

Vergaderjaar 2009–2010

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 965**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 2 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn inzake verleggingsregeling fraudegevoelige goederen en diensten;
2. Mededeling «Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën» (SET-plan) (Kamerstuk 22 112, nr. 966).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
F. C. G. M. Timmermans

## **Fiche: Richtlijn inzake verleggingsregeling fraudegevoelige goederen en diensten**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten.

*Datum Commissiedocument:* 29-09-2009

*Nr. Commissiedocument:* COM (2009) 511 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&Dosld=198636](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&Dosld=198636)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* n.v.t.

*Behandelingstraject Raad:* Het voorstel wordt behandeld in de Ecofin Raad (datum behandeling nog niet bekend, waarschijnlijk Spaans Voorzitterschap)

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Financiën

*Rechtsbasis:* Artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:

Raad: eenparigheid

Europees Parlement: raadpleging

*Comitologie:* n.v.t.

### **2. Samenvatting BNC-fiche:**

Het voorstel voorziet in een tijdelijke (tot 31-12-2014) en facultatieve toepassing van de verleggingsregeling om bestaande fraude bij handel in emissiecertificaten (CO<sub>2</sub>-rechten) en bij bepaalde fraudegevoelige goederen te bestrijden. Uit een limitatieve lijst kan een lidstaat maximaal één dienst en twee goederen kiezen waarvoor gedurende twee jaren een verleggingsregeling geldt. De subsidiariteit en proportionaliteit wordt door Nederland positief respectievelijk negatief beoordeeld. Nederland steunt alle maatregelen die helpen om fraude te voorkomen, mits zij effectief de fraude bestrijden zonder disproportionele extra administratieve lasten en niet strijdig zijn met nationale restricties. Nederland is daarbij voorstander van gerichte acties of regelingen die meer specifiek het knelpunt aanpakken. De voorgestelde wijzigingen voldoen wel aan een gerichte aanpak en volgen het Nederlandse initiatief om een verleggingsregeling voor de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten goed te keuren. Nederland wil deze verleggingsregeling voor CO<sub>2</sub>-emissierechten die sinds juli 2009 is ingevoerd ook graag behouden. De voorwaarden en de limitatieve lijst die aan dit voorstel worden gekoppeld maken het voorstel echter ondoelmatig en veroorzaken administratieve lasten en uitvoeringslasten die niet in alle gevallen te rechtvaardigen zijn. Bij bespreking van het voorstel in detail zal worden gezien of de administratieve last en uitvoeringslast die het specifiek met zich mee brengt noodzakelijk zijn.

### 3. Samenvatting voorstel:

#### *a) Inhoud voorstel Richtlijn:*

Het voorstel voorziet in een tijdelijke toepassing (einddatum 31-12-2014) van de verleggingsregeling om bestaande fraude bij de handel in emissiecertificaten en bij bepaalde fraudegevoelige goederen te bestrijden. De verlengingsregeling verlegt de BTW van de verkoper naar de koper. Uit een limitatieve lijst kan een lidstaat maximaal één dienst en twee goederen kiezen waarvoor gedurende twee jaren een verleggingsregeling geldt. De beperking in tijd is ingegeven door de eerder gemaakte afspraak om eerst conventionele maatregelen te verbeteren voordat onconventionele regelingen als de onderhavige worden ingesteld. De regeling wijkt namelijk af van het bestaande BTW-systeem. Aan de toepassing van deze verleggingsregeling zijn specifieke voorwaarden verbonden. De lidstaten moeten controlemaatregelen en rapportageverplichtingen vaststellen alsmede vooraf evaluatiecriteria vaststellen teneinde voor afloop van de toepassingsperiode een evaluatieverslag over de toepassing van de regeling te kunnen voorleggen.

#### *b) Impact-assessment Commissie:*

Aangezien de voorgestelde regels de lidstaten de mogelijkheid bieden («kan»-bepaling) om op tijdelijke basis de verleggingsregeling toe te passen op zorgvuldig geselecteerde goederen of diensten is het aan de lidstaten om een grondige effectbeoordeling te verrichten, zoals in de richtlijn is bepaald.

### 4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

#### *a) Bevoegdheid:*

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 93. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in de door de Commissie aangegeven bevoegdheid.

#### *b) Functionele toets*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* negatief

*Onderbouwing:* Daar de doelstelling van het overwogen optreden erin bestaat de btw-fraude aan te pakken met tijdelijke maatregelen die afwijken van de bestaande communautaire voorschriften, kan dit alleen op het niveau van de Gemeenschap in alle lidstaten op een gelijke wijze worden verwezenlijkt. De vaststelling van een maatregel bestaande uit de verleggingsregeling sec op het niveau van de Gemeenschap is derhalve in overeenstemming met het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel. De randvoorwaarden die gekoppeld worden aan de toepassing van de verleggingsregeling in eigen land dienen voor wat betreft de controlemaatregelen en de vorm van rapportageverplichtingen aan de lidstaten te worden overgelaten. In die zin is de proportionaliteit negatief.

#### *c) Nederlands oordeel:*

De *subsidiariteit* wordt als positief beoordeeld. *Proportionaliteit* wordt negatief beoordeeld, het voorstel roept zowel administratieve lasten op voor belastingplichtigen als extra uitvoeringslasten voor de Belastingdiensten op het vlak van automatisering, controle en evaluatie. Voor zover thans kan worden overzien staan deze in elk geval wat de verlegging voor CO<sub>2</sub>-emissierechten betreft niet in verhouding tot het beoogde doel. Gelet op de tijdelijkheid van de maatregel lijken met name de aanpassing van automatisering om de controlevergelijkingen van de rapportageverplichtingen te kunnen verrichten voor zowel de Belastingdienst als de onderne-

mers niet proportioneel. Bij bespreking van het voorstel in detail zal worden gezien of alle lasten noodzakelijk zijn voor een effectieve fraudebestrijding. Op deze punten benadert Nederland het voorstel kritisch.

## **5. Implicaties financieel**

### *a) Consequenties EG-begroting:*

Geen.

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

Optionele toepassing van de verleggingsregeling leidt als zodanig niet tot extra uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. De controle op de toepassing van de verleggingsregeling vindt plaats binnen de huidige capaciteit voor handhaving van de omzetbelasting en vervangt in voorkomende gevallen de controle op toepassing van de reguliere bepalingen door ondernemingen. De bepalingen in de conceptrichtlijn met betrekking tot informatieverplichtingen jegens belastingplichtigen en de evaluatiebepalingen leiden wel tot extra kosten. De verplichtingen zullen incidenteel leiden tot extra ontwikkelkosten bij de Belastingdienst voor het kunnen ontvangen van extra gegevens op basis van de aanvullende listingsverplichtingen (rapportageverplichtingen) voor leveranciers/dienstverrichters en afnemers. Deze kosten zullen voor zover thans kan worden overzien € 5 mln. bedragen; zo'n voorziening kan overigens niet eerder dan per 2012 worden gerealiseerd. Ook structureel zullen extra kosten ontstaan in verband met het technisch onderhoud van de ondersteunende voorzieningen en de kosten van verwerking van en controle op gegevensopgaven. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voorbedrijfsleven en burger:*

### *d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*

*Rijksoverheid:* Aan de toepassing van deze verleggingsregeling zijn specifieke voorwaarden verbonden. De lidstaten moeten controlemaatregelen en rapportageverplichtingen vaststellen alsmede vooraf evaluatiecriteria vaststellen teneinde voor afloop van de toepassingsperiode een evaluatieverslag over de toepassing van de regeling te kunnen voorleggen.

*Bedrijfsleven:* De voorgestelde wijzigingen betekenen een listingsverplichting (rapportageverplichtingen) voor zowel de ondernemer die de BTW verlegt als voor de ondernemer naar wie de BTW wordt verlegd. Dit zal gepaard gaan met specifieke vermelding in de aangiften omzetbelasting en vermelding van de toepassing van de verleggingsregeling op de factuur.

*Burger:* geen.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De voorgestelde wijzigingen betekenen een aanpassing van de nationale wet- en regelgeving voor het uitvoeren van controlevergelijkingen door het opleggen van listingsverplichtingen als van deze verleggingsregeling gebruik zal worden gemaakt.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

De datum van inwerkingtreding is bepaald op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het streven is om deze richtlijn zo snel als mogelijk te laten ingaan. Implementatie van deze richtlijn in nationale wetgeving door de lidstaten is door het facultatieve karakter van de regeling vervolgens aan de lidstaten zelf, daarbij rekening houdend met de randvoorwaarden voor de invoering van de maatregel en het wetgevend traject.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Een evaluatie maakt onderdeel uit van de voorwaarden om de verleggingsregeling te mogen toepassen. Deze is voorzien één jaar voor beëindiging van deze tijdelijke maatregel eind 2014.

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

*Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.*

*a) Uitvoerbaarheid*

Als in Nederland voor toepassing van deze facultatieve maatregel wordt gekozen zal de uitvoering van de maatregelen geschieden door de Belastingdienst. Dit gaat dan gepaard met een extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst op het vlak van automatisering, controle en evaluatie. Zie hierover onderdeel 5.

*b) Handhaafbaarheid:*

Idem a.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

*a) Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

Nederland steunt alle maatregelen die helpen om fraude te voorkomen, mits zij effectief de fraude bestrijden zonder disproportionele extra administratieve lasten en niet strijdig zijn met nationale restricties. Nederland is daarbij voorstander van gerichte acties of regelingen die meer specifiek het knelpunt aanpakken. Dit voorstel volgt op de ad-hoc actie van afgelopen zomer van Frankrijk, Nederland en het VK om fraude met CO<sub>2</sub>-rechten in te dammen. In die zin is Nederland verheugd dat de Commissie snel met een voorstel komt in lijn met deze verleggingsregeling. In verband met toenemende onzekerheid bij afnemers van CO<sub>2</sub>-emissierechten over het geldend kunnen maken van het recht op aftrek, onder andere als gevolg van mogelijke btw-carrouselfraude, zag Nederland op 14 juli 2009 (Besluit DGB 2009/3897M) aanleiding tot het treffen van een maatregel die inhoudt dat de verschuldigde BTW over de verkoop van CO<sub>2</sub>-emissierechten mag worden verlegd van de verkoper naar de koper. De verleggingsregeling is, mits gericht, een effectief middel om (intracommunautaire) BTW-fraude te bestrijden en zelfs te voorkomen. Het Nederlandse standpunt blijkt uit het regelmatig inzetten van de verleggingsregeling (bouw, textiel, onroerend goed en onlangs CO<sub>2</sub>-emissierechten). Bij verlegging brengt de leverancier of dienstverrichter geen BTW in rekening aan zijn belastingplichtige afnemer, die evenwel zelf de tot voldoening van deze BTW gehouden persoon wordt. In de praktijk verricht de afnemer (voor zover deze recht heeft op aftrek van voorbelasting) de aangifte en de

afrek van de BTW tegelijkertijd zonder dat er enige betaling aan de schatkist hoeft plaats te vinden. Op deze manier wordt de theoretische mogelijkheid om te frauderen weggenomen. De overdracht van CO<sub>2</sub>-rechten is een dienst die, in tegenstelling tot de levering van goederen, zeer snel kan plaatsvinden en gepaard kan gaan met zeer grote bedragen die overigens uit oogpunt van fraudebestrijding lastiger te traceren zijn. Met name hiervoor is de verleggingsregeling een effectief en praktisch middel.

Door allerlei randvoorwaarden, tijdelijkheid en het limitatieve karakter wordt deze effectieve en gerichte maatregel juist ondoelmatig, inflexibel en leidt mogelijk tot verschuiving van fraude naar andere lidstaten. De ondoelmatigheid en inflexibiliteit worden ten eerste veroorzaakt doordat bij acute fraudedreiging eerst evaluatiecriteria moeten worden vastgesteld, alsmede het automatiseringssysteem en de wetgeving moeten worden aangepast om aan de randvoorwaarde van controlevergelijkingen te kunnen voldoen. Deze aanpassingen vergen kostbare tijd. Ten tweede wordt uitgegaan van een vooraf vastgestelde limitatieve lijst van 4 soorten goederen en 1 dienst. Hierdoor kan bij verschuiving van fraude naar andere goederen deze regeling niet meer worden toegepast. Dit wordt versterkt doordat de lidstaat twee jaar aan de keuze van maximaal 2 goederen uit deze limitatieve lijst is gebonden en dus niet kan inspelen op veranderd fraudegedrag. Het gevaar voor verschuiving van fraude hangt hiermee samen. Als lidstaat 1 voor goederen A en B heeft gekozen en lidstaat 2 voor goederen C en D, dan kan de fraude van goed A en B verschuiven naar lidstaat 2, zonder dat die lidstaat de mogelijkheid heeft daarvoor een verleggingsregeling toe te passen. Zeker voor de CO<sub>2</sub>-emissierechten is het de vraag of die randvoorwaarden allemaal nodig zijn. Op deze punten benadert Nederland het voorstel kritisch.