



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 oktober 2017
(OR. en)

12882/17

**Interinstitutioneel dossier:
2017/0251 (CNS)**

**FISC 213
ECOFIN 788
IA 151**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	4 oktober 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 569 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 569 final.

Bijlage: COM(2017) 569 final



Brussel, 4.10.2017
COM(2017) 569 final

2017/0251 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten

{SWD(2017) 325 final}
{SWD(2017) 326 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Indirecte verbruiksbelastingen zijn op internationaal niveau gebaseerd op het fundamentele beginsel van belastingheffing in het land van bestemming. Met andere woorden: de belastingen worden geheven in het land waarin de goederen en diensten worden verbruikt.

De belasting over de toegevoegde waarde (btw) is de oudste verbruiksbelasting van Europa. In 1967 werd de principeafpraak gemaakt om binnen de Europese Gemeenschap een definitief btw-stelsel tot stand te brengen dat functioneert alsof de Gemeenschap één land is¹. De behoefte om de fiscale grenzen tussen de lidstaten eind 1992 af te schaffen noopte tot een heroverweging van de manier waarop de handel in goederen in de Europese Gemeenschap werd belast. De doelstelling was dat goederen in het land van oorsprong zouden worden belast, zodat de voorwaarden voor de binnenlandse handel ook van toepassing zouden zijn op de handel binnen de Gemeenschap, wat perfect zou aansluiten bij de idee van een daadwerkelijk interne markt.

Aangezien de politieke en technische omstandigheden niet rijp waren voor een dergelijk systeem, is een btw-overgangsregeling vastgesteld². In deze regeling is het grensoverschrijdend verkeer van goederen wat transacties tussen bedrijven (b2b) betreft, in twee verschillende transacties onderverdeeld: een levering in de lidstaat van vertrek van de goederen die is vrijgesteld en een intracommunautaire verwerving die in de lidstaat van bestemming wordt belast. Er werd van uitgegaan dat deze regels tijdelijk zouden zijn. Ze zijn niet zonder nadelen, omdat de kans op fraude toeneemt als goederen zonder btw gekocht mogen worden en omdat de inherente complexiteit van het systeem ongunstig is voor grensoverschrijdende handel. Meer dan twintig jaar na de vaststelling ervan wordt deze overgangsregeling nog altijd toegepast.

Na een brede maatschappelijke discussie, geïnitieerd door een raadpleging over het *Groenboek over de toekomst van de btw*³, heeft de Commissie op 6 december 2011 de mededeling *over de toekomst van de btw - Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel, aangepast aan de eengemaakte markt*⁴ vastgesteld. Uit deze raadpleging bleek eens te meer dat veel ondernemers door de complexiteit, de extra nalevingskosten en de rechtsonzekerheid van het btw-stelsel ervoor terugschrikken om grensoverschrijdende activiteiten aan te gaan en de vruchten van de eengemaakte markt te plukken. De raadpleging bood ook de gelegenheid om te onderzoeken of de principeafpraak uit 1967 nog relevant was.

¹ Eerste Richtlijn 67/227/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting; tweede Richtlijn 67/228/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - structuur en wijze van toepassing van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

² Richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van Richtlijn 77/388/EEG (PB L 376 van 31.12.1991, blz. 1).

³ COM(2010) 695, werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2010) 1455 van 1.12.2010.

⁴ COM(2011) 851 van 6.12.2011.

Uit overleg met de lidstaten kwam naar voren dat de doelstelling van belastingheffing in de lidstaat van oorsprong nog altijd politiek onhaalbaar was en dit werd in mei 2012 door de Raad bevestigd⁵. Het Europees Parlement⁶ en het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷ onderkennen de impasse en meenden dat een nieuw btw-stelsel op basis van het beginsel van belastingheffing in het land van bestemming een realistische oplossing zou zijn.

Na de vaststelling van de eerdergenoemde mededeling is de Commissie een brede en transparante dialoog met de lidstaten en met de belanghebbenden aangegaan om tot in detail de verschillende mogelijkheden tot invoering van het bestemmingsbeginsel te onderzoeken. Het belangrijkste idee in dit opzicht was dat zakendoen in de Europese Unie (hierna "de Unie" of "de EU" genoemd) net zo eenvoudig en veilig zou moeten zijn als het aangaan van uitsluitend binnenlandse activiteiten. Deze dialoog vond met name plaats in de groep over de toekomst van de btw⁸ en de btw-deskundigengroep⁹.

Hierna heeft de Commissie op 7 april 2016 het *actieplan betreffende de btw: naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - tijd om knopen door te hakken*¹⁰ vastgesteld. De Commissie kondigde onder meer haar voornemen aan om een definitief btw-stelsel vast te stellen voor grensoverschrijdende handel binnen de Unie, gebaseerd op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming van de goederen om zo een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte te creëren. Een wetgevingsvoorstel voor zo'n eenvoudiger en fraudebestendiger definitief btw-stelsel voor de handel binnen de Unie maakte deel uit van het werkprogramma van de Commissie voor 2017¹¹.

In zijn conclusies van 25 mei 2016¹² heeft de Raad nota genomen van hetgeen de Commissie in haar btw-actieplan stelt met betrekking tot de weg naar het definitieve btw-stelsel en van haar voornemen om in 2017 een wetgevingsvoorstel in te dienen voor het definitieve btw-stelsel voor grensoverschrijdende handel tussen bedrijven (b2b), als een eerste stap. De Raad herhaalde zijn standpunt dat het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van oorsprong van de levering van goederen en diensten door het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming moet worden vervangen. Het Europees Parlement was ook verheugd over het

⁵ Conclusies van de Raad betreffende de toekomst van de btw - 3167^e Raad Economische en Financiële Zaken, Brussel, 15 mei 2012 (zie met name punt B 4)

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 13 oktober 2011 over de toekomst van de btw <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//NL>

⁷ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 14 juli 2011 over "De toekomst van de btw - Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel (groenboek)" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52011AE1168>

⁸ De groep over de toekomst van de btw biedt een forum voor besprekingen met btw-deskundigen van de belastingdiensten van de lidstaten over de prewetgevingsinitiatieven van de Commissie en voor het uitwisselen van standpunten over de voorbereiding van toekomstige btw-wetgeving.

⁹ De btw-deskundigengroep bestaat uit veertig leden: individuele personen met de vereiste deskundigheid op het gebied van btw en organisaties die met name bedrijven, fiscale professionals en academici vertegenwoordigen.

¹⁰ COM(2016) 148 final.

¹¹ Werkprogramma van de Commissie voor 2017: Naar een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt, COM(2016) 710 final.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

¹² Zie: <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

voornemen van de Commissie om uiterlijk in 2017 een definitief btw-stelsel voor te stellen dat eenvoudig, rechtvaardig, robuust, efficiënt en minder fraudegevoelig is¹³.

In zijn conclusies van 8 november 2016¹⁴ verklaarde de Raad dat, terwijl de Commissie aan het definitieve btw-stelsel voor de handel binnen de Unie werkt, al verbeteringen in het huidige btw-stelsel moeten worden aangebracht. In dit verband verzocht de Raad om op de volgende vier gebieden verbeteringen aan te brengen:

- btw-identificatienummer: de Raad heeft de Commissie verzocht om met een wetgevingsvoorstel te komen op grond waarvan het geldige btw-identificatienummer van de belastingplichtige of de niet-belastingplichtige rechtspersoon die de goederen afneemt (een nummer dat is toegekend door een andere lidstaat dan de lidstaat van vertrek van de verzending of het vervoer), een extra materiële voorwaarde moet vormen voor de toepassing van de vrijstelling voor een intracommunautaire levering van goederen;
- ketentransacties: de Commissie was door de Raad verzocht om uniforme criteria en passende verbeteringen in de wetgeving voor te stellen die zouden leiden tot meer rechtszekerheid en een meer geharmoniseerde toepassing van de btw-regels bij de bepaling van de btw-behandeling van de transactieketen, met inbegrip van driehoekstransacties;
- voorraad op afroep: de Raad verzocht de Commissie wijzigingen van de huidige btw-regels voor te stellen om tot een eenvoudige en uniforme behandeling te komen van regelingen in de grensoverschrijdende handel waarbij voorraad op afroep beschikbaar wordt gehouden. In dit verband wordt met "voorraad op afroep" bedoeld de situatie waarbij een verkoper goederen overbrengt naar een opslagplaats die ter beschikking staat van een bekende afnemer in een andere lidstaat, en die afnemer de eigenaar van de goederen wordt zodra hij deze afroept uit de opslagplaats;
- bewijs van levering binnen de Gemeenschap: de Raad heeft de Commissie verzocht te zoeken naar mogelijkheden voor een gemeenschappelijk kader van aanbevolen criteria voor het bewijsmateriaal dat moet worden voorgelegd om een vrijstelling voor leveringen binnen de Gemeenschap te vragen.

Om tegemoet te komen aan het verzoek van de Raad, zijn voor de eerste drie gebieden wijzigingen in de btw-richtlijn¹⁵ voorgesteld. Het vierde gebied vereist een wijziging van de btw-uitvoeringsverordening¹⁶ en wordt daarom in een afzonderlijk voorstel behandeld.

¹³ Resolutie van het Europees Parlement van 24 november 2016 over wegen naar een definitief btw-stelsel en bestrijding van btw-fraude (2016/2033(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0453+0+DOC+XML+V0//NL>

¹⁴ Conclusies van de Raad van 8 november 2016 over verbeteringen aan de huidige btw-regels van de EU voor grensoverschrijdende transacties (nr. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 van 9 november 2016).
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/nl/pdf>

¹⁵ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

¹⁶ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 van de Raad van 15 maart 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (herschikking) (PB L 77 van 23.3.2011, blz. 1).

Daarnaast bevat het onderhavige voorstel de pijlers van het definitieve stelsel voor b2b-handel binnen de Unie. In een in 2018 in te dienen voorstel zullen vervolgens nadere technische bepalingen voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze basiselementen worden gepresenteerd. De eerste wetgevingsstap op weg naar het in het btw-actieplan¹⁷ aangekondigde definitieve btw-stelsel bestaat daarom uit twee substappen: de eerste stap is vervat in het onderhavige voorstel en bestaat uit de eerdergenoemde pijlers en de tweede stap volgt in 2018¹⁸.

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

De invoering van een definitief stelsel voor leveringen van goederen binnen de Unie is een van de belangrijkste onderdelen van het btw-actieplan. Dit voorstel is een stap in de richting van de vervanging van de overgangsregeling, die sinds 1 januari 1993 van toepassing is, door een definitief btw-stelsel voor de b2b-handel binnen de Unie, op grond waarvan binnenlandse en grensoverschrijdende transacties van goederen op dezelfde manier worden behandeld¹⁹. Door dat definitieve btw-stelsel zal bovendien een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte ontstaan die kan zorgen voor een diepere en eerlijkere eengemaakte markt, die weer bevorderlijk is voor de werkgelegenheid, de groei, investeringen en het concurrentievermogen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De totstandbrenging van een eenvoudig, modern en fraudebestendig btw-stelsel is een van de door de Commissie voor 2017 vastgestelde fiscale prioriteiten²⁰.

Ook de bestrijding van btw-ploffraude is een van de prioritaire criminaliteitsgebieden van de Europese Unie in het kader van de EU-beleidscyclus van Europol voor de periode 2014-2017²¹.

Beperking van de administratieve lasten, met name voor het mkb, is eveneens als een belangrijke doelstelling aangemerkt in de groeistrategie van de EU²².

Het voorgestelde initiatief en de doelstellingen ervan zijn in overeenstemming met het mkb-beleid van de EU, zoals vastgelegd in de Small Business Act (SBA)²³, en met name

¹⁷ Het btw-actieplan voorziet in twee wetgevingsstappen voor de invoering van het definitieve btw-stelsel. Zie de twee laatste alinea's onder punt 4 van het btw-actieplan voor nadere gegevens over de inhoud van deze wetgevingsstappen.

¹⁸ Een gedetailleerde beschrijving van de opeenvolgende stappen en de substappen voor de invoering van het definitieve btw-stelsel is te vinden in de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité "Follow-up van het actieplan betreffende de btw - Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om in actie te komen" (COM(2017) [...]).

¹⁹ Hoewel het momenteel geen prioriteit is in het werk aan het definitieve btw-stelsel, kan het in de toekomst nodig zijn om voor bepaalde douaneregelingen (bijv. douaneregeling 42) na te gaan of dit beginsel in combinatie met de in- en uitvoerregelingen op coherente wijze wordt toegepast.

²⁰ Jaarlijkse groeianalyse 2017 - zie: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_en

²¹ [Empact-prioriteiten](#)

²² Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei: zie:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:NL:PDF>

²³ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Denk eerst klein"- Een "Small Business Act" voor Europa, COM(2008) 394 definitief).

beginsel VII: het mkb moet worden geholpen om de mogelijkheden die de interne markt biedt, beter te benutten.

Het is in overeenstemming met de strategie voor de eengemaakte markt²⁴ en de doelstellingen van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor de richtlijn tot wijziging van de btw-richtlijn is artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Krachtens dit artikel stelt de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de regels van de lidstaten op het gebied van de indirecte belastingen.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Overeenkomstig het in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde subsidiariteitsbeginsel mag slechts op het niveau van de Unie worden opgetreden wanneer de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten alleen kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de EU kunnen worden bereikt.

Over de btw-regels voor grensoverschrijdende handel binnen de Unie kan per definitie niet door individuele lidstaten worden beslist omdat er meerdere lidstaten bij zijn betrokken. Bovendien is de btw een belasting die op het niveau van de Unie is geharmoniseerd, en daarom vereist elk initiatief om een definitief btw-stelsel voor grensoverschrijdende leveringen van goederen in te voeren, een voorstel van de Commissie tot wijziging van de btw-richtlijn.

De lidstaten hebben unaniem gevraagd om de bepalingen van dit voorstel om de regels binnen het huidige btw-stelsel te harmoniseren en te vereenvoudigen, hetgeen aantoont dat optreden op Unieniveau waarschijnlijk doeltreffender is dan optreden op nationaal niveau, dat onvoldoende succesvol is gebleken.

• Evenredigheid

Wat betreft de invoering van het definitieve stelsel voor de b2b-handel binnen de Unie voldoet het voorstel aan het evenredigheidsbeginsel: het gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen, en met name de goede werking van de eengemaakte markt, te verwezenlijken. Net als bij de subsidiariteitstoets geldt dat de lidstaten problemen als fraude en complexiteit niet kunnen aanpakken zonder een voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn.

Voor de voorgestelde verbeteringen in het huidige stelsel geldt dat deze doelgericht zijn en beperkt blijven tot een aantal btw-regels die moeilijk op een systematische en uniforme manier toepasbaar zijn gebleken en problemen voor belastingplichtigen hebben opgeleverd.

²⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen" (COM(2015) 550 final).

- **Keuze van het instrument**

Er is gekozen voor een richtlijn tot wijziging van de btw-richtlijn.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

Een externe consultant heeft in 2011 een retrospectieve evaluatie uitgevoerd van bepaalde onderdelen van het btw-stelsel van de Unie. De bevindingen ervan zijn gebruikt als vertrekpunt voor de beoordeling van het huidige btw-stelsel²⁵.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Europese Commissie heeft op 6 mei 2011 in Milaan een conferentie georganiseerd in het kader van het raadplegingsproces over het groenboek. De conferentie werd bijgewoond door beleidsmakers, deskundigen, bedrijven en andere belanghebbenden, alsook door belangstellenden uit heel Europa en daarbuiten²⁶. De openbare raadpleging over het groenboek, die 1 700 reacties opleverde, gaf de Commissie een duidelijk inzicht in de problemen en mogelijke oplossingen.

Na de publicatie van het groenboek heeft de Commissie twee werkgroepen ingesteld voor besprekingen op technisch niveau: de groep over de toekomst van de btw en de btw-deskundigengroep. De groep over de toekomst van de btw heeft twaalf maal en de btw-deskundigengroep heeft veertien maal vergaderd over het definitieve btw-stelsel voor de b2b-handel binnen de Unie en over de verbeteringen in het huidige stelsel. Er werden gemengde subgroepen met leden van beide groepen opgericht om gezamenlijk over specifieke onderwerpen van gedachten te wisselen. Tevens werd in Wenen in 2015 een Fiscalis-seminar²⁷ georganiseerd, waaraan leden van de beide groepen deelnamen. In het kader van het EU-btw-forum²⁸ is een andere gemengde subgroep opgericht die voor bedrijven en btw-autoriteiten een discussieplatform bood voor de vraag hoe de tenuitvoerlegging van de btw-wetgeving in de praktijk kan worden verbeterd.

Tot slot heeft van 20 december 2016 tot 20 maart 2017 een openbare raadpleging over het definitieve stelsel voor de handel binnen de Unie plaatsgevonden, die 121 reacties opleverde²⁹. Het doel was te weten te komen hoe alle belanghebbenden aankeken tegen de werking van de huidige btw-overgangsregeling, de mogelijke kortetermijnverbeteringen in deze overgangsregeling zoals gevraagd door de Raad, en de invoering van het definitieve btw-stelsel op basis van het beginsel van belastingheffing in het land van bestemming.

²⁵ Institute for Fiscal Studies (projectleider): A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, 2011:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁶ Zie voor meer informatie: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat/communication-future-vat/green-paper_en

²⁷ Verordening (EU) nr. 1286/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van een actieprogramma ter verbetering van het functioneren van de belastingstelsels in de Europese Unie voor de periode 2014-2010 (Fiscalis 2020).

²⁸ Besluit 2012/C/198/05 van de Commissie van 3 juli 2012 tot oprichting van het EU-btw-forum (PB C 198 van 6.7.2012, blz. 4).

²⁹ Zie voor een samenvatting van de resultaten van de openbare raadpleging: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_en

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Wat de opties voor een definitief btw-stelsel betreft, boden de volgende studies een gedetailleerde analyse van de problemen in kwestie en van de mogelijke stappen op weg naar zo'n stelsel:

- studie over de toepassing van het huidige beginsel inzake de plaats van levering van b2b-diensten op b2b-goederenleveringen³⁰;
- economische studie over het heffen van btw op goederen en diensten die binnen de EU worden geleverd³¹;
- studie over de toepassing van het "bestemmingsbeginsel" op b2b-goederenleveringen binnen de EU³²;
- studie en verslagen over de btw-kloof in de 28 lidstaten van de EU³³.

- **Effectbeoordeling**

Er wordt verwezen naar de afzonderlijke effectbeoordeling die voor dit voorstel is verricht. De optie waaraan in die effectbeoordeling uiteindelijk de voorkeur is gegeven, zou de schade van de grensoverschrijdende btw-fraude met 41 miljard EUR terugdringen en de nalevingskosten voor bedrijven met 1 miljard EUR omlaag brengen.

De Raad voor regelgevingstoetsing heeft zich op 14 juli 2017 over de effectbeoordeling gebogen. De raad heeft een positief advies over het voorstel uitgebracht en heeft een aantal aanbevelingen gedaan, die met name betrekking hadden op de koppeling van het voorstel aan andere onderdelen van het btw-actieplan, op de noodzaak van een gefaseerde aanpak en op het concept van gecertificeerd belastingplichtige. Deze aanbevelingen zijn overgenomen. Het advies van de raad en de aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 1 bij het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij dit voorstel is gevoegd.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel zal geen negatieve gevolgen voor de begroting van de Unie hebben.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

Gecertificeerd belastingplichtige: artikel 13 bis (nieuw)

Met dit artikel wordt het concept van gecertificeerd belastingplichtige ingevoerd.

Doorgaans worden belastingplichtigen voor btw-doeleinden geïdentificeerd aan de hand van een btw-identificatienummer. Er wordt bij het toekennen van een dergelijk nummer

³⁰ PwC 2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/place_supply_b2b.zip

³¹ CPB (projectleider), 2013: <https://circabc.europa.eu/sd/a/60e05641-2653-4ac3-aca2-3060896aa6e3/33-ANN%20-%20Final%20report%20-%20Study%20on%20charging%20VAT%20on%20intra-EU%20supplies%20of%20goods%20and%20services%5B1%5D.pdf>

³² EY, 2015: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf

³³ CASE, 2016: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

momenteel geen onderscheid gemaakt tussen betrouwbare en minder betrouwbare belastingplichtigen. Wat de identificatie betreft zijn de btw-regels op beide categorieën op dezelfde manier van toepassing.

Op basis van het concept van de gecertificeerd belastingplichtige kan worden bevestigd dat een bepaald bedrijf wereldwijd als een betrouwbare belastingplichtige kan worden beschouwd. Het concept is belangrijk omdat bepaalde vereenvoudigingsregels die fraudegevoelig kunnen zijn, uitsluitend van toepassing zullen zijn als een gecertificeerd belastingplichtige bij de betreffende transactie is betrokken.

Het concept van de gecertificeerd belastingplichtige zal een wezenlijk onderdeel vormen van de eerste stap naar het definitieve btw-stelsel voor de b2b-handel binnen de Unie. Met dat definitieve stelsel zal de huidige overgangsregeling, met een van btw vrijgestelde levering van goederen in de lidstaat van vertrek en een belaste intracommunautaire verwerving in de lidstaat van bestemming, waarbij de afnemer btw verschuldigd is, worden vervangen door één in de lidstaat van bestemming voor btw-doeleinden belastbare levering van goederen (de zogenoemde levering van goederen binnen de Unie). Het concept van de gecertificeerd belastingplichtige zal een stapsgewijze invoering van het definitieve btw-stelsel mogelijk maken omdat in de eerste stap op weg naar dat stelsel de verlegging (d.w.z. niet de leverancier, maar de afnemer is btw verschuldigd, wat in de praktijk neerkomt op een situatie die vergelijkbaar is met de bestaande situatie in de overgangsregeling) van toepassing zal zijn wanneer de afnemer in het geval van leveringen binnen de Unie een gecertificeerd belastingplichtige is³⁴. De redenering hierachter is dat er waarschijnlijk geen fraude zal plaatsvinden door het principe dat geen btw wordt geheven over leveringen binnen de Unie aan een gecertificeerd belastingplichtige, omdat de gecertificeerd belastingplichtige per definitie een betrouwbare belastingbetaler is.

De bepaling bevat de globale criteria op grond waarvan de lidstaten belastingplichtigen kunnen certificeren. Na de goedkeuring van dit voorstel zal op basis van artikel 397 van de btw-richtlijn een uitvoeringsverordening van de Raad moeten worden vastgesteld om de praktische aspecten van de status van gecertificeerd belastingplichtige te regelen en ervoor te zorgen dat de procedure voor het toekennen en intrekken van de status van gecertificeerd belastingplichtige in de hele Unie voldoende is geharmoniseerd en gestandaardiseerd, zodat een uniforme toepassing kan worden gewaarborgd. Er zal ook een voorstel worden gedaan om de verordening betreffende de administratieve samenwerking³⁵ te wijzigen om de status van gecertificeerd belastingplichtige van belastingplichtigen te kunnen integreren in het VIES (het btw-informatie-uitwisselingssysteem) zodat belastingdiensten en bedrijven online kunnen nagaan of een bepaald bedrijf de status van gecertificeerd belastingplichtige heeft.

Aangezien de status van gecertificeerd belastingplichtige rapportage- en betalingsverplichtingen op het gebied van de btw met zich meebrengt, zullen niet-belastingplichtigen niet in aanmerking komen. Om dezelfde reden worden in het voorstel

³⁴ Zoals in het btw-actieplan is aangekondigd, zouden in een toekomstige tweede wetgevingsstap op weg naar het definitieve btw-stelsel alle grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten in de heffing worden betrokken (en zou dus de leverancier/dienstverrichter en niet de klant de btw verschuldigd zijn voor alle goederen en diensten uit andere lidstaten), zodat alle leveringen van goederen en diensten binnen de eengemaakte markt op dezelfde manier worden behandeld, ongeacht of het om binnenlandse of om grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten gaat.

³⁵ Verordening (EU) nr. 904/2010 van de Raad van 7 oktober 2010 betreffende de administratieve samenwerking en de bestrijding van fraude op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 268 van 12.10.2010, blz. 1).

forfaitair belaste landbouwers, van btw vrijgestelde kleine en middelgrote ondernemingen, andere vrijgestelde belastingplichtigen zonder het recht op aftrek en incidentele belastingplichtigen uitgesloten van de mogelijkheid om de status van gecertificeerd belastingplichtige te verkrijgen. Een kleine of middelgrote onderneming die de vrijstellingsregeling niet toepast, kan echter de status van gecertificeerd belastingplichtige aanvragen, en wel onder dezelfde voorwaarden als elke andere belastingplichtige. Het voorstel is daarom in overeenstemming met het mkb-beleid van de EU, zoals vastgesteld in de Small Business Act (SBA)³⁶.

De criteria die worden gebruikt om de status van gecertificeerd belastingplichtige toe te kennen en de criteria voor geautoriseerd marktdeelnemer (AEO), zoals vastgesteld in het douanewetboek van de Unie (artikel 39), vertonen gelijkenis. Soortgelijke criteria op basis van de AEO-status zijn ook te vinden in het recente btw-voorstel inzake elektronische handel³⁷.

Voorraad op afroep: artikel 17 bis (nieuw), artikel 243, lid 3, en artikel 262 (gewijzigd)

Voorraad op afroep is een regeling waarbij een leverancier goederen overdraagt aan een bekende afnemer zonder de eigendom van de goederen reeds over te dragen. De afnemer heeft het recht om de goederen naar believen uit een voorraad van de leverancier te halen en op dat moment vindt een levering van goederen plaats. Dit model zorgt niet voor specifieke problemen in een zuiver binnenlandse context, maar er kunnen problematische situaties ontstaan wanneer de leverancier en de afnemer zich in verschillende lidstaten bevinden.

Op grond van de huidige btw-regels wordt een bedrijf dat eigen goederen naar een andere lidstaat overbrengt om een voorraad voor een klant aan te leggen, geacht een van btw vrijgestelde levering van goederen in de lidstaat van vertrek te hebben gedaan. Met de aankomst van de goederen wordt een in die andere lidstaat btw-verschuldigde intracommunautaire verwerving gedaan door het bedrijf dat de goederen heeft overgebracht. Het bedrijf dat de goederen heeft overgebracht, moet in de regel in de lidstaat van aankomst voor btw-doeleinden worden geïdentificeerd, zodat de intracommunautaire verwerving in zijn btw-aangifte kan worden opgenomen. Wanneer de goederen uit de voorraad zijn gehaald en aan de afnemer zijn geleverd, is er sprake van een tweede levering, waarbij de plaats van levering de lidstaat is waarin de voorraad zich bevindt.

In verband met de problemen die in de praktijk kunnen ontstaan, passen sommige lidstaten vereenvoudigingsmaatregelen op deze transacties toe, terwijl andere dit niet doen. Deze verschillen druisen in tegen de uniforme toepassing van de btw-regels op de eengemaakte markt.

De voorgestelde oplossing houdt in dat de regeling voor voorraad op afroep wordt beschouwd als één levering in de lidstaat van vertrek en een intracommunautaire verwerving in de lidstaat waar de voorraad zich bevindt, voor zover de transactie tussen twee gecertificeerd belastingplichtigen plaatsvindt. Daarmee wordt voorkomen dat de leverancier in elke lidstaat waar hij goederen heeft geplaatst onder de regeling voorraad op afroep, moet worden

³⁶ Zie voetnoot 23.

³⁷ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkoop van goederen (COM(2016) 757 final van 1.12.2016: zie het voorgestelde artikel 369 quaterdecies, lid 1, onder c), van Richtlijn 2006/112/EG).

geïdentificeerd. Om echter een adequate follow-up van de goederen door de belastingdiensten te waarborgen, moeten zowel de leverancier als de afnemer een register bijhouden van de voorraad goederen op afroep waarop deze regels van toepassing zijn. Bovendien moet de identiteit van de afnemers aan wie de in het kader van de regeling voorraad op afroep verzonden goederen zullen worden geleverd, in een later stadium in de lijst van de leverancier worden vermeld.

Btw-identificatienummer en de vrijstelling voor bepaalde intracommunautaire handelingen: artikel 138, lid 1 (gewijzigd)

De in artikel 138, lid 1, van de btw-richtlijn neergelegde btw-vrijstelling voor intracommunautaire leveringen van goederen vormt de kern van de huidige overgangsregeling. Tegelijkertijd veroorzaakt deze vrijstelling ook de zogenoemde carrouselfraude. Het definitieve btw-stelsel voor de handel binnen de Unie moet dat probleem verhelpen, maar de lidstaten hebben om tussentijdse oplossingen gevraagd voor de periode daarvoor. Er is met name gevraagd om in de btw-richtlijn de vereiste op te nemen van een geldig btw-identificatienummer van de afnemer in een andere lidstaat dan de lidstaat van vertrek van het vervoer van de goederen, en wel als een materiële voorwaarde waaraan de leverancier moet voldoen om de vrijstelling te mogen toepassen. Dit gaat verder dan de huidige situatie waarin volgens de uitleg van het Hof van Justitie van de Europese Unie³⁸ het btw-identificatienummer van de afnemer niet meer is dan een formele voorwaarde voor de uitoefening van het recht op vrijstelling van een intracommunautaire levering. Dat leidt momenteel tot situaties waarin lidstaten in gevallen waarin niet aan de voorwaarden is voldaan, uitsluitend boetes of administratieve sancties kunnen opleggen, maar de vrijstelling zelf niet kunnen weigeren.

De huidige overgangsregeling is daarnaast gebaseerd op de verplichting dat de leverancier een lijst moet indienen (de zogenoemde lijst voor het VIES waarin het btw-identificatienummer van de afnemer is opgenomen). Ook dit is een formele, maar geen materiële voorwaarde voor de vrijstelling. Deze informatie is via het VIES toegankelijk voor de belastingautoriteiten van de lidstaat van de afnemer, die zodoende worden geïnformeerd over de aankomst op hun grondgebied van goederen die normaliter aan een belaste intracommunautaire verwerving zijn onderworpen. De afnemer moet deze intracommunautaire verwerving opgeven in zijn btw-aangifte en de belastingautoriteiten kunnen een kruiscontrole verrichten van deze aangifte met de gegevens in het VIES. De lijst voor het VIES is dus met de afschaffing van de fiscale grenzen en het wegvallen van de douanedocumentatie een cruciaal onderdeel van het btw-stelsel geworden.

Zonder de juiste informatie uit het VIES zijn de belastingautoriteiten niet naar behoren geïnformeerd over de aankomst van onbelaste goederen op hun grondgebied en moeten zij uitsluitend afgaan op hetgeen hun belastingplichtigen aangeven. Als over een levering echter niets is ingevuld in de lijst, kan dit leiden tot sancties, maar niet tot de afwijzing van de vrijstelling als zodanig.

Het nieuwe artikel 138, lid 1, dat wordt voorgesteld, bevat daarom wijzigingen ten aanzien van deze twee aspecten. Ten eerste geldt daar waar momenteel wordt verwezen naar de afnemer als een belastingplichtige of een niet-belastingplichtige rechtspersoon die als zodanig

³⁸ Arresten van 6 september 2012, *Mecsek-Gabona*, C-273/11, ECLI:EU:C:2012:547, van 27 september 2012, *VSTR*, C-587/10, ECLI:EU:C:2012:592, van 20 oktober 2016, *Plöckl*, C-24/15, ECLI:EU:C:2016:791 en van 9 februari 2017, *Euro-Tyre*, C-21/16, ECLI:EU:C:2017:106.

handelt, voortaan als materiële voorwaarde voor de toepassing van de vrijstelling dat de afnemer voor btw-doeleinden moet worden geïdentificeerd in een andere lidstaat dan de lidstaat van vertrek van de verzending of het vervoer van de goederen. De leverancier zal, zoals nu ook al gebeurt, de status van zijn klant via het VIES moeten controleren alvorens de vrijstelling toe te passen. Vanuit dat oogpunt is er geen praktisch verschil voor de leverancier, maar de gevolgen kunnen anders zijn omdat de vrijstelling kan worden afgewezen als de identiteit van de klant niet kan worden vastgesteld. Ten tweede wordt ook de juiste invulling van de lijst voor het VIES een materiële voorwaarde die ertoe kan leiden dat, als die voorwaarde niet wordt vervuld, een toegepaste vrijstelling door de belastingdienst wordt afgewezen.

Ketentransacties: artikel 138 bis (nieuw)

Ketentransacties, die onder het toepassingsgebied van dit voorstel vallen, moeten worden beschouwd als opeenvolgende leveringen van dezelfde goederen waarbij de geleverde goederen aan één enkel intracommunautair vervoer tussen twee lidstaten zijn onderworpen. In deze situatie dient overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie³⁹ het vervoer te worden toegerekend aan één levering binnen de keten zodat kan worden bepaald op welke handeling de vrijstelling voor intracommunautaire leveringen moet worden toegepast overeenkomstig artikel 138 van de btw-richtlijn. In deze bepaling is als voorwaarde voor de vrijstelling vastgelegd dat de goederen door of voor rekening van de verkoper of de afnemer van de ene lidstaat naar de andere worden verzonden of vervoerd. De lidstaten hebben in dit verband gevraagd om verbeteringen in de wetgeving die marktdeelnemers meer rechtszekerheid bieden bij de bepaling van de levering binnen de keten van transacties waaraan het intracommunautair vervoer moet worden toegeschreven (de levering binnen de keten waarop de in artikel 138 neergelegde vrijstelling van toepassing wordt, mits aan alle andere voorwaarden voor die vrijstelling is voldaan).

Voor de gevallen waarin het vervoer heeft plaatsgevonden door of voor rekening van een van de intermediaire leveranciers in de keten, worden regels voorgesteld waarbij dat vervoer wordt toegeschreven aan i) de levering aan die intermediaire leverancier indien hij voor btw-doeleinden is geïdentificeerd in een andere lidstaat dan de lidstaat van levering en hij de naam van de lidstaat van aankomst van de goederen aan zijn leverancier heeft meegedeeld; ii) de levering door de intermediaire leverancier aan de volgende marktdeelnemer in de keten, wanneer niet is voldaan aan een van de twee onder i) genoemde voorwaarden. De regels en de rechtszekerheid die deze bieden, zijn alleen van toepassing als de intermediaire leverancier en de belastingplichtige die de goederen aan hem heeft geleverd, allebei gecertificeerd belastingplichtigen zijn. Dergelijke regels zijn niet nodig als het vervoer plaatsvindt voor rekening van de eerste leverancier in de keten (in dat geval kan het vervoer alleen worden toegeschreven aan de eerste levering) of voor rekening van de laatste belastingplichtige in de keten (in dat geval kan het vervoer alleen kan worden toegeschreven aan de levering aan die belastingplichtige).

Bij betrokkenheid van een niet-gecertificeerd belastingplichtige is het niet uitgesloten dat het vervoer aan dezelfde levering kan worden toegeschreven. In dat geval is artikel 138 bis echter niet van toepassing en blijft dus de huidige situatie van toepassing waarin de betrokken belastingplichtige moet aantonen dat het vervoer en de vrijstelling aan die specifieke levering zijn gekoppeld.

³⁹ Arrest van 6 april 2006, *Emag Handel*, C-245/04, ECLI:EU:C:2006:232.

Definitief stelsel voor de handel binnen de Unie: artikel 402 (gewijzigd) en de artikelen 403 en 404 (beide geschrapt)

De pijlers van het definitieve stelsel voor de handel binnen de Unie worden beschreven, evenals de contouren van de werking van het nieuwe stelsel. Wat de keuze voor dit specifieke stelsel betreft, wordt verwezen naar de effectbeoordeling die bij dit voorstel is gevoegd.

Zoals reeds in voorgenoemd punt 1 is uiteengezet, zal een in 2018 te presenteren voorstel nadere technische bepalingen voor de daadwerkelijke implementatie van deze pijlers bevatten. Met dat voorstel wordt de gehele btw-richtlijn grondig herzien en worden de huidige overgangsartikelen vervangen of geschrapt. Verder zijn er nog wijzigingen in de regels inzake de administratieve samenwerking en substantiële IT-ontwikkelingen nodig om ervoor te zorgen dat het stelsel correct functioneert.

In het voorgestelde artikel 402 van de richtlijn is bepaald dat het definitieve btw-stelsel voor de handel binnen de EU zal berusten op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming van de levering van goederen en diensten. In dit verband zal een nieuw concept voor goederen (de zogenoemde "levering binnen de Unie") deel uitmaken van de bovenbedoelde nadere technische bepalingen. Dit nieuwe eenvoudige belastbare feit moet in de plaats komen van het huidige stelsel van een vrijgestelde levering in de lidstaat van vertrek en een belaste "intracommunautaire verwerving" in de lidstaat van bestemming als een tweede en afzonderlijk belastbaar feit. In dit nieuwe concept bevindt de "plaats van levering" zich in de lidstaat van aankomst van de goederen.

De leverancier zal bovendien verschuldigd zijn tot betaling van de btw over deze "levering binnen de Unie", tenzij de afnemer een gecertificeerd belastingplichtige is, in welk geval de gecertificeerd belastingplichtige de btw in zijn btw-aangifte moet opgeven. Wanneer de persoon die de btw verschuldigd is, niet in de lidstaat is gevestigd waar de belasting verschuldigd is, zal hij zijn aangifte- en betalingsverplichtingen via een zogenoemd éénloketsysteem kunnen afhandelen. Dat systeem zal ook kunnen worden gebruikt voor de aftrek van de voorbelasting.

Hoewel nog niet expliciet vastgelegd, zou het stelsel verder kunnen of moeten berusten op de afschaffing van de lijst (de zogenoemde lijst voor het VIES), op de toepassing van de algemene factureringsregels van de lidstaat van de leverancier en op de harmonisatie van bepaalde factureringsregels (zoals het tijdstip waarop facturen worden uitgeschreven), het belastbare feit en de verschuldigdheid van btw voor "leveringen binnen de Unie" van goederen.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten

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 Parlement¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In 1967 is bij de vaststelling door de Raad van het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (btw) bij de Richtlijnen 62/227/EEG³ en 67/228/EEG⁴ van de Raad de principeafspraken gemaakt om binnen de Europese Gemeenschap een definitief btw-stelsel tot stand te brengen dat functioneert alsof de Gemeenschap één lidstaat is. Aangezien de politieke en technische omstandigheden niet rijp waren voor een dergelijk systeem, is eind 1992 bij de afschaffing van de fiscale grenzen tussen de lidstaten een btw-overgangsregeling vastgesteld. In Richtlijn 2006/112/EG van de Raad⁵, die momenteel van kracht is, is bepaald dat deze overgangsregeling door een definitieve regeling moet worden vervangen.
- (2) In haar btw-actieplan⁶ heeft de Commissie haar voornemen aangekondigd om een voorstel voor te leggen waarin de beginselen zijn vervat voor een definitief btw-stelsel voor grensoverschrijdende b2b-handel tussen de lidstaten dat berust op de belastingheffing van grensoverschrijdende leveringen van goederen in de lidstaat van bestemming.

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

³ Eerste Richtlijn 67/227/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting (PB 71. van 14.4.1967, blz. 1301).

⁴ Tweede Richtlijn 67/228/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - Structuur en wijze van toepassing van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 71 van 14.4.1967, blz. 1303).

⁵ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over een actieplan betreffende de btw - Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om knopen door te hakken (COM(2016)148 final van 7.4.2016).

- (3) Daarvoor moet het huidige stelsel, bestaande uit een vrijgestelde levering in de lidstaat van vertrek en een belaste intracommunautaire verwerving van goederen in de lidstaat van bestemming, worden vervangen door een stelsel van één levering die wordt belast in de lidstaat van bestemming en conform de btw-tarieven van de lidstaat van bestemming. De btw zal doorgaans worden betaald door de leverancier, die via een webportaal online zal kunnen nagaan welk btw-tarief in een lidstaat geldt. Wanneer de afnemer echter een gecertificeerd belastingplichtige is (een betrouwbare belastingplichtige die als zodanig is erkend door de lidstaten), is de verleggingsregeling wél van toepassing en is de gecertificeerd belastingplichtige btw verschuldigd bij de levering binnen de Unie. Het definitieve btw-stelsel zal tevens berusten op het concept van één registratie (een éénloketsysteem) voor bedrijven, dat voorziet in zowel betaling als aftrek van de verschuldigde btw.
- (4) Deze beginselen moeten in de richtlijn worden vastgelegd en moeten in de plaats komen van het huidige concept, volgens welk de definitieve regeling moet berusten op de belastingheffing in de lidstaat van oorsprong.
- (5) In zijn conclusies van 8 november 2016⁷ heeft de Raad de Commissie verzocht bepaalde verbeteringen aan te brengen in de btw-regels van de Unie voor grensoverschrijdende transacties wat betreft de rol van het btw-identificatienummer in het kader van de vrijstelling voor intracommunautaire leveringen, de regeling voor voorraad op afroep, ketentransacties en het bewijs van vervoer voor de vrijstelling van intracommunautaire handelingen.
- (6) Gezien dit verzoek en gezien het feit dat het een aantal jaren zal duren voordat het definitieve btw-stelsel voor de handel binnen de Unie is ingevoerd, zijn deze specifieke maatregelen om bepaalde regelingen voor bedrijven te harmoniseren en te vereenvoudigen, passend.
- (7) Om de verbeteringen in de btw-regels van de Unie voor grensoverschrijdende transacties efficiënt toe te passen en om geleidelijk over te gaan naar het definitieve stelsel voor de handel binnen de Unie, is het nodig om de status van gecertificeerd belastingplichtige te creëren.
- (8) In het huidige stelsel wordt geen onderscheid gemaakt tussen betrouwbare en minder betrouwbare belastingplichtigen wat de toe te passen btw-regels betreft. Het toekennen van de status van gecertificeerd belastingplichtige op basis van bepaalde objectieve criteria moet het mogelijk maken om de betrouwbare belastingplichtigen te identificeren. Op grond van deze status kunnen zij in aanmerking komen voor bepaalde regelingen die fraudegevoelig zijn en niet gelden voor andere belastingplichtigen.
- (9) Omdat de toegang tot de status van gecertificeerd belastingplichtige moet worden gebaseerd op criteria die op Unieniveau zijn geharmoniseerd, moet de door één lidstaat verleende certificering in de hele Unie geldig zijn.
- (10) Bepaalde belastingplichtigen die vallen onder specifieke regelingen waarbij de algemene btw-regels niet voor hen gelden, of die slechts af en toe economische activiteiten verrichten, mogen de status van gecertificeerd belastingplichtige voor deze specifieke regelingen of incidentele activiteiten niet krijgen. Anders zou afbreuk

⁷ Conclusies van de Raad van 8 november 2016 over verbeteringen aan de huidige btw-regels van de EU voor grensoverschrijdende transacties (nr. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 van 9 november 2016).

kunnen worden gedaan aan een probleemloze toepassing van de voorgestelde wijzigingen.

- (11) Met voorraad op afroep wordt de situatie bedoeld waarbij de leverancier op het tijdstip van vervoer van de goederen naar een andere lidstaat reeds de identiteit kent van de persoon aan wie de goederen in een later stadium en na aankomst van de goederen in de lidstaat van bestemming worden geleverd. Daardoor ontstaat in de huidige situatie een gelijkgestelde levering (in de lidstaat van vertrek van de goederen) en een gelijkgestelde intracommunautaire verwerving (in de lidstaat van aankomst van de goederen), gevolgd door een "binnenlandse" levering in de lidstaat van aankomst, en is het nodig dat de leverancier voor btw-doeleinden in die lidstaat wordt geïdentificeerd. Om dit te vermijden moeten deze transacties, indien zij tussen twee gecertificeerd belastingplichtigen plaatsvinden, onder bepaalde voorwaarden als één vrijgestelde levering in de lidstaat van vertrek en één intracommunautaire verwerving in de lidstaat van aankomst worden beschouwd.
- (12) Ten aanzien van het btw-identificatienummer in verband met de vrijstelling voor de levering van goederen in het intracommunautaire handelsverkeer wordt voorgesteld dat de opname van het btw-identificatienummer van de afnemer in het btw-informatie-uitwisselingssysteem (VIES), dat door een andere lidstaat dan de lidstaat van vertrek van het vervoer van de goederen, is toegewezen, en de vermelding van dat nummer in de door de leverancier ingediende lijst, plus de voorwaarde dat goederen worden vervoerd naar een andere lidstaat dan de lidstaat van levering, materiële voorwaarden voor de toepassing van de vrijstelling moeten worden en dus geen formele vereisten mogen zijn. Omdat de lijst voor het VIES van essentieel belang is om de lidstaat van aankomst te informeren over de aanwezigheid van goederen op zijn grondgebied, is deze een cruciaal onderdeel in de strijd tegen fraude in de Unie.
- (13) Met ketentransacties worden opeenvolgende leveringen van goederen bedoeld die aan één enkel intracommunautair vervoer zijn onderworpen. Het intracommunautaire verkeer van de goederen moet uitsluitend worden toegeschreven aan een van de leveringen, en alleen die levering moet in aanmerking komen voor de btw-vrijstelling voor intracommunautaire leveringen. De andere leveringen in de keten moeten worden belast, waarvoor de btw-identificatie van de leverancier in de lidstaat van levering nodig kan zijn. Om te voorkomen dat alle lidstaten een andere aanpak volgen, die tot dubbele of niet-belastingheffing kan leiden, en om de rechtszekerheid voor marktdeelnemers te vergroten, moet als gemeenschappelijke regel worden vastgesteld dat het vervoer van de goederen aan één levering binnen de keten van transacties moet worden toegeschreven mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.
- (14) Aangezien de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk een betere werking van de btw-regeling in het kader van de grensoverschrijdende b2b-handel en de vastlegging van de beginselen van het definitieve btw-stelsel, onvoldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en daarom beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.
- (15) Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van de lidstaten en de Commissie van 28 september 2011 over toelichtende stukken⁸ hebben de lidstaten zich

⁸ PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14.

ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van een of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettinginstrumenten wordt toegelicht. Met betrekking tot deze richtlijn acht de wetgever de toezending van die stukken gerechtvaardigd.

(16) Richtlijn 2006/112/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2006/112/EG wordt als volgt gewijzigd:

(1) Het volgende artikel 13 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 13 bis

1. Een belastingplichtige die een zetel van bedrijfsuitoefening of een vaste inrichting in de Gemeenschap heeft dan wel bij gebreke van een zetel van bedrijfsuitoefening of een vaste inrichting zijn woonplaats of gebruikelijke verblijfplaats in de Gemeenschap heeft en die in het kader van zijn economische activiteit een van de in de artikelen 17 bis, 20 en 21 bedoelde handelingen verricht of wil verrichten, of handelingen overeenkomstig de voorwaarden van artikel 138, kan bij de belastingautoriteiten de status van gecertificeerd belastingplichtige aanvragen.

De belastingautoriteiten kennen deze status aan een aanvrager toe wanneer aan de criteria van lid 2 is voldaan, tenzij de aanvrager op grond van de voorwaarden van lid 3 is uitgesloten van een dergelijke certificering.

Indien de aanvrager een belastingplichtige is aan wie voor douanedoelinden de status van geautoriseerd marktdeelnemer is toegekend, wordt geacht aan de criteria van lid 2 te zijn voldaan.

2. Voor de toekenning van de status van gecertificeerd belastingplichtige moet aan de volgende criteria worden voldaan:

- (a) de aanvrager heeft geen ernstige of herhaalde overtredingen van de belastingvoorschriften en douanewetgeving begaan en heeft geen strafblad met zware misdrijven in verband met de economische activiteit van de aanvrager;
- (b) de aanvrager kan aantonen dat hij zijn handelingen en de goederenstroom goed onder controle heeft, ofwel door middel van een handels- en, in voorkomend geval, vervoersadministratie die passende belastingcontroles mogelijk maakt, ofwel door middel van een betrouwbaar of gecertificeerd intern auditspoor;
- (c) de aanvrager kan zijn financiële solvabiliteit bewijzen; dit bewijs wordt geacht te zijn geleverd wanneer de aanvrager een goede financiële positie heeft die hem in staat stelt om aan zijn verplichtingen te voldoen, waarbij naar behoren wordt gelet op de kenmerken van het type zakelijke activiteiten in kwestie, of wanneer hij zekerheden voorlegt die door verzekerings- of andere financiële instellingen of door andere economisch betrouwbare derden zijn gesteld.

3. Aan de volgende belastingplichtigen kan de status van gecertificeerd belastingplichtige niet worden toegekend:

- (a) belastingplichtigen die voor de forfaitaire regeling voor landbouwproducenten in aanmerking komen;
- (b) belastingplichtigen die voor de in de artikelen 282 tot en met 292 vervatte vrijstellingsregeling voor kleine ondernemingen in aanmerking komen;
- (c) belastingplichtigen die goederen leveren of diensten verrichten waarvoor de btw niet aftrekbaar is;
- (d) belastingplichtigen die een incidentele levering van een nieuw vervoermiddel in de zin van artikel 9, lid 2, verrichten of een incidentele activiteit in de zin van artikel 12 uitvoeren.

Aan de onder a) tot en met d) genoemde belastingplichtigen kan wél de status van gecertificeerd belastingplichtige worden toegekend voor de andere economische activiteiten die zij verrichten.

4. Een belastingplichtige die de status van gecertificeerd belastingplichtige aanvraagt, verstrekt alle door de belastingautoriteiten verlangde gegevens zodat zij een besluit kunnen nemen.

In het kader van de toekenning van deze fiscale status wordt onder "belastingautoriteiten" verstaan:

- (a) de belastingautoriteiten van de lidstaat waar de aanvrager de zetel van zijn bedrijfsuitoefening heeft gevestigd;
 - (b) de belastingautoriteiten van de lidstaat met de vaste inrichting van de aanvrager waarin zijn hoofdboekhouding binnen de Gemeenschap voor belastingdoeleinden wordt bijgehouden of toegankelijk is, wanneer de aanvrager de zetel van zijn bedrijfsuitoefening buiten de Gemeenschap heeft gevestigd, maar een of meer vaste inrichtingen binnen de Gemeenschap heeft;
 - (c) de belastingautoriteiten van de lidstaat waar de aanvrager zijn woonplaats of zijn gebruikelijke verblijfplaats heeft, wanneer hij noch een zetel van bedrijfsuitoefening noch een vaste inrichting heeft.
5. Wanneer de aanvraag wordt afgewezen, delen de belastingautoriteiten de aanvrager de redenen van de afwijzing samen met het besluit zelf mee. De lidstaten zorgen ervoor dat de aanvrager in beroep kan gaan tegen een besluit om een aanvraag af te wijzen.
6. De belastingplichtige aan wie de status van gecertificeerd belastingplichtige is verleend, informeert de belastingautoriteiten onverwijld over alle voorvallen die zich na het besluit voordoen en die nadelige gevolgen kunnen hebben voor of van invloed kunnen zijn op de continuering van deze status. De belastingautoriteiten trekken de fiscale status in wanneer niet langer aan de criteria van lid 2 wordt voldaan.
7. De status van gecertificeerd belastingplichtige in één lidstaat wordt erkend door de belastingautoriteiten van alle lidstaten."

(2) Het volgende artikel 17 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 17 bis

1. Wanneer een gecertificeerd belastingplichtige in het kader van de regeling voorraad op afroep goederen uit zijn bedrijf overbrengt naar een andere lidstaat, wordt

deze overbrenging niet behandeld als een levering van goederen onder bezwarende titel.

2. Voor de toepassing van dit artikel wordt geacht sprake te zijn van de regeling voorraad op afroep wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- (a) de goederen worden verzonden of vervoerd door een gecertificeerd belastingplichtige of door een derde partij voor rekening van die gecertificeerd belastingplichtige naar een andere lidstaat om die goederen daar, in een later stadium en na aankomst, aan een andere gecertificeerd belastingplichtige te leveren;
- (b) de gecertificeerd belastingplichtige die de goederen verzendt of vervoert, is niet gevestigd in de lidstaat waarnaar de goederen worden verzonden of vervoerd;
- (c) de gecertificeerd belastingplichtige aan wie de goederen worden geleverd, wordt voor btw-doeleinden geïdentificeerd in de lidstaat waarnaar de goederen worden vervoerd of verzonden, en zowel zijn identiteit als het btw-identificatienummer dat door die lidstaat aan hem is toegewezen, zijn bij de in punt b) bedoelde gecertificeerd belastingplichtige bekend op het tijdstip waarop de verzending of het vervoer aanvangt;
- (d) de gecertificeerd belastingplichtige die de goederen verzendt of vervoert, heeft de verzending of het vervoer in het in artikel 243, lid 3, bedoelde register opgenomen en heeft de identiteit van de gecertificeerd belastingplichtige die de goederen afneemt, evenals het btw-identificatienummer dat aan hem is toegewezen door de lidstaat waarnaar de goederen worden verzonden of vervoerd, overeenkomstig artikel 262 in de lijst opgenomen.

3. Wanneer aan de voorwaarden van lid 2 is voldaan, zijn de volgende regels van toepassing op het tijdstip van overdracht van het recht om over de goederen te beschikken, aan de onder c) van dat lid bedoelde gecertificeerd belastingplichtige:

- (a) een van btw vrijgestelde levering van goederen overeenkomstig artikel 138, lid 1, wordt geacht te zijn verricht door de gecertificeerd belastingplichtige die de goederen zelf heeft verzonden of vervoerd of voor zijn rekening door een derde heeft laten verzenden of vervoeren in de lidstaat waaruit de goederen zijn verzonden of vervoerd;
- (b) een intracommunautaire verwerving van goederen wordt geacht te zijn verricht door de gecertificeerd belastingplichtige aan wie deze goederen worden geleverd in de lidstaat waarnaar de goederen zijn verzonden of vervoerd."

In artikel 138 wordt lid 1 vervangen door:

"1. De lidstaten verlenen vrijstelling voor de levering van goederen die door of voor rekening van de verkoper of de afnemer worden verzonden of vervoerd naar een bestemming buiten hun respectieve grondgebied, maar binnen de Gemeenschap, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- (a) de goederen worden geleverd aan een andere belastingplichtige of niet-belastingplichtige rechtspersoon die als zodanig handelt in een andere lidstaat dan de lidstaat van vertrek van de verzending of het vervoer van de goederen;
- (b) de belastingplichtige of niet-belastingplichtige rechtspersoon aan wie de levering wordt gedaan, wordt voor btw-doeleinden geïdentificeerd in een

andere lidstaat dan die van vertrek van de verzending of het vervoer van de goederen;

- (c) de afnemer wordt vermeld in de lijst die overeenkomstig artikel 262 door de leverancier wordt ingediend."

(4) Het volgende artikel 138 bis wordt ingevoegd:

"Artikel 138 bis

1. Voor de toepassing van de vrijstellingen van artikel 138 in het kader van een ketentransactiesituatie wordt het intracommunautaire vervoer toegeschreven aan de levering door de aanbieder aan de tussenhandelaar, wanneer de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- (a) de tussenhandelaar deelt de naam van de lidstaat van aankomst van de goederen mee aan de verkoper;
- (b) de tussenhandelaar wordt voor btw-doeleinden geïdentificeerd in een andere lidstaat dan die van vertrek van de verzending of het vervoer van de goederen.

2. Wanneer een van de voorwaarden van lid 1 niet is vervuld, wordt in een ketentransactiesituatie het intracommunautaire vervoer toegeschreven aan de levering door de tussenhandelaar aan de klant.

3. In dit artikel wordt verstaan onder:

- (a) "ketentransactiesituatie": een situatie waarin opeenvolgende leveringen van dezelfde goederen door belastingplichtigen tot één enkel intracommunautair vervoer van deze goederen leiden en zowel de tussenhandelaar als de aanbieder gecertificeerd belastingplichtigen zijn;
- (b) "tussenhandelaar": een andere leverancier in de keten dan de eerste leverancier, die de goederen zelf verzendt of vervoert of voor zijn rekening door een derde laat verzenden of vervoeren;
- (c) "aanbieder": de belastingplichtige in de keten die de goederen aan de tussenhandelaar levert;
- (d) "klant": de belastingplichtige aan wie de tussenhandelaar de goederen in de keten levert."

(5) Aan artikel 243 wordt het volgende lid 3 toegevoegd:

"3. Elke gecertificeerd belastingplichtige die goederen in het kader van de in artikel 17 bis bedoelde regeling voorraad op afroep overbrengt, houdt een register bij van:

- (a) de naar een andere lidstaat verzonden of vervoerde goederen en het adres waar deze in deze lidstaat zijn opgeslagen;
- (b) de in een later stadium en na aankomst in de onder a) bedoelde lidstaat geleverde goederen.

Elke gecertificeerd belastingplichtige aan wie goederen in het kader van de in artikel 17 bis bedoelde regeling voorraad op afroep worden geleverd, houdt een register bij van deze goederen."

(6) Artikel 262 wordt vervangen door:

"Artikel 262

1. Elke voor btw-doeleinden geïdentificeerde belastingplichtige dient een lijst in met de volgende gegevens:

- (a) de voor btw-doeleinden geïdentificeerde afnemers aan wie hij goederen heeft geleverd overeenkomstig de voorwaarden van artikel 138, lid 1, en lid 2, onder c);
- (b) de voor btw-doeleinden geïdentificeerde personen aan wie hij goederen heeft geleverd die middels de in artikel 42 bedoelde intracommunautaire verwervingen aan hem zijn geleverd;
- (c) de belastingplichtigen en de voor btw-doeleinden geïdentificeerde niet-belastingplichtige rechtspersonen voor wie hij andere diensten heeft verricht dan die welke in de lidstaat waar de handeling belastbaar is, van btw zijn vrijgesteld, voor welke diensten de afnemer overeenkomstig artikel 196 de tot voldoening van de belasting gehouden persoon is.

2. Naast de in lid 1 bedoelde informatie identificeert elke belastingplichtige de gecertificeerd belastingplichtigen voor wie de goederen zijn bestemd die in het kader van de regeling voorraad op afroep overeenkomstig de voorwaarden van artikel 17 bis worden verzonden of vervoerd."

(7) De titel van hoofdstuk 1 van titel XV wordt vervangen door:

"Definitieve regeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten".

(8) Artikel 402 wordt vervangen door:

"Artikel 402

De in deze richtlijn vastgestelde regeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten is een overgangsregeling die wordt vervangen door een definitieve regeling die berust op het beginsel dat in de lidstaat van bestemming van de levering van goederen en diensten belasting wordt geheven, de leverancier - of de afnemer als deze een gecertificeerd belastingplichtige is - btw verschuldigd is en er één registratiesysteem voor de aangifte, betaling en aftrek van de belasting is."

(9) De artikelen 403 en 404 worden geschrapt.

Artikel 2

1. De lidstaten dienen uiterlijk op 31 december 2018 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Zij passen die bepalingen toe vanaf 1 januari 2019.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 3

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

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter