan btw-inkomsten bij de overdracht van dergelijke rechten en certificaten worden beperkt.

Op basis van deze ervaringen moet ervan worden uitgegaan dat er ook bij de handel in brandstofemissierechten in het kader van de BEHG kan worden gefraudeerd en er dus een verlies aan btw-inkomsten kan worden verwacht. Een specifiek kenmerk van de handel in emissierechten is dat zulke rechten snel, meermaals en vlot kunnen worden uitgewisseld, zonder dat er bijvoorbeeld transportkosten ontstaan. De overeenkomstige leveringsketens worden aan het zicht onttrokken door de frequente en snelle eigendomsoverdrachten, waardoor het voor de autoriteiten zeer lastig is om na te gaan of en te garanderen dat het juiste bedrag aan belastingen wordt geheven.

Het valt ook te verwachten dat er in de leveringsketen “ploffers” zullen zitten, die - als zij worden ontdekt - al lang zijn verdwenen of geen activa meer hebben, waardoor de belastingautoriteiten de ontdoken belasting niet meer kunnen innen. In een dergelijk scenario geeft de koper van de rechten in de leveringsketen de btw die op de factuur van de verkoper is vermeld, aan als aftrekbare voorbelasting overeenkomstig de artikelen 167 en 168 van de btw-richtlijn, maar de verkoper draagt de door hem in rekening gebrachte btw niet af aan de belastingautoriteiten. Aangezien er tegenover de aftrek van de voorbelasting geen btw-inkomsten staan, vertegenwoordigt de voorbelasting een verlies aan belastinginkomsten voor de Duitse belastingautoriteiten.

De toepassing van de verleggingsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van de btw-richtlijn is beperkt tot rechten die onder het EU-ETS worden verhandeld. Daarom biedt artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van de btw-richtlijn geen rechtsgrondslag voor de toepassing van de verleggingsregeling op de handel in rechten in het kader van nationale handelsregelingen zoals de BEHG.

Gelet op de fraudegevoeligheid van de handel in emissierechten en het feit dat artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van de btw-richtlijn niet kan worden toegepast op de overdracht van emissierechten in het kader van de BEHG, wordt voorgesteld om een bijzondere maatregel in te voeren op grond waarvan Duitsland de verleggingsregeling mag toepassen op bovengenoemde overdrachten tot en met 31 december 2024. Gelet op het toepassingsgebied en de nieuwheid van de derogatie, die betrekking heeft op de handel in broeikasgasemissierechten uit fossiele brandstoffen, een fraudegevoelige sector, is het zaak het effect ervan te evalueren. Indien Duitsland dus een verlenging van de bijzondere maatregel na 2024 noodzakelijk zou achten, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2024 een daartoe strekkend verzoek voorleggen, samen met een verslag over de toepassing van de bijzondere maatregel. In dat verslag moet worden beoordeeld welk effect de maatregel heeft gesorteerd op de strijd tegen btw-fraude en worden vermeld hoeveel ondernemers en transacties onder de maatregel vielen.

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

Artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van de btw-richtlijn staat de lidstaten toe de verleggingsregeling toe te passen op de overdracht van broeikasgasemissierechten als

omschreven in artikel 3 van Richtlijn 2003/87/EG en op de overdracht van andere eenheden die door exploitanten kunnen worden gebruikt om aan die richtlijn te voldoen.

Het toestaan van een derogatie op grond waarvan de verleggingsregeling kan worden toegepast op de overdracht van rechten voor emissies die niet onder het bij Richtlijn 2003/87/EG vastgestelde EU-emissiehandelssysteem vallen, is in overeenstemming met de doelstellingen van bovengenoemde bepalingen van de btw-richtlijn.

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, valt dit onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Het subsidiariteitsbeginsel is derhalve niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

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

Gezien de beperkte werkingssfeer van de derogatie staat de bijzondere maatregel in verhouding tot het beoogde doel, namelijk de belastinginning vereenvoudigen en belastingontduiking bestrijden. Hij gaat niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te bereiken.

- **Keuze van het instrument**

Het voorgestelde instrument is een uitvoeringsbesluit van de Raad.

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 uitvoeringsbesluit van de Raad is het aangewezen instrument, omdat het tot een individuele lidstaat kan worden gericht.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

Er zijn geen belanghebbenden geraadpleegd. Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Duitsland en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad strekt ertoe bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking bij de handel in emissierechten, een sector die bijzonder kwetsbaar is voor btw-fraude, te voorkomen. De verleggingsregeling moet Duitsland helpen

btw-fraude in deze sector tegen te gaan. De derogatiemaatregel zal dus een potentieel positief effect sorteren.

Gelet op de beperkte werkingssfeer en toepassingsduur van de derogatie zal het effect in ieder geval beperkt zijn.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel zal geen negatieve gevolgen voor de EU-begroting hebben.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel bevat een vervaltbepaling, namelijk 31 december 2024.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Duitsland 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

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 waarde¹, en met name artikel 395, lid 1, eerste alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Krachtens artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG is de belastingplichtige die goederen levert of diensten verricht, in de regel ook de persoon die tot voldoening van de btw is gehouden.
- (2) Bij brief van 15 maart 2021 heeft Duitsland bij de Commissie een verzoek ingediend om machtiging tot toepassing van een bijzondere maatregel die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de tot voldoening van de btw gehouden persoon in het geval van overdracht van emissierechten die in een nationaal handelssysteem worden verhandeld in het kader van de wet op de brandstofemissierechtenhandel² (BEHG) van 12 december 2019 (hierna “het verzoek” genoemd).
- (3) Bij brief van 7 april 2021 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG het verzoek aan de andere lidstaten toegezonden en bij brief van 8 april 2021 heeft zij Duitsland meegedeeld dat ze over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (4) Artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van Richtlijn 2006/112/EG staat de lidstaten toe om belastingplichtigen aan wie broeikasgasemissierechten als omschreven in artikel 3 van Richtlijn 2003/87/EG³ van de Raad, alsook andere eenheden die door exploitanten kunnen worden gebruikt om aan die richtlijn te voldoen, worden overgedragen, als de tot voldoening van de btw gehouden persoon aan te wijzen (hierna “de verleggingsregeling” genoemd). Deze bepalingen zijn bij Richtlijn 2010/23/EU⁴ van

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728).

³ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

⁴ Richtlijn 2010/23/EU van de Raad van 16 maart 2010 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige diensten (PB L 72 van 20.3.2010, blz. 1).

de Raad opgenomen in Richtlijn 2006/112/EG ten behoeve van de strijd tegen de btw-fraude. De toepassing van de verleggingsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van Richtlijn 2006/112/EG is beperkt tot rechten die onder het EU-emissiehandelssysteem (hierna “het EU-ETS” genoemd) worden verhandeld.

- (5) Met de BEHG heeft Duitsland een wettelijk kader voor een nationaal emissiehandelssysteem gecreëerd, dat betrekking heeft op emissies die niet onder het EU-ETS vallen. Daarom biedt artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van Richtlijn 2006/112/EG geen rechtsgrondslag voor de toepassing van de verleggingsregeling op de handel in het kader van de BEHG.
- (6) Volgens Duitsland is de handel in emissierechten zeer gevoelig voor btw-fraude. Bij de handel in brandstofemissierechten in het kader van de BEHG kan op dezelfde manier worden gefraudeerd als bij de emissiehandel in het kader van het EU-ETS. Emissierechten kunnen snel, meermaals en vlot worden uitgewisseld. De frequente en snelle eigendomsoverdrachten van deze emissierechten maken het voor de autoriteiten zeer lastig om na te gaan of en te garanderen dat het juiste bedrag aan belastingen wordt geheven. De koper van de rechten, een belastingplichtige met recht op aftrek, kan de voorbelasting aftrekken zonder dat de verkoper de door hem in rekening gebrachte btw afdraagt aan de belastingautoriteiten. Met name wanneer er in de leveringsketen sprake is van “ploffers”, die snel verdwijnen of geen activa hebben, kan de ontdoken belasting niet door de autoriteiten worden geïnd, met de daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen voor de begroting. Om dit verlies aan overheidsinkomsten te ondervangen, vraagt Duitsland om te mogen afwijken van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG en de verleggingsregeling te mogen invoeren voor de overdracht van emissierechten.
- (7) Als de belastingplichtige afnemer in die specifieke gevallen wordt aangewezen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon, zal de belastinginning worden vereenvoudigd en belastingontduiking en -ontwijking worden voorkomen. Daarom moet Duitsland worden gemachtigd de verleggingsregeling toe te passen op de overdracht van emissierechten die worden verhandeld in een nationaal handelssysteem in het kader van de BEHG.
- (8) De bijzondere maatregel moet in de tijd worden beperkt. Daarom moet Duitsland worden gemachtigd de maatregel toe te passen tot en met 31 december 2024.
- (9) Gezien het toepassingsgebied en de nieuwheid van de bijzondere maatregel is het zaak het effect ervan te evalueren. Indien Duitsland de maatregel dus na 2024 wil verlengen, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2024 een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van de bijzondere maatregel samen met het verzoek om verlenging. In dat verslag moet worden beoordeeld welk effect de maatregel heeft gesorteerd op de strijd tegen btw-fraude en worden vermeld hoeveel ondernemers en transacties onder de maatregel vielen.
- (10) De derogatiemaatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Duitsland gemachtigd de belastingplichtige aan wie emissierechten worden overgedragen die in een nationaal

handelssysteem in het kader van de wet op de brandstofemissierechtenhandel (Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen) van 12 december 2019 worden verhandeld, aan te wijzen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon.

Artikel 2

Dit besluit vervalt op 31 december 2024.

Een verzoek om verlenging van de bijzondere maatregel waarin dit besluit voorziet, moet uiterlijk 31 maart 2024 aan de Commissie worden voorgelegd, samen met een verslag over de toepassing van de maatregel, waarin wordt beoordeeld welk effect deze heeft gesorteerd op de strijd tegen btw-fraude en wordt vermeld hoeveel marktdeelnemers en transacties onder de maatregel vielen.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*