



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 23 januari 2019
(OR. en)

5662/19

**Interinstitutioneel dossier:
2019/0007 (NLE)**

**FISC 69
ECOFIN 58**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	23 januari 2019
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2019) 10 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD waarbij Polen wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2019) 10 final.

Bijlage: COM(2019) 10 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Polen wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

TOELICHTING

Overeenkomstig artikel 395, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 15 mei 2018, heeft Polen verzocht om af te mogen wijken van artikel 226 van de btw-richtlijn wat betreft de verplichtingen inzake de facturering van de btw, en een verplicht mechanisme van gesplitste betaling in te voeren voor leveringen van goederen en diensten die fraudegevoelig zijn en doorgaans onder de verleggingsregeling en hoofdelijke aansprakelijkheid in Polen vallen. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 3 september 2018 van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 4 september 2018 heeft de Commissie Polen meegedeeld dat zij over alle nodige gegevens beschikte om het verzoek te beoordelen.

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Om de btw-fraude aan te pakken, is Polen van plan om een verplicht mechanisme van gesplitste betaling in te voeren voor de betaling van btw ter zake van bepaalde leveringen van goederen en diensten die fraudegevoelig zijn.

Dit mechanisme is een alternatief systeem van inning van de btw. Bij een gewone procedure int een btw-plichtige bij een bepaalde transactie het belastbare bedrag en de btw (indien van toepassing) bij zijn afnemer (of een derde). De btw-plichtige vermeldt deze transactie vervolgens in zijn periodieke btw-aangifte. Afhankelijk van het saldo van de btw-aangifte moet de belastingplichtige btw afdragen of kan hij rekenen op een teruggaaf. Indien hij btw verschuldigd is, draagt de btw-plichtige de btw op vaste periodieke basis (maandelijks, driemaandelijks enz.) af aan de lidstaat. Bij het mechanisme van gesplitste betaling wordt een wijziging in deze (reguliere) transactieketen doorgevoerd waarbij de verschuldigde btw wordt afgesplitst van het belastbare bedrag. Een leverancier die onder deze splitsingsregels valt, moet naast zijn reguliere bankrekening beschikken over een afzonderlijke, geblokkeerde btw-rekening. Deze btw-rekening mag alleen worden gebruikt voor btw die van afnemers wordt ontvangen, en voor btw die aan leveranciers wordt betaald. In dat geval betaalt de koper het belastbare bedrag aan de leverancier, normaal gesproken door dit bedrag naar een gewone bankrekening over te maken, terwijl de verschuldigde btw op diens geblokkeerde btw-bankrekening moet worden gestort.

Polen stelt dat de talrijke maatregelen die zijn genomen om fraude te bestrijden (bijv. de invoering van de verleggingsregeling en van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de klant, de invoering van een standaardcontrolebestand, strengere regels voor de in- en uitschrijving van btw-belastingplichtigen, verhoging van het aantal audits, enz.), nog altijd niet voldoende helpen om btw-fraude uit te sluiten en de btw-inkomsten te verhogen. Een recente studie over de btw-kloof in de 28 EU-lidstaten¹ toonde aan dat de btw-kloof voor Polen 25 % bedraagt. Polen is van mening dat bij toepassing van het verplichte mechanisme van gesplitste betaling btw-fraude al aan de bron zal worden uitgebannen. Omdat het mechanisme van gesplitste

¹ De studie en verslagen over de btw-kloof in de 28 lidstaten van de EU zijn te vinden in het eindverslag 2018.

betaling tot gevolg heeft dat een belastingplichtige het btw-bedrag dat op een aparte btw-rekening wordt gestort, alleen voor beperkte doeleinden mag gebruiken, namelijk voor de afdracht van de verschuldigde btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw aan andere leveranciers, is beter gewaarborgd dat het volledige btw-bedrag naar de belastingautoriteiten gaat en dus in de schatkist terechtkomt.

Daarom heeft Polen op 1 juli 2018 een vrijwillig mechanisme van gesplitste betaling ingevoerd. Polen is echter van mening dat het een stap verder moet gaan door een verplicht mechanisme van gesplitste betaling in te voeren op gebieden die al jaren bijzonder btw-fraudegevoelig zijn gebleken. Daarbij gaat het om economische sectoren als staal, schroot, elektronische apparatuur, goud, non-ferrometalen, brandstoffen en kunststoffen, die doorgaans onder de verleggingsregeling en hoofdelijke aansprakelijkheid in Polen vallen (in de bijlage bij het besluit is de lijst van sectoren opgenomen die onder het verplichte mechanisme van gesplitste betaling moeten gaan vallen).

Het verplichte model van gesplitste betaling zal van toepassing zijn op leveringen tussen belastingplichtigen (b2b) en alleen betrekking hebben op elektronische bankoverschrijvingen. De bank zal fungeren als de splitsende actor en het door de klant betaalde bedrag op de betrokken rekeningen van de leverancier bijschrijven, d.w.z. het belastbare bedrag op de reguliere rekening en het btw-bedrag op een geblokkeerde rekening. De middelen op de geblokkeerde btw-rekening blijven eigendom van de belastingplichtige, maar de belastingplichtige kan er maar in beperkte mate over beschikken en deze alleen gebruiken voor de afdracht van btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw aan andere leveranciers.

Als de voorbelasting in de btw-aangifte van de belastingplichtige hoger is dan het af te dragen btw-bedrag, wordt het verschil overeenkomstig de in Polen geldende algemene voorschriften binnen 60 dagen op de reguliere rekening van de belastingplichtige gestort. Om de gevolgen van het model van gesplitste betaling voor de cashflow van ondernemers te beperken, voorziet Polen in een procedure van versnelde teruggaaf van dit verschil. Op verzoek van de belastingplichtige vindt de teruggaaf dan binnen 25 dagen plaats. Polen heeft daarnaast in zijn verzoek benadrukt dat het effectieve en tijdig uitgevoerde teruggaafprocedures van prioritair belang acht.

Volgens Polen zullen de kosten van het systeem van gesplitste betaling niet significant zijn en voornamelijk verband houden met de implementatie van het systeem, het onderhoud ervan en het beheer van de bankrekening. Belastingplichtigen hoeven geen kosten te maken voor het openen en beheren van de btw-rekening, omdat de btw-rekening gratis door de bank ter beschikking wordt gesteld.

Het verplichte mechanisme van gesplitste betaling zal ook gelden voor niet in Polen gevestigde ondernemers die een overeenkomstig de Poolse bankwetgeving beheerde bankrekening moeten aanhouden. In dit verband heeft Polen de Commissie verzekerd dat niet in Polen gevestigde ondernemers geen extra kosten hoeven te maken voor het verplicht openen van de bankrekening in Polen, omdat ook zij de bankrekening gratis kunnen openen en aanhouden.

Om het mechanisme van gesplitste betaling goed te laten werken, moet de leverancier op zijn factuur informatie geven over het gebruik van dit mechanisme van gesplitste betaling. Artikel 226 vermeldt welke gegevens de facturen moeten bevatten. De lidstaten mogen daaraan zelf geen extra elementen toevoegen. Omdat bij toepassing van het mechanisme van

gesplitste betaling aanvullende informatie op de factuur vereist is, heeft Polen verzocht om af te mogen wijken van artikel 226 van de btw-richtlijn.

Het verplichte mechanisme van gesplitste betaling dat Polen voor ogen heeft, zal aanzienlijke veranderingen voor belastingplichtigen meebrengen. Aangezien het systeem echter al sinds 1 juli 2018 op vrijwillige basis operationeel is, hebben belastingplichtigen al de kans gehad om ermee vertrouwd te raken.

Gelet op het voorgaande is de Commissie van mening dat het verplichte mechanisme van gesplitste betaling voor leveringen van goederen en diensten die fraudegevoelig zijn en die in de bijlage zijn vermeld, kan helpen in de strijd tegen belastingfraude. Er wordt daarom voorgesteld de derogatie van 1 maart 2019 tot en met 28 februari 2022 te verlenen.

Gezien het vernieuwende karakter en het brede toepassingsgebied van de derogatie is het echter zaak na te gaan hoe deze derogatie uitpakt, met name voor de omvang van de btw-fraude en voor belastingplichtigen (btw-teruggaaf, administratieve lasten, kosten enz.). Polen wordt daarom verzocht om achttien maanden na de inwerkingtreding van de derogatie verslag uit te brengen over het effect van de maatregel.

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

De derogatie kan worden toegestaan op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn teneinde de btw-inning te vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking te voorkomen. Polen heeft om de derogatiemaatregel gevraagd in het kader van de bestrijding van belastingontduiking in sectoren die al jaren btw-fraudegevoelig zijn gebleken. De derogatie is in overeenstemming met de bestaande bepalingen op het beleidsterrein.

Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad² is aan Italië een soortgelijke derogatie verleend om het mechanisme van gesplitste betaling toe te passen. In het Italiaanse systeem van gesplitste betaling wordt de verschuldigde btw gestort op een geblokkeerde btw-rekening bij de belastingautoriteiten. Het toepassingsgebied van de Italiaanse derogatie blijft beperkt tot leveringen aan overheden, aan entiteiten die onder zeggenschap van de overheid staan, en aan een aantal beursgenoteerde ondernemingen.

Ook Roemenië heeft om een derogatie verzocht om het mechanisme van gesplitste betaling toe te passen op leveringen van bepaalde belastingplichtigen. Bij het Roemeense model van gesplitste betaling wordt ernstig getwijfeld aan de proportionaliteit en de verenigbaarheid ervan met het Verdrag. Daarom heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen het Roemeense derogatieverzoek³.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad van 25 april 2017 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401, PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad in overeenstemming met artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad, COM/2018/666 final.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Gelet op de bepaling van de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is om de volgende redenen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

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

De derogatie is beperkt in de tijd en geldt uitsluitend voor specifieke leveringen; het toepassingsgebied is dus gericht op sectoren waarin belastingfraude voor aanzienlijke problemen zorgt. De bijzondere maatregel staat daarom in verhouding tot het beoogde doel, namelijk de bestrijding van belastingfraude.

Gezien het vernieuwende karakter en het brede toepassingsgebied van de derogatie wordt Polen verzocht om achttien maanden na de inwerkingtreding van de derogatie in Polen verslag uit te brengen over de gevolgen die de maatregel heeft voor de omvang van btw-fraude en voor belastingplichtigen (btw-teruggaaf, administratieve lasten, kosten enz.).

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kan slechts van de normale btw-regels worden afgeweken als 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**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Polen en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Er hoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad machtigt Polen om van artikel 226 van de btw-richtlijn af te wijken en het verplichte mechanisme van gesplitste betaling in te voeren voor de betaling van btw ter zake van specifieke leveringen van goederen en diensten.

Met de bepaling dat de verschuldigde btw op een geblokkeerde btw-bankrekening van de leverancier moet worden gestort, strekt het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad ertoe belastingfraude te bestrijden in de vorm van niet-afdracht van btw door leveranciers van fraudegevoelige goederen en diensten leveren. Omdat het btw-bedrag dat op een aparte btw-rekening van een belastingplichtige wordt gestort, alleen voor beperkte doeleinden mag worden gebruikt, namelijk voor de afdracht van btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw aan andere leveranciers, is beter gewaarborgd dat het volledige btw-bedrag naar de belastingautoriteiten en dus naar de schatkist gaat.

De belastingplichtige mag het geld op de geblokkeerde btw-rekening alleen gebruiken voor de afdracht van btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw aan andere leveranciers. Dit heeft gevolgen voor de cashflow van ondernemers. Om de negatieve gevolgen ervan te beperken, voorziet Polen voor gevallen waarin de voorbelasting hoger is dan de af te dragen btw, in een procedure van versnelde teruggaaf van het verschil. Op verzoek van de belastingplichtige vindt de teruggaaf dan binnen 25 dagen plaats en niet binnen de termijn van 60 dagen die geldt voor een normale procedure. Polen heeft daarnaast in zijn verzoek benadrukt dat het een effectieve en tijdig uitgevoerde belastingteruggaaf van prioritair belang acht.

Ondernemers die niet in Polen gevestigd zijn, vallen ook onder het verplichte mechanisme van gesplitste betaling bij de levering van goederen en diensten die in Polen aan de verplichte splitsing van betaling zijn onderworpen. Deze ondernemers moeten een overeenkomstig de Poolse bankwetgeving beheerde bankrekening aanhouden. In dit verband heeft Polen de Commissie verzekerd dat niet in Polen gevestigde ondernemers geen extra kosten hoeven te maken voor het verplicht openen van de bankrekening in Polen, omdat zij de bankrekening gratis kunnen openen en aanhouden.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De maatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel bevat een vervalbepaling: een termijn die automatisch afloopt.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Polen wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde⁴, en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 15 mei 2018, heeft Polen verzocht om een machtiging om van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG af te wijken en voor te schrijven dat op facturen voor fraudegevoelige leveringen van goederen en diensten, die doorgaans onder de verleggingsregeling en hoofdelijke aansprakelijkheid in Polen vallen, speciaal moet worden vermeld dat de belasting toegevoegde waarde (btw) op een geblokkeerde btw-rekening van de leverancier moet worden gestort. Polen heeft om een derogatie verzocht voor een periode van drie jaar, van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2021.
- (2) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie het verzoek van Polen bij brief van 3 september 2018 aan de overige lidstaten overgebracht. Bij brief van 4 september 2018 heeft de Commissie Polen meegedeeld dat zij over alle nodige gegevens beschikte om het verzoek te beoordelen.
- (3) Hoewel Polen talrijke maatregelen heeft genomen om fraude te bestrijden (bijv. de invoering van de verleggingsregeling en van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de klant, de invoering van het standaardcontrolebestand, strengere regels voor de btw-inschrijving en -uitschrijving van belastingplichtigen, een verhoging van het aantal audits, enz.), meent het dat deze maatregelen nog altijd onvoldoende helpen om btw-fraude uit te sluiten.
- (4) Polen is van mening dat bij toepassing van het mechanisme van gesplitste betaling btw-fraude zal worden uitgebannen. Omdat het bedrag aan btw dat op een aparte btw-rekening van een belastingplichtige wordt gestort in het model van gesplitste betaling alleen voor beperkte doeleinden mag worden gebruikt, namelijk voor de afdracht van btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw op facturen van leveranciers, is beter gewaarborgd dat de belastingautoriteiten en dus de Poolse schatkist het volledige bedrag aan btw zullen ontvangen.

⁴ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

- (5) Polen heeft op 1 juli 2018 een vrijwillig mechanisme van gesplitste betaling ingevoerd. Polen is van mening dat een verplicht mechanisme van gesplitste betaling moet worden ingevoerd voor btw-fraudegevoelige gebieden. Daarbij gaat het om economische sectoren als staal, schroot, elektronische apparatuur, goud, non-ferrometalen, brandstoffen en kunststoffen, die doorgaans onder de verleggingsregeling en hoofdelijke aansprakelijkheid in Polen vallen.
- (6) Het verplichte model van gesplitste betaling zal van toepassing zijn op leveringen tussen belastingplichtige bedrijven (b2b-leveringen) van goederen en diensten die in de bijlage zijn vermeld en die alleen betrekking hebben op elektronische bankoverschrijvingen.
- (7) Als de voorbelasting in de btw-aangifte van de belastingplichtige hoger is dan het af te dragen btw-bedrag, wordt het verschil gewoonlijk binnen 60 dagen op de reguliere rekening van een belastingplichtige gestort. Polen heeft echter laten weten dat in het geval van transacties die onder het verplichte model van gesplitste betaling vallen, dit verschil op verzoek van de belastingplichtige die over een geblokkeerde btw-rekening beschikt, binnen 25 dagen zal worden teruggegeven.
- (8) Belastingplichtigen zullen geen kosten hoeven te maken voor het openen en beheren van de btw-bankrekening omdat banken geen provisie of vergoeding in rekening zullen brengen voor de btw-rekening.
- (9) Het verplichte mechanisme van gesplitste betaling zal voor alle ondernemers gelden en dus ook voor niet in Polen gevestigde ondernemers: zij moeten een overeenkomstig de Poolse bankwetgeving beheerde bankrekening aanhouden. In dit verband heeft Polen bevestigd dat de ondernemers geen extra kosten hoeven te maken voor het verplicht openen van een bankrekening in Polen: die belastingplichtigen kunnen gratis een bankrekening voor btw-betalingen openen en aanhouden.
- (10) Het verplichte mechanisme van gesplitste betaling dat Polen voor ogen heeft, zal aanzienlijke veranderingen voor belastingplichtigen meebrengen. Aangezien het systeem echter al sinds 1 juli 2018 op vrijwillige basis operationeel is, hebben belastingplichtigen al de kans gehad om ermee vertrouwd te raken.
- (11) De Commissie is van mening dat het verplichte mechanisme van gesplitste betaling voor leveringen van goederen en diensten die fraudegevoelig zijn, kan helpen in de strijd tegen belastingfraude. Derogaties worden doorgaans voor een beperkte periode toegekend. De door Polen gevraagde derogatie moet daarom worden toegestaan van 1 maart 2019 tot en met 28 februari 2022.
- (12) Gezien het vernieuwende karakter en het brede toepassingsgebied van de derogatie is het van belang na te gaan hoe deze derogatie uitpakt, met name voor de omvang van de btw-fraude en voor de belastingplichtigen (btw-teruggaaf, administratieve lasten, onkosten enz.). Polen moet daarom, achttien maanden na de inwerkingtreding van de nationale maatregel in Polen, verslag over de effecten van de maatregel uitbrengen.
- (13) De derogatie zal geen nadelige gevolgen voor de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en voor de eigen middelen van de Unie uit de btw hebben,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Polen gemachtigd voor te schrijven dat op facturen voor leveringen, tussen belastingplichtigen, van goederen en diensten die in de bijlage van dit besluit zijn vermeld, speciaal moet worden vermeld dat de btw op een aparte, geblokkeerde, in Polen geopende btw-bankrekening van de ondernemer moet worden gestort, wanneer de betaling van deze leveringen via een elektronische bankoverschrijving wordt gedaan.

Artikel 2

Polen stelt de Commissie in kennis van de nationale maatregel als bedoeld in artikel 1.

Polen dient binnen 18 maanden na de inwerkingtreding in Polen van de in artikel 1 bedoelde maatregel een verslag in bij de Commissie over het algehele effect van de maatregel op de omvang van de btw-fraude en op de betrokken belastingplichtigen.

Artikel 3

Dit besluit is van toepassing van 1 maart 2019 tot en met 28 februari 2022.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter