EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.11.2015
COM(2015) 557 final

2015/0257 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Hongarije wordt gemachtigd een maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Overeenkomstig artikel 395, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde[1] (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 brieven, ingekomen bij de Commissie op 23 december 2014 en 8 mei 2015, heeft Hongarije verzocht om een maatregel te mogen toepassen die afwijkt van artikel 193 van de btw-richtlijn. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 2 juli 2015 van het verzoek van Hongarije in kennis gesteld. Bij brief van 7 juli 2015 heeft de Commissie Hongarije meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

Hongarije heeft de Commissie meegedeeld dat het wordt geconfronteerd met fraudepraktijken in de sector van de uitlening van personeel, met name door uitzendbureaus en organisaties die vergelijkbare diensten aanbieden, zoals scholencoöperaties waarvan de leden werkzaamheden verrichten voor derden. In Hongarije zijn ongeveer 1 000 ondernemingen geregistreerd als uitzendbureau.

Een aantal bedrijven in de sector zijn lid van Hongaarse nationale verenigingen (bv. de Hongaarse Nationale Vereniging van Uitzendbureaus, Nationale Verenigingen van Scholencoöperaties) waarvan het lidmaatschap volgens Hongarije een zekere garantie biedt dat zij volgens de regels werken. Een aanzienlijk aantal bedrijven is echter geen lid van een nationale vereniging en het is met name in deze categorie dat, volgens Hongarije, 40 % tot 50 % zich bezighoudt met frauduleuze activiteiten.

Deze fraude neemt verschillende vormen aan, zoals fictieve diensten of valse facturen, maar de belangrijkste vorm van ontduiking bestaat erin dat diensten worden gefactureerd waarna de uitlener verdwijnt zonder de btw te voldoen, terwijl de inlener wel over een geldige factuur beschikt om de voorbelasting in aftrek te brengen. Hongarije heeft de btw-fraude in deze sector voor het jaar 2014 becijferd op ongeveer 22 500 000 EUR.

Een van de kenmerken van dit soort dienstverlening is dat grote investeringen of gespecialiseerde kennis niet echt vereist zijn. Het is dus relatief gemakkelijk om een dergelijk bedrijf op te richten, dat vervolgens na korte tijd verdwijnt. Door de beperkte omvang van de investeringen is het bedrag aan btw dat het bedrijf van klanten ontvangt, vaak aanmerkelijk hoger dan de btw die het kan aftrekken over deze investeringen of, meer in het algemeen, over de prestaties die het zelf heeft afgenomen. De niet-afgetrokken btw over deze prestaties is dus slechts een kleine kostenfactor wanneer deze bedrijven, die weinig of geen activa hebben, verdwijnen. Het totale bedrag aan niet-betaalde btw daarentegen is moeilijk of helemaal niet te innen.

[1] PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

Ondanks dat bepaalde controlemaatregelen werden ingevoerd (bv. meer toezicht en controles op de registratie van nieuwe bedrijven), heeft Hongarije te kennen gegeven dat het niet in staat is om de fraude in deze sector met succes te bestrijden. In afwijking van de algemene regel van artikel 193 van de btw-richtlijn wil het daarom machtiging krijgen om in deze sector de verleggingsregeling toe te passen, zodat niet de uitlener maar de belastingplichtige inlener de verschuldigde btw in zijn btw-aangifte moet opnemen. Mits hij een volledig recht op aftrek heeft, zou die inlener de btw voor de dienst op zijn aangifte vermelden en tegelijkertijd in mindering brengen; in de praktijk wordt er dus geen btw betaald aan de schatkist. Dit voorkomt dat frauduleuze uitleners met de btw verdwijnen. Bovendien houden de inleners zich, naar de Commissie op basis van de door Hongarije verstrekte informatie begrijpt, over het algemeen beter aan de regels dan deze uitleners. De voorgestelde maatregel zal derhalve ook als effect hebben dat btw-verplichtingen worden verlegd van kleinere, minder betrouwbare bedrijven naar grotere belastingplichtigen die de regels beter naleven. Er is niet geconstateerd dat er een risico van fraudeverschuiving naar andere lidstaten die deze maatregel niet toepassen, bestaat. Er is evenmin een fraudeverschuiving naar het detailhandelsniveau te verwachten, omdat het om diensten gaat die normaal niet voor eindverbruik bestemd zijn.

Er zij op gewezen dat de btw-richtlijn al in een facultatieve toepassing van de verleggingsregeling voorziet voor de uitlening van personeel (artikel 199, lid 1, onder b), van de btw-richtlijn). Deze mogelijkheid is beperkt tot, in wezen, de onroerendgoedsector (artikel 199, lid 1, onder a), van de btw-richtlijn), maar de achtergrond van de optie in de richtlijn is vergelijkbaar met die van het onderhavige verzoek. De voorgestelde derogatiemaatregel moet derhalve alleen toepasselijk zijn op situaties die nog niet onder de btw-richtlijn vallen.

Ten slotte heeft de Commissie vernomen dat Hongarije al is begonnen met de toepassing van de gevraagde derogatie zonder te wachten op de vaststelling van het besluit van de Raad op basis van dit voorstel.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

- **Subsidiariteit (voor niet-exclusieve bevoegdheden)**

Gelet op de bepaling in de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, valt dit onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. Het subsidiariteitsbeginsel is derhalve 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.

Gezien de beperkte werkingssfeer van de derogatie staat de bijzondere maatregel in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden. Hij gaat niet verder dan wat nodig is om de fraude in een specifieke sector te bestrijden.

- **Keuze van het instrument**

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 besluit van de Raad is het aangewezen instrument, omdat het tot individuele lidstaten kan worden gericht.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

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

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Dit besluit strekt ertoe btw-fraude met het uitlenen van personeel te bestrijden door te bepalen dat de belastingplichtige afnemer van de dienst de verschuldigde btw moet voldoen.

Het kan derhalve een positief effect op de btw-inkomsten hebben voor zover dat frauduleuze dienstverleners niet langer kunnen verdwijnen met de btw die zij overeenkomstig de normale regels van hun afnemers zouden ontvangen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel bevat een vervalbepaling: de derogatie loopt automatisch af op 31 december 2017.

2015/0257 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Hongarije wordt gemachtigd een maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 193 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 waarde[2], en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij brieven, ingekomen bij de Commissie op 23 december 2014 en 8 mei 2015, heeft Hongarije verzocht om machtiging tot toepassing van een bijzondere maatregel die afwijkt van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de tot voldoening van de btw gehouden persoon.

(2) Bij brief van 2 juli 2015 heeft de Commissie de overige lidstaten van het verzoek van Hongarije in kennis gesteld. Bij brief van 7 juli 2015 heeft de Commissie Hongarije meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

(3) Krachtens artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG is de belastingplichtige die goederen levert of diensten verricht, in de regel ook de persoon die tot voldoening van de btw is gehouden. De door Hongarije gevraagde derogatie strekt ertoe de inlener van personeel aan te wijzen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon.

(4) Volgens Hongarije houdt een aantal bedrijven in de uitzendsector zich bezig met frauduleuze activiteiten door diensten te verlenen zonder de btw aan de belastingautoriteiten af te dragen. Aangezien dit soort bedrijvigheid niet noodzakelijk veel input of investeringen vereist, ontvangen deze bedrijven vaak aanmerkelijk meer btw dan wat zij zelf aan btw kunnen aftrekken over de door hen afgenomen prestaties. Na korte tijd, soms zelfs niet meer dan enkele maanden, verdwijnt vervolgens een aantal van deze bedrijven, die vaak weinig of geen activa hebben, waardoor de inning van de niet afgedragen btw moeilijk of onmogelijk wordt.

(5) Door in die gevallen de afnemer van de diensten aan te wijzen als de persoon die de btw moet voldoen, zou de derogatie een einde maken aan de mogelijkheid om aldus belasting te ontduiken. Met betrekking tot de uitlening van personeel is het in een aantal gevallen, die in artikel 199, lid 1, onder a), van Richtlijn 2006/112/EG zijn opgesomd, al mogelijk om de inlener aan te wijzen als de tot voldoening van de btw

[2] PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

gehouden persoon. De derogatiemaatregel is daarom van toepassing op de uitlening van personeel in gevallen die nog niet onder Richtlijn 2006/112/EG vallen.

(6) De derogatiemaatregel zal geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw hebben,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van artikel 193 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Hongarije gemachtigd om de belastingplichtige inlener van personeel, dat andere dan de onder artikel 199, lid 1, onder a), van Richtlijn 2006/112/EG vallende activiteiten verricht, aan te wijzen als de tot voldoening van de btw gehouden persoon.

Artikel 2

Dit besluit vervalt op 31 december 2017.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot Hongarije.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter