



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 21 december 2022
(OR. en)

16295/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0421(NLE)**

**FISC 270
ECOFIN 1368**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	15 december 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 727 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU waarbij de machtiging van Roemenië 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(2022) 727 final.

Bijlage: COM(2022) 727 final



Brussel, 15.12.2022
COM(2022) 727 final

2022/0421 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU waarbij de machtiging van Roemenië 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 waarde (hierna “de btw-richtlijn¹” 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 8 april 2022, heeft de Republiek Roemenië (hierna “Roemenië” genoemd) verzocht om een maatregel te mogen blijven toepassen die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn, waarin is bepaald wie de btw verschuldigd is. Bij brief van 28 juni 2022 heeft de Commissie aanvullende informatie over het verzoek gevraagd, die Roemenië haar bij brief, ingekomen op 22 augustus 2022, heeft verstrekt.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 1 september 2022 (Spanje bij brief van 2 september 2022) van het verzoek van Roemenië in kennis gesteld. Bij brief van 5 september 2022 heeft de Commissie Roemenië 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 ook 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.

Roemenië heeft in 2009 om een derogatie verzocht teneinde de verleggingsregeling te mogen toepassen, onder meer op leveringen van houtproducten. Dit betekent dat de belastingplichtige aan wie de goederen worden geleverd, tot voldoening van de verschuldigde btw wordt gehouden. Het ging in dit geval met name om de volgende houtproducten: hout op stam, rond of gekleefd werkhout, brandhout, timmerhoutproducten, alsook gekantrecht of verspaand hout en ruw hout, bewerkt of halfbewerkt hout.

De derogatiemaatregel voor Roemenië werd oorspronkelijk goedgekeurd bij Uitvoeringsbesluit 2010/583/EU² van de Raad tot en met 31 december 2013 en vervolgens, wat de houtproducten betreft, verlengd bij Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU³ van de Raad tot

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit 2010/583/EU van de Raad van 27 september 2010 waarbij Roemenië 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 256 van 30.9.2010, blz. 27).

³ Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU van de Raad van 15 november 2013 waarbij Roemenië wordt gemachtigd 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 (PB L 316 van 27.11.2013, blz. 31).

en met 31 december 2016, bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1206⁴ van de Raad tot en met 31 december 2019 en bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1593⁵ van de Raad tot en met 31 december 2022.

Roemenië heeft nu om een nieuwe verlenging van de derogatie verzocht om de verleggingsregeling te mogen blijven toepassen op leveringen van deze houtproducten.

Volgens het verslag dat Roemenië samen met het verzoek om verlenging van de derogatie heeft voorgelegd, heeft de maatregel waarbij de afnemer van de hierboven genoemde houtproducten tot voldoening van de btw wordt gehouden, voorkomen dat in deze sector, die wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine wederverkopers en tussenpersonen, die moeilijk te controleren zijn gebleken, belastingen worden ontdoken en ontweken.

Derogaties worden gewoonlijk voor een beperkte periode toegestaan, zodat kan worden nagegaan of de bijzondere maatregel passend en doeltreffend is. De lidstaten krijgen op die manier de tijd andere klassieke maatregelen te nemen om het probleem in kwestie aan te pakken tegen de tijd dat de derogatiemaatregel verstrijkt. Een derogatie op grond waarvan de verleggingsregeling kan worden gebruikt, wordt slechts bij uitzondering verleend voor specifieke fraudegebieden en moet als een laatste redmiddel worden gezien.

Roemenië heeft verklaard dat het in dit verband stappen heeft ondernomen om in de nationale wetgeving klassieke maatregelen op te nemen om btw-fraude te bestrijden en de verdere verspreiding ervan in de houtsector te voorkomen, zoals automatiseringsprojecten (RO e-Factura), de koppeling van fiscale kasregisters, SAF-T, het toezicht op aankopen en leveringen, en het RO e-Transportsysteem (toezicht op transporten op nationaal grondgebied).

Aangezien de uitvoering van die maatregelen zich echter nog in een vroeg stadium bevindt, is Roemenië van mening dat het, om ervoor te zorgen dat de neerwaartse trend in de belastingontduiking in de houtsector zich voortzet, noodzakelijk is de verleggingsregeling in de sector ook na 1 januari 2023 te blijven toepassen.

Het lijkt daarom gerechtvaardigd de maatregel nog eens gedurende een beperkte periode te verlengen, omdat hij kennelijk geen negatieve gevolgen heeft gehad wat betreft fraude op het niveau van de detailhandel, in andere sectoren of in andere lidstaten. Rekening houdend met de ongewijzigde juridische en feitelijke omstandigheden wordt daarom voorgesteld de derogatiemaatregel te verlengen, zodat Roemenië deze derogatiemaatregel tot en met 31 december 2025 kan blijven toepassen.

Roemenië moet daarom tegen de tijd dat deze derogatie verstrijkt, de hierboven genoemde klassieke maatregelen onverkort uitvoeren ter bestrijding en voorkoming van verdere verspreiding van btw-fraude in de houtsector, zodat ten aanzien van deze leveringen niet langer van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG hoeft te worden afgeweken.

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1206 van de Raad van 18 juli 2016 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU waarbij Roemenië wordt gemachtigd 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 (PB L 198 van 23.7.2016, blz. 47).

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1593 van de Raad van 24 september 2019 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU waarbij Roemenië wordt gemachtigd 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 (PB L 248 van 27.9.2019, blz. 69).

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

Aan andere lidstaten (Portugal⁶, Litouwen⁷ en Letland⁸) zijn soortgelijke derogaties met betrekking tot artikel 193 van de btw-richtlijn verleend.

De voorgestelde maatregel is daarom in overeenstemming met de bestaande 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.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kan slechts van de normale btw-bepalingen 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**

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

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1592 van de Raad van 24 september 2019 waarbij Portugal wordt gemachtigd een bijzondere maatregel te treffen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 248 van 27.9.2019, blz. 67).

⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1920 van de Raad van 4 december 2018 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2010/99/EU waarbij de Republiek Litouwen wordt gemachtigd een maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 311 van 7.12.2018, blz. 34).

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/81 van de Raad van 18 januari 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2009/1008/EU waarbij de Republiek Letland wordt gemachtigd een maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 13 van 20.1.2022, blz. 49).

- **Effectbeoordeling**

Een van de meest voorkomende vormen van fraude bestaat erin dat bedrijven in de handelsketen van hout en houtproducten worden opgenomen; zij innen wel btw, maar dragen deze niet af aan de staat en verdwijnen dan. Vervolgens oefenen hun afnemers hun recht op aftrek uit en vragen teruggaaf van btw die nooit aan de staat is afgedragen.

Houtproducten maken het grootste deel uit van de Roemeense boseconomie. Eind 2020 telde het nationale bosgebied van Roemenië 6 604 200 ha, goed voor 27,66 % van het totale landoppervlak van het land.

De verleggingsregeling (de gevraagde bijzondere maatregel) is alleen van toepassing op transacties tussen belastingplichtigen die voor btw-doeleinden in Roemenië zijn geregistreerd. Belastingplichtigen in andere lidstaten kunnen alleen met de verleggingsregeling te maken krijgen als zij zich voor btw-doeleinden in Roemenië moeten registreren. In dergelijke gevallen gelden voor hen dezelfde btw-regels als voor de Roemeense marktdeelnemers.

De verleggingsregeling heeft het risico verkleind dat er teruggaaf wordt verleend voor btw die door carousel fraude nooit aan de staat is afgedragen.

De verleggingsregeling heeft ook andere positieve effecten:

- een sterker concurrentievermogen van producenten, als tegenwicht voor verstoringen die worden veroorzaakt door entiteiten die op de zwarte markt actief zijn;
- een aanzienlijke daling van de schaduw economie in deze sector, met een stijging van de overheidsinkomsten tot gevolg.

Gelet op de bovenstaande bevindingen, waarbij met name is gebleken dat het btw-bedrag dat per belastingplichtige wordt vastgesteld, gemiddeld met 46 077 RON is gestegen, is Roemenië de mening toegedaan dat de toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van hout en houtproducten zijn doelstellingen op het gebied van de bestrijding van btw-fraude en het voorkomen van de verspreiding van dergelijke fraude heeft bereikt.

Hoewel Roemenië door de toepassing van de verleggingsregeling in deze sector positieve resultaten heeft geboekt op het gebied van fraudebestrijding, bestaat de praktijk nog altijd, zij het op kleinere schaal⁹.

De verlenging van deze maatregel zal geen negatieve invloed hebben op de totale btw-opbrengst in het stadium van het eindverbruik en dus geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel is in de tijd beperkt.

⁹ Volgens het jaarlijkse overzicht van belastingcontroles die in de periode 2018-2021 bij belastingplichtigen met de NACE-code "houtproducten" zijn verricht, is de fraude afgenomen, zoals Roemenië in zijn verzoek heeft gemeld.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU waarbij de machtiging van Roemenië 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,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG is de belasting over de toegevoegde waarde (hierna de “btw” genoemd) in de regel verschuldigd door de belastingplichtige die de goederen levert of de dienst verricht.
- (2) Bij Uitvoeringsbesluiten 2010/583/EU² en 2013/676/EU³ van de Raad is Roemenië gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG (hierna “de bijzondere maatregel” genoemd), waarbij de belastingplichtige ontvanger van houtproducten die door belastingplichtigen worden geleverd, wordt aangewezen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon met betrekking tot die leveringen. De bij Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU verleende machtiging werd tot en met 31 december 2022 verlengd.
- (3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 11 april 2022, heeft Roemenië verzocht om de bijzondere maatregel waarvoor het land bij Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU van de Raad machtiging had gekregen, na 31 december 2022 te mogen blijven toepassen. Bij brief van 28 juni 2022 heeft de Commissie om aanvullende informatie over het verzoek van Roemenië verzocht. Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 22 augustus 2022, heeft Roemenië die informatie verstrekt.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit 2010/583/EU van de Raad van 27 september 2010 waarbij Roemenië 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 256 van 30.9.2010, blz. 27).

³ Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU van de Raad van 15 november 2013 waarbij Roemenië wordt gemachtigd 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 (PB L 316 van 27.11.2013, blz. 31).

- (4) Bij brief van 1 september 2022 heeft de Commissie het verzoek van Roemenië overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG aan de overige lidstaten, behalve Spanje, toegezonden. Bij brief van 2 september 2022 heeft de Commissie dit verzoek aan Spanje toegezonden. Bij brief van 5 september 2022 heeft de Commissie Roemenië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (5) Volgens de informatie die Roemenië in zijn verzoek heeft verstrekt, zijn de feitelijke omstandigheden die de rechtvaardiging voor de bijzondere maatregel vormden, ongewijzigd. Uit de analyse van de Roemeense autoriteiten blijkt ook dat de bijzondere maatregel de belastingontduiking met succes heeft teruggedrongen. Daarnaast heeft de bijzondere maatregel geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (6) De bijzondere maatregel staat in verhouding tot de beoogde doelstellingen omdat hij slechts geldt voor zeer specifieke handelingen in een sector waar belastingontduiking en -ontwijking voor aanzienlijke problemen zorgen. Bovendien zal een verlenging van de maatregel niet negatief uitwerken ten aanzien van de fraudepreventie op het niveau van de detailhandel, in andere sectoren of in andere lidstaten.
- (7) Derogaties worden gewoonlijk voor een beperkte periode toegestaan, zodat kan worden nagegaan of de bijzondere maatregelen passend en doeltreffend zijn. Derogaties geven lidstaten de tijd om op nationaal niveau andere klassieke maatregelen in te voeren om goederenbewegingen, de betaling van btw en de naleving door belastingplichtigen te monitoren, teneinde het probleem in kwestie op te lossen tegen de tijd dat de derogatiemaatregel verstrijkt, zodat de machtiging niet hoeft te worden verlengd. Een derogatie op grond waarvan de verleggingsregeling kan worden gebruikt, wordt slechts bij uitzondering verleend voor specifieke fraudegebieden en moet als een laatste redmiddel worden gezien. Roemenië dient derhalve, tegen de tijd dat de verlenging van de machtiging op grond van dit uitvoeringsbesluit verstrijkt, andere klassieke maatregelen ten uitvoer te leggen om btw-fraude op de houtmarkt te bestrijden en te voorkomen, zodat de bijzondere maatregel niet nog eens hoeft te worden verlengd.
- (8) Het is daarom passend de bij Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU vastgestelde machtiging te verlengen. De verlenging van de machtiging voor Roemenië moet in de tijd worden beperkt zodat kan worden nagegaan of de bijzondere maatregel passend en doeltreffend is.
- (9) Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,
HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In artikel 1 van Uitvoeringsbesluit 2013/676/EU wordt “31 december 2022” vervangen door “31 december 2025”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot Roemenië.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter