



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 12 juli 2024
(OR. en)

12259/24

**Interinstitutioneel dossier:
2024/0163(NLE)**

**FISC 164
ECOFIN 881**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	12 juli 2024
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2024) 294 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 waarbij de machtiging van Duitsland om een bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wordt verlengd

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2024) 294 final.

Bijlage: COM(2024) 294 final



Brussel, 12.7.2024
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 waarbij de machtiging van Duitsland om een bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wordt verlengd

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 nemen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 19 februari 2024, heeft Duitsland verzocht om de bijzondere maatregel 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 te mogen blijven toepassen, waarbij de toepassing van de bijzondere maatregel uit hoofde van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 van de Raad van 5 oktober 2021², die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn, wordt verlengd. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 27 maart 2024 van het verzoek van Duitsland in kennis gesteld. Bij brief van 2 april 2024 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.

In 2021 heeft Duitsland 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 verzoek is goedgekeurd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 van de Raad van 5 oktober 2021, dat op 31 december 2024 afloopt.

Het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten in de EU (EU-emissiehandelssysteem of EU-ETS) is geregeld bij Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap³. Deze richtlijn staat de lidstaten toe hun eigen nationale handelssysteem te handhaven naast het EU-ETS.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 van de Raad van 5 oktober 2021 waarbij de Bondsrepubliek 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 (PB L 360 van 11.10.2021, blz. 117).

³ PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

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 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.

Net als bij de handel in het kader van het EU-ETS kan ervan worden uitgegaan dat er 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.

Overeenkomstig artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 van de Raad heeft Duitsland samen met het verzoek om verlenging een verslag over de effecten van de maatregel voorgelegd. Volgens de Duitse autoriteiten heeft de bijzondere maatregel geholpen om belastingontduiking en -ontwijking te voorkomen in de handel in emissierechten, hetgeen hun aanleiding geeft een dergelijke procedure te willen voortzetten.

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, is het daarom passend Duitsland te machtigen om

de verleggingsregeling te blijven toepassen op bovengenoemde overdrachten tot en met 31 december 2026.

Indien Duitsland een verlenging van de bijzondere maatregel na 2026 noodzakelijk zou achten, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2026 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.

Overeenkomstig artikel 199 bis, lid 1, punten a) en b), van de btw-richtlijn eindigt de mogelijkheid om de verleggingsregeling toe te passen voor de handel in broeikasgasemissies op 31 december 2026. De Commissie zal beoordelen of de handel in emissierechten in het kader van nationale handelssystemen, zoals de BEHG, ook moet worden opgenomen in de leveringen die onder de verleggingsregeling vallen, indien hier een nieuw voorstel over komt.

Daarom is de verlenging van deze afwijking beperkt tot twee jaar zodat deze eindigt op 31 december 2026.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

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.

De verlenging van de bijzondere maatregel 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 in de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, is het subsidiariteitsbeginsel 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. De maatregel 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

- **Raadpleging 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 gebruik van expertise**

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 bijzondere maatregel zal dus een potentieel positief effect sorteren.

Duitsland meldde dat er dankzij de bijzondere maatregel in de relevante periode geen sprake is geweest van btw-ontduiking bij de handel in emissierechten op grond van de wet op de brandstofemissierechtenhandel .

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

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel bevat een vervalbepaling en verstrijkt op 31 december 2026.

Een verslag met daarin een evaluatie van de maatregel moet uiterlijk 31 maart 2026 bij de Commissie worden ingediend, samen met het verzoek om verlenging.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 waarbij de machtiging van Duitsland om een bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wordt verlengd

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) Overeenkomstig Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 van de Raad² is Duitsland gemachtigd om tot en met 31 december 2024 een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG (“de bijzondere maatregel”), teneinde de belastingplichtige aan wie emissierechten worden overgedragen in het kader van de BEHG aan te wijzen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon.
- (3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 19 februari 2024, heeft Duitsland verzocht om verlenging van de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 verleende bijzondere maatregel en het dus te machtigen om de bijzondere maatregel na 31 december 2024 te blijven toepassen (“het verzoek”).
- (4) Op grond van artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie het verzoek bij brief van 27 maart 2024 aan de andere lidstaten toegezonden en bij brief van 2 april 2024 heeft zij Duitsland meegedeeld dat ze over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (5) Volgens de informatie die Duitsland heeft verstrekt, zijn de feitelijke omstandigheden die de rechtvaardiging voor de bijzondere maatregel vormden, ongewijzigd. Duitsland heeft samen met het verzoek bij de Commissie een verslag ingediend over de algemene positieve praktijkervaring, waaruit blijkt dat de verleggingsregeling bij de

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj?locale=nl>.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 van de Raad waarbij de Bondsrepubliek 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 (PB L 360 van 11.10.2021, blz. 117, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

overdracht van emissierechten in het kader van de BEHG in de praktijk haar nut heeft bewezen. De regeling is cruciaal voor de bestrijding van btw-fraude en zal naar verwachting de komende jaren nog belangrijker worden door de veranderende marktomstandigheden.

- (6) Het is daarom passend de in Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 vastgestelde machtiging te verlengen. De verlenging van de machtiging moet in de tijd worden beperkt zodat kan worden nagegaan of de bijzondere maatregel passend en doeltreffend is. De derogatiemaatregel zou daarom tot en met 31 december 2026 moeten gelden.
- (7) Indien Duitsland de maatregel na 2026 wil verlengen, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2026 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.
- (8) De bijzondere maatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (9) Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1778 wordt vervangen door:

“Artikel 2

Dit besluit vervalt op 31 december 2026.

Een verzoek om verlenging van de maatregel waarin dit besluit voorziet, moet uiterlijk 31 maart 2026 aan de Commissie worden voorgelegd, samen met een verslag met een beoordeling van de maatregel en het effect dat deze heeft gesorteerd op de strijd tegen btw-fraude en de vermelding hoeveel marktdeelnemers en transacties onder de maatregel vielen.”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*