

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Directie Integratie Europa
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Onze Referentie
DIE-1536/09

Bijlage(n)
Fichedocument

Datum 16 november 2009

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 2 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn inzake verleggingsregeling fraudegevoelige goederen en diensten;
2. Mededeling 'Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën' (SET-plan).

De Staatssecretaris voor Europese Zaken,

Frans Timmermans

Fiche 1: Richtlijn inzake verleggingsregeling fraudegevoelige goederen en diensten

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft een facultatieve en tijdelijke toepassing van de verleggingsregeling voor leveringen van bepaalde fraudegevoelige goederen en diensten.

Datum Commissiedocument: 29-09-2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 511 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=198636

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: n.v.t.

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Ecofin Raad (datum behandeling nog niet bekend, waarschijnlijk Spaans Voorzitterschap)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

Rechtsbasis: Artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:

Raad: eenparigheid

Europees Parlement: raadpleging

Comitologie: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche:

Het voorstel voorziet in een tijdelijke (tot 31-12-2014) en facultatieve toepassing van de verleggingsregeling om bestaande fraude bij handel in emissiecertificaten (CO₂-rechten) en bij bepaalde fraudegevoelige goederen te bestrijden. Uit een limitatieve lijst kan een lidstaat maximaal één dienst en twee goederen kiezen waarvoor gedurende twee jaren een verleggingsregeling geldt.

De subsidiariteit en proportionaliteit wordt door Nederland positief respectievelijk negatief beoordeeld.

Nederland steunt alle maatregelen die helpen om fraude te voorkomen, mits zij effectief de fraude bestrijden zonder disproportionele extra administratieve lasten en niet strijdig zijn met nationale restricties. Nederland is daarbij voorstander van gerichte acties of regelingen die meer specifiek het knelpunt aanpakken. De voorgestelde wijzigingen voldoen wel aan een gerichte aanpak en volgen het Nederlandse initiatief om een verleggingsregeling voor de handel in CO₂-emissierechten goed te keuren. Nederland wil deze verleggingsregeling voor CO₂-emissierechten die sinds juli 2009 is ingevoerd ook graag behouden. De voorwaarden en de limitatieve lijst die aan dit voorstel worden gekoppeld maken het voorstel echter ondoelmatig en veroorzaken administratieve lasten en uitvoeringslasten die niet in alle gevallen te rechtvaardigen zijn. Bij bespreking van het voorstel in detail zal worden gezien of de administratieve last en uitvoeringslast die het specifiek met zich mee brengt noodzakelijk zijn.

3. Samenvatting voorstel :

a) *Inhoud voorstel Richtlijn:*

Het voorstel voorziet in een tijdelijke toepassing (einddatum 31-12-2014) van de verleggingsregeling om bestaande fraude bij de handel in emissiecertificaten en bij bepaalde fraudegevoelige goederen te bestrijden. De verlengingsregeling verlegt de BTW van de verkoper naar de koper. Uit een limitatieve lijst kan een lidstaat maximaal één dienst en twee goederen kiezen waarvoor gedurende twee jaren een verleggingsregeling geldt. De beperking in tijd is ingegeven door de eerder gemaakte afspraak om eerst conventionele maatregelen te verbeteren voordat onconventionele regelingen als de onderhavige worden ingesteld. De regeling wijkt namelijk af van het bestaande BTW systeem. Aan de toepassing van deze verleggingsregeling zijn specifieke voorwaarden verbonden. De lidstaten moeten controlemaatregelen en rapportageverplichtingen vaststellen alsmede vooraf evaluatiecriteria vaststellen teneinde voor afloop van de toepassingsperiode een evaluatieverslag over de toepassing van de regeling te kunnen voorleggen.

b) *Impact-assessment Commissie:*

Aangezien de voorgestelde regels de lidstaten de mogelijkheid bieden ('kan'-bepaling) om op tijdelijke basis de verleggingsregeling toe te passen op zorgvuldig geselecteerde goederen of diensten is het aan de lidstaten om een grondige effectbeoordeling te verrichten, zoals in de richtlijn is bepaald.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:*

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG op artikel 93. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in de door de Commissie aangegeven bevoegdheid.

b) *Functionele toets*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* negatief

Onderbouwing: Daar de doelstelling van het overwogen optreden erin bestaat de btw-fraude aan te pakken met tijdelijke maatregelen die afwijken van de bestaande communautaire voorschriften, kan dit alleen op het niveau van de Gemeenschap in alle lidstaten op een gelijke wijze worden verwezenlijkt. De vaststelling van een maatregel bestaande uit de verleggingsregeling sec op het niveau van de Gemeenschap is derhalve in overeenstemming met het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel. De randvoorwaarden die gekoppeld worden aan de toepassing van de verleggingsregeling in eigen land dienen voor wat betreft de controlemaatregelen en de vorm van rapportageverplichtingen aan de lidstaten te worden overgelaten. In die zin is de proportionaliteit negatief.

c) *Nederlands oordeel:*

De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. Proportionaliteit wordt negatief beoordeeld, het voorstel roept zowel administratieve lasten op voor belastingplichtigen als extra uitvoeringslasten voor de Belastingdiensten op het vlak van automatisering, controle en evaluatie. Voor zover thans kan worden overzien staan deze in elk geval wat de verlegging voor CO2-emissierechten betreft niet in verhouding tot het beoogde doel. Gelet op de tijdelijkheid van de maatregel lijken met name de aanpassing van automatisering om de

controlevergelijkingen van de rapportageverplichtingen te kunnen verrichten voor zowel de Belastingdienst als de ondernemers niet proportioneel. Bij bespreking van het voorstel in detail zal worden gezien of alle lasten noodzakelijk zijn voor een effectieve fraudebestrijding. Op deze punten benadert Nederland het voorstel kritisch.

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting:*

Geen

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:*

Alleen rijksoverheid

Optionele toepassing van de verleggingsregeling leidt als zodanig niet tot extra uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. De controle op de toepassing van de verleggingsregeling vindt plaats binnen de huidige capaciteit voor handhaving van de omzetbelasting en vervangt in voorkomende gevallen de controle op toepassing van de reguliere bepalingen door ondernemingen. De bepalingen in de conceptrichtlijn met betrekking tot informatieverplichtingen jegens belastingplichtigen en de evaluatiebepalingen leiden wel tot extra kosten. De verplichtingen zullen incidenteel leiden tot extra ontwikkelkosten bij de Belastingdienst voor het kunnen ontvangen van extra gegevens op basis van de aanvullende listingsverplichtingen (rapportageverplichtingen) voor leveranciers/dienstverrichters en afnemers. Deze kosten zullen voor zover thans kan worden overzien € 5 mln. bedragen; zo'n voorziening kan overigens niet eerder dan per 2012 worden gerealiseerd. Ook structureel zullen extra kosten ontstaan in verband met het technisch onderhoud van de ondersteunende voorzieningen en de kosten van verwerking van en controle op gegevensopgaven. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voorbedrijfsleven en burger:*

Geen

d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven*

en burger:

Rijksoverheid: Aan de toepassing van deze verleggingsregeling zijn specifieke voorwaarden

verbonden. De lidstaten moeten controlemaatregelen en rapportageverplichtingen

vaststellen

alsmede vooraf evaluatiecriteria vaststellen teneinde voor afloop van de toepassingsperiode een evaluatieverslag over de toepassing van de regeling te kunnen voorleggen.

Bedrijfsleven: De voorgestelde wijzigingen betekenen een listingsverplichting

(rapportageverplichtingen) voor zowel de ondernemer die de BTW verlegt als voor

de ondernemer naar wie de BTW wordt verlegd. Dit zal gepaard gaan met specifieke vermelding in de aangiften omzetbelasting en vermelding van de toepassing van de verleggingsregeling op de factuur.

Burger: geen

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

De voorgestelde wijzigingen betekenen een aanpassing van de nationale wet- en regelgeving voor het uitvoeren van controlevergelijkingen door het opleggen van listingsverplichtingen als van deze verleggingsregeling gebruik zal worden gemaakt.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

De datum van inwerkingtreding is bepaald op de twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het streven is om deze richtlijn zo snel als mogelijk te laten ingaan.

Implementatie van deze richtlijn in nationale wetgeving door de lidstaten is door het facultatieve karakter van de regeling vervolgens aan de lidstaten zelf, daarbij rekening houdend met de randvoorwaarden voor de invoering van de maatregel en het wetgevend traject.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Een evaluatie maakt onderdeel uit van de voorwaarden om de verleggingsregeling te mogen toepassen. Deze is voorzien één jaar voor beëindiging van deze tijdelijke maatregel eind 2014.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a) *Uitvoerbaarheid*

Als in Nederland voor toepassing van deze facultatieve maatregel wordt gekozen zal de uitvoering van de maatregelen geschieden door de Belastingdienst. Dit gaat dan gepaard met een extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst op het vlak van automatisering, controle en evaluatie. Zie hierover onderdeel 5.

b) *Handhaafbaarheid:*

Idem a.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

a) *Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

Nederland steunt alle maatregelen die helpen om fraude te voorkomen, mits zij effectief de fraude bestrijden zonder disproportionele extra administratieve lasten en niet strijdig zijn met nationale restricties. Nederland is daarbij voorstander van gerichte acties of regelingen die meer specifiek het knelpunt aanpakken. Dit voorstel volgt op de ad-hoc actie van afgelopen zomer van Frankrijk, Nederland en het VK om fraude met CO₂-rechten in te dammen. In die zin is Nederland verheugd dat de Commissie snel met een voorstel komt in lijn met deze verleggingsregeling. In verband met toenemende onzekerheid bij afnemers van CO₂-emissierechten over het geldend kunnen maken van het recht op aftrek, onder andere als gevolg van mogelijke btw-carrouselfraude, zag Nederland op 14 juli 2009 (Besluit DGB 2009/3897M) aanleiding tot het treffen van een maatregel die inhoudt dat de verschuldigde BTW over de verkoop van CO₂-emissierechten mag worden verlegd van de verkoper naar de koper. De verleggingsregeling is, mits gericht, een effectief middel om (intracommunautaire) BTW-fraude te bestrijden en zelfs te voorkomen. Het Nederlandse standpunt blijkt uit het regelmatig inzetten van de verleggingsregeling (bouw, textiel, onroerend goed en onlangs CO₂-emissierechten). Bij verlegging brengt de leverancier of dienstverrichter geen BTW in rekening aan zijn belastingplichtige afnemer, die evenwel zelf de tot voldoening van deze BTW gehouden persoon wordt. In de praktijk verricht de afnemer (voor zover deze recht heeft op aftrek van voorbelasting) de aangifte en de aftrek van de BTW tegelijkertijd zonder dat er enige betaling aan de schatkist hoeft plaats te vinden. Op deze manier wordt de theoretische mogelijkheid om te frauderen weggenomen.

De overdracht van CO₂-rechten is een dienst die, in tegenstelling tot de levering van goederen, zeer snel kan plaatsvinden en gepaard kan gaan met zeer grote bedragen die overigens uit oogpunt van fraudebestrijding lastiger te traceren zijn. Met name hiervoor is de verleggingsregeling een effectief en praktisch middel.

Door allerlei randvoorwaarden, tijdelijkheid en het limitatieve karakter wordt deze effectieve en gerichte maatregel juist ondoelmatig, inflexibel en leidt mogelijk tot verschuiving van fraude naar andere lidstaten. De ondoelmatigheid en inflexibiliteit worden ten eerste veroorzaakt doordat bij acute fraudedreiging eerst evaluatiecriteria moeten worden vastgesteld, alsmede het automatiseringssysteem en de wetgeving moeten worden aangepast om aan de randvoorwaarde van controlevergelijkingen te kunnen voldoen. Deze aanpassingen vergen kostbare tijd. Ten tweede wordt uitgegaan van een vooraf vastgestelde limitatieve lijst van 4 soorten goederen en 1 dienst. Hierdoor kan bij verschuiving van fraude naar andere goederen deze regeling niet meer worden toegepast. Dit wordt versterkt doordat de lidstaat twee jaar aan de keuze van maximaal 2 goederen uit deze limitatieve lijst is gebonden en dus niet kan inspelen op veranderd fraudegedrag. Het gevaar voor verschuiving van fraude hangt hiermee samen. Als lidstaat 1 voor goederen A en B heeft gekozen en

lidstaat 2 voor goederen C en D, dan kan de fraude van goed A en B verschuiven naar lidstaat 2, zonder dat die lidstaat de mogelijkheid heeft daarvoor een verleggingsregeling toe te passen. Zeker voor de CO₂-emissierechten is het de vraag of die randvoorwaarden allemaal nodig zijn. Op deze punten benadert Nederland het voorstel kritisch.

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009

Fiche 2: Mededeling 'Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën (SET-Plan)'

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009

1. Algemene gegevens

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's 'Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën (SET-Plan)'

Datum Commissie document: 7 oktober 2009

Nr. Commissiedocument: COM(2009)519 definitief

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198663

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
SEC(2009)1298, SEC(2009)1296, SEC(2009)1295, SEC(2009)1297.

Behandelingstraject Raad: Energie Raad d.d. 7 december 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

In vervolg op het eerder door de Commissie uitgebrachte Strategisch Plan voor Energietechnologie, SET-Plan (zie ook eerder BNC fiche, vergaderjaar 2007-2008, 22112, nr 559) presenteert de Commissie thans de financiële voorwaarden voor de realisatie ervan. Om de doelstellingen, een CO₂-reductie van 20% in 2020 en van 80% in 2050, te halen is een algehele herziening van ons energiesysteem nodig. Voor de periode tot 2020 heeft de Commissie Roadmaps ontwikkeld, inclusief enkele bijbehorende initiatieven, zoals het Europese Industriële Initiatief, het Intelligente Steden (Smart Cities-) initiatief en de Europese Energieonderzoeksalliantie (EERA). Voorts heeft de Commissie overheden, bedrijven en onderzoekers opgeroepen de inspanningen te bundelen om tussen nu en 2020 de technologieën te ontwikkelen die nodig zijn om de klimaatverandering aan te pakken, de energievoorziening in de EU veilig te stellen en het concurrentievermogen van onze economieën te garanderen. De Commissie heeft in haar voorstel 'Investeren in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën' geraamd dat de komende 10 jaar een extra investering van 50 miljard euro voor energietechnologisch onderzoek nodig is. Dit betekent dat de jaarlijkse investering in de Europese Unie bijna moet verdriedubbelen, van 3 tot 8 miljard euro. De financiering daarvoor moet uit verschillende nationale en internationale bronnen komen bij overheden en de particuliere sector. Omwille van het scheppen van banen en een efficiënte aanwending van middelen zal de besteding van financiële middelen moeten worden gecoördineerd. Ook heeft de Commissie aandacht voor EU-ondersteuning aan ontwikkelingslanden als het gaat om schone energie technologieën.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009

De Commissie kondigt geen concrete wet- of regelgeving aan. Wel noemt de Commissie concrete bedragen die per beleidsveld gemobiliseerd dienen te worden. Een nadere onderbouwing van deze bedragen ontbreekt echter. Verder gaat de Commissie in algemene zin in op mogelijkheden voor de financiering van de benodigde 50 miljard (zie onder). Omdat het de voorstellen hier aan concreetheid ontbreekt is een subsidiariteits en proportionaliteitsoordeel vooralsnog niet te geven.

Concrete beleidsvoorstellen zullen, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale trajecten, worden beoordeeld op subsidiariteit en proportionaliteit. Voor het overige vormen de (kosten)effectiviteit en de efficiency van het beleid een belangrijk onderdeel van het Nederlandse oordeel.

Publiek en private investeringen in de ontwikkeling van energietechnologie moeten fors toenemen en wel onmiddellijk. Volgens de Commissie is het aan de particuliere sector en de lidstaten om het merendeel van de benodigde middelen ter beschikking te stellen. Ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe technologieën moeten overheden volgens de Commissie voorbereid zijn op een "aanzienlijke verhoging" van overheidsfinanciering en ook voor wat betreft onderzoek stelt de Commissie dat het nodig zou kunnen zijn om het publieke financieringsaandeel te verhogen. Aan de hand van deze onderhavige mededeling zijn de totale financiële gevolgen nog niet in te schatten.

Nationale budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

Volgens de Commissie kan alleen een deel van de middelen worden gevonden in de EU begroting, waarbij de Commissie signaleert dat een krachtiger interventie op Europees niveau een effectief middel kan zijn om de gewenste brede portfolio na te streven.

Op grond hiervan roept de Commissie de Raad en EP op om de opgestelde Roadmaps en de verschillende bijbehorende initiatieven te ondersteunen. Voorts stelt de Commissie voor om haar bestaande programma's in dienst te stellen van het SET-Plan en dringt zij er bij de Lidstaten op aan om - met behoud van de zeggenschap over de nationale onderzoeksmiddelen - hun financiële inspanningen op dit terrein te vergroten. Ten slotte beveelt de Commissie aan om de financiële instrumenten te versterken teneinde grote demonstratieprojecten optimaal te kunnen financieren.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft er destijds op aangedrongen dat het SET-Plan er zou komen. Er is behoefte aan een ambitieuze en integrale EU-aanpak voor energie-innovatie, gelet op de (20-20-20-)doelen voor 2020, en de Europese ambitie om economische kansen te grijpen. Lidstaten moeten wel hun eigen prioriteiten kunnen blijven uitvoeren. Nederland ondersteunt op hoofdlijnen de initiatieven die de Commissie aankondigt in haar plan (betere internationale samenwerking; het oprichten van een Europese alliantie voor energieonderzoek, het oprichten van een

beheersstructuur, uitvoering van de verschillende EU Industriële Initiatieven). Nederland is het voorts eens met de Commissie dat in het algemeen meer financiële middelen moeten worden ingezet in onderzoek en technologieontwikkeling op het gebied van energie (incl. educatie en training) om de doelstellingen voor emissiereductie, hernieuwbare energie, energiebesparing en biobrandstoffen, die de EU zichzelf voor 2020 heeft opgelegd te kunnen halen. Wat Nederland betreft kan, zoals de Commissie aanbeveelt, het SET-Plan worden gefinancierd uit een mix van private middelen en publieke middelen op nationaal en EU-niveau. Hierbij is het voor Nederland van essentieel belang dat het aan de lidstaten is om te bepalen, hoe zij hun eigen middelen (inclusief ETS veilingopbrengsten) willen aanwenden. Nederland is van mening dat moet worden gezien hoe het reeds bestaande KP7-budget, voornamelijk het deel dat geormerkt is voor energieonderzoek (in het energietheema van het programma 'cooperation' en in EURATOM-verband), kan worden ingezet om het SET plan te ondersteunen. Zonder af te doen aan het belang van een ambitieuze aanpak stelt Nederland zich wel op het standpunt dat – voor die maatregelen waar moet worden geput uit de EU-begroting – financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Voor wat betreft de Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting heeft Nederland in zijn reactie op het consultatie paper van de Commissie (april 2008) reeds aangegeven dat het aandeel van middelen binnen de EU-begroting voor onderzoek, ontwikkeling en demonstratie ten behoeve van mitigatie kan toenemen. Aangezien het SET-Plan een meerjarenplanning betreft, zal het ook zijn beslag moeten krijgen in de Financiële Perspectieven van 2014-2020. Om een integrale afweging van opties binnen de bestedingsruimte van de nieuwe Financiële Perspectieven te waarborgen, mag in de discussie over het SET-Plan echter niet vooruit worden gelopen op de concrete invulling van de nieuwe Financiële Perspectieven. Dit hoort onderwerp te zijn van de budget review en de volgende financiële programmering. Nederland zal de Commissie vragen om de financiering van het SET-Plan nader te onderbouwen en te preciseren.

Directie Integratie Europa

Onze Referentie
DIE-1090/2009