



Brussel, 18.1.2018
COM(2018) 34 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad

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 (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. Aangezien deze procedure voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de algemene beginselen van de btw, moeten dergelijke derogaties – overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie – een proportionele en beperkte reikwijdte hebben.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 8 augustus, heeft Letland verzocht om machtiging tot toepassing 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 3 november 2017 (Portugal bij brief van 6 november 2017) van het verzoek van Letland in kennis gesteld. Bij brief van 7 november 2017 heeft de Commissie Letland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Overeenkomstig artikel 193 van de btw-richtlijn is de btw in de regel verschuldigd door de belastingplichtige die de goederen levert. De door Letland gevraagde derogatie strekt ertoe de belastingplichtige afnemer van de goederen tot voldoening van de btw te verplichten (de zogenaamde verleggingsregeling) voor leveringen van specifieke goederen, namelijk bouwmaterialen, en zodoende fraude te bestrijden.

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.

Er is sprake van ploffraude wanneer ondernemers goederen verkopen of diensten verrichten, de btw van hun afnemers innen en vervolgens verdwijnen, zonder de btw, die zij van hun afnemers hebben geïnd, aan de belastingautoriteiten af te dragen. Bij de meest agressieve variant van deze belastingontduiking worden dezelfde goederen of diensten via een carouselconstructie (waarbij de goederen of diensten tussen verschillende lidstaten heen en weer reizen) verschillende keren geleverd zonder dat er btw wordt voldaan, terwijl de afnemer tegelijkertijd de btw aftrekt die hij aan zijn leverancier heeft betaald. Door in dergelijke gevallen de afnemer van de goederen of diensten aan te wijzen als degene die tot voldoening van de btw is gehouden, heeft de binnenlandse verleggingsregeling een einde gemaakt aan die mogelijkheid van belastingontduiking.

3. HET VERZOEK

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn vraagt Letland 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 wat betreft de

toepassing van de verleggingsregeling voor binnenlandse leveringen van bouwmaterialen.

Omdat er sprake was van fraude, heeft Letland in de sector van de bouwdiensten de verleggingsregeling overeenkomstig artikel 199, lid 1, onder a), van de btw-richtlijn ingevoerd, wat er volgens Letland voor heeft gezorgd dat de btw-fraude in de sector van de bouwdiensten is teruggebracht. Letland betoogt echter dat na de invoering van de verleggingsregeling in de sector van de bouwdiensten een stijging van de btw-teruggaaf aan belastingplichtigen is waargenomen, die gedeeltelijk door de toename van fraude bij de levering van bouwmaterialen is te verklaren. Volgens Letland zijn er redenen om aan te nemen dat een deel van de btw-plichtigen in de bouwsector te kwader trouw handelt en geen melding maakt van de daadwerkelijke hoeveelheden bouwmaterialen die bij het verlenen van bouwdiensten worden gebruikt.

Op grond van de door Letland verstrekte informatie passen belastingplichtigen in de bouwsector dezelfde methoden toe om btw te ontduiken als belastingplichtigen in andere sectoren, namelijk: a) de voorbelasting wordt ten onrechte verhoogd, b) de leveranciers van bouwmaterialen zijn dubieuze ondernemingen ("ploffers") waardoor de oorsprong van de producten niet kan worden bepaald, en c) de producten worden verkregen van "bufferbedrijven" en er wordt voorbelasting opgegeven.

Letland geeft daarnaast aan dat de bouwsector verantwoordelijk is voor het grootste deel van de schaduweconomie, waarbij bedrijfsinkomsten en lonen onder couvert niet worden opgegeven.

Door de persoon aan wie de bouwmaterialen en -diensten worden geleverd aan te wijzen als degene die tot voldoening van de btw is gehouden, wil Letland deze fraude in de sector van de bouwmaterialen aanpakken. Uit het verzoek blijkt dat Letland de verleggingsregeling met ingang van 1 januari 2018 op de leveringen van deze goederen wil toepassen. Dit wordt bevestigd door een brief die op 12 oktober 2017 aan de Commissie is gestuurd.

4. 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 ondermijnen en om te garanderen dat zij een beperkt toepassingsgebied hebben alsook noodzakelijk en proportioneel zijn.

Daarom mag iedere afwijking van het systeem van gespreide afdrachten slechts in laatste instantie en als een noodmaatregel worden toegepast en moeten waarborgen worden gegeven in verband met het noodzakelijke en uitzonderlijke karakter van de verleende derogatie.

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 wordt vervangen door een meer 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.

Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de producten in kwestie bestemd kunnen zijn voor particulier verbruik, wat het risico met zich meebrengt dat de fraude zich verplaatst naar een lager gelegen schakel in de toeleveringsketen, waar het misschien nog moeilijker is om toezicht uit te oefenen. De risico's kunnen dus toenemen als de gehele btw-plicht naar de laatste schakel van de ketting wordt verlegd. Daarnaast bestaat het gevaar dat de fraude naar andere lidstaten verschuift.

Een derogatie is daarnaast hoe dan ook geen langetermijnoplossing of een vervanging voor passende controlemaatregelen voor de sector en voor belastingplichtigen. Hoewel Letland in zijn verzoek heeft aangegeven dat het momenteel over een uitgebreide reeks aan controlemaatregelen beschikt om btw-fraudeurs aan te pakken, heeft het niet aangetoond waarom deze controlemaatregelen niet voldoende zouden zijn om de fraude bij bouwmaterialen te bestrijden. Letland heeft evenmin concreet aangegeven welke maatregelen genomen zijn of genomen zullen worden om de fraude in de sector van de bouwmaterialen te bestrijden.

Op basis van de door Letland verstrekte informatie is er sprake van fraude in de sector van de bouwmaterialen. Hoewel de binnenlandse verleggingsregeling effectief is gebleken bij het bestrijden van ploffraude, lijkt de regeling geen passend instrument te zijn om andere vormen van fraude, zoals het niet-opgeven van hoeveelheden gekochte producten, te bestrijden. De gevraagde maatregel biedt daarom geen optimale oplossing voor de fraudeproblematiek in de sector van de bouwmaterialen.

Tot slot heeft de Commissie een aantal derogatieverzoeken om de verleggingsregeling toe te passen op basis van bovenstaande elementen afgewezen. In dit verband wordt verwezen naar de mededelingen van de Commissie met betrekking tot de varkenshouderij en de diervoederindustrie (COM(2013) 148 van 19.3.2013 - in antwoord op een verzoek van Hongarije), de sector suiker (COM(2014) 229 van 22.4.2014 - in antwoord op het verzoek van Hongarije), edelstenen (COM(2014) 623 van 10.10.2014 - verzoek van Estland) en de sector vlees (COM(2017) 24 final van 19.1.2017 - verzoek van Slowakije).

Rekening houdend met het bovenstaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat een derogatie waarbij de verleggingsregeling mag worden toegepast in de sector van de bouwmaterialen, negatieve effecten kan sorteren wat de fraude op het niveau van de detailhandel en in andere lidstaten betreft. De gevraagde maatregel lijkt evenmin een optimale maatregel om de complexe fraudeproblematiek in deze sector aan te pakken.

In plaats daarvan moet een alomvattendere oplossing worden gevonden, die ook passende controlemaatregelen biedt. De Commissie blijft bereid Letland de nodige bijstand te verlenen om de problemen met btw-fraude aan te pakken.

5. CONCLUSIE

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