



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 27 juni 2023
(OR. en)

11107/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0214(NLE)**

**FISC 143
ECOFIN 654**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	26 juni 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 342 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 wat betreft de periode van de machtiging voor en het toepassingsgebied van de door Italië genomen bijzondere maatregel die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 342 final.

Bijlage: COM(2023) 342 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.6.2023
COM(2023) 342 final

2023/0214 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 wat betreft de periode van de
machtiging voor en het toepassingsgebied van de door Italië genomen bijzondere
maatregel die afwijkt van de artikelen 206 en 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 waarde¹ (“de btw-richtlijn”) 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 26 september 2022, heeft de Italiaanse Republiek verzocht om te mogen blijven afwijken van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn wat betreft de verplichtingen inzake de betaling en de facturering van de btw op leveringen van goederen en diensten aan overheden, aan ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan en aan een reeks beursgenoteerde ondernemingen.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 8 mei 2023, heeft Italië zijn verzoek gewijzigd en verzocht het toepassingsgebied van de machtiging met ingang van 1 juli 2025 te beperken tot leveringen van goederen en diensten aan overheden en aan ondernemingen die onder de zeggenschap staan van een centrale of lokale overheid. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 11 mei 2023 van het verzoek van de Italiaanse Republiek in kennis gesteld. Bij brief van 12 mei 2023 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek 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

Na de invoering van een systeem van statistische controles heeft Italië ontdekt dat er bij leveringen van goederen en diensten aan overheden aanzienlijke btw-fraude werd gepleegd. Om een einde te maken aan deze praktijken, heeft Italië in 2014 verzocht dat de btw die is verschuldigd over prestaties aan overheden, niet langer aan de leverancier of dienstverlener zou worden betaald, maar op een aparte en geblokkeerde bankrekening van de belastingautoriteiten zou worden geplaatst. Dit mechanisme wordt gewoonlijk omschreven als een vorm van “gesplitste betaling”, omdat de betaling, die de afnemer doorgaans volledig (dat wil zeggen de tegenprestatie voor de levering van het goed of de dienst plus de btw) aan de leverancier of dienstverlener verricht, wordt opgesplitst tussen: i) enerzijds de tegenprestatie, die aan de leverancier of dienstverlener wordt betaald, en ii) anderzijds de verschuldigde btw, die op een geblokkeerde bankrekening van de belastingautoriteiten wordt betaald.

Er werd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 van de Raad² tot en met 31 december 2017 machtiging voor deze derogatie verleend. Op basis van dit besluit mag Italië afwijken van artikel 206 van de btw-richtlijn wat de betaling van de btw betreft en van artikel 226 van de btw-richtlijn wat de factureringsregels betreft.

Italië wilde deze derogatie toepassen gedurende een beperkte tijd zodat het een adequaat toezichtsbeleid kon opzetten en uitvoeren en ten volle gebruik kon maken van de gegevens die beschikbaar zijn via de elektronische facturering. De implementatie van een verplichting om leveringen van goederen en diensten aan overheden elektronisch te factureren, waardoor afzonderlijke transacties en de exacte btw-bedragen die overheden over hun aankopen verschuldigd zijn, in realtime kunnen worden gevolgd, moest Italië in staat stellen om met

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² PB L 217 van 18.8.2015, blz. 7.

klassieke controlemaatregelen toezicht uit te oefenen op de betrokken sector zonder dat van de btw-richtlijn moet worden afgeweken om uitvoering te geven aan de maatregel van gesplitste betaling.

Volgens de door Italië verstrekte gegevens heeft de invoering van de elektronische facturering voor prestaties aan overheden de belastingautoriteiten veel informatie over de facturenstroom verschaft, waardoor het mogelijk werd om toezicht uit te oefenen op de transacties en de desbetreffende btw-bedragen. Een ander onderdeel van het doeltreffende toezichtstelsel - de verplichting om gegevens van alle ontvangen en uitgereikte facturen aan de belastingautoriteiten te verstrekken - is evenwel pas vanaf 1 januari 2017 ingevoerd. Er was dus meer tijd nodig voordat de maatregel doeltreffend kon zijn en belastingplichtigen er effectief toe kon aanzetten om hun belastingverplichtingen beter na te leven. Italië heeft daarom gevraagd om de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn voor leveringen van goederen en diensten aan overheden te verlengen.

Daarnaast heeft Italië ontdekt dat er belastingen werden ontdoken bij leveringen van goederen en diensten aan ondernemingen die onder de zeggenschap van een overheid staan, en aan een kleine groep van veertig beursgenoteerde ondernemingen. Om deze belastingontduiking te bestrijden en te voorkomen dat de staat nog meer btw-inkomsten zou derven, heeft Italië verzocht om het toepassingsgebied van de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn uit te breiden tot leveringen van goederen en diensten aan de bovengenoemde entiteiten, die door Italië worden geacht even betrouwbaar te zijn als overheden. Bij deze entiteiten gaat het zowel om ondernemingen die onder de zeggenschap van centrale en lokale overheden staan, als om ongeveer veertig beursgenoteerde ondernemingen; alles samen betreft het ongeveer 2 400 ondernemingen. Door de maatregel van gesplitste betaling uit te breiden tot deze ondernemingen, hoopte Italië de belastingontduiking waarbij de btw door leveranciers van goederen en diensten aan de betrokken entiteiten niet wordt afgedragen, aan te pakken en de btw-inkomsten te verhogen.

Er is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad³ tot en met 30 juni 2020 machtiging verleend voor een verlenging van de derogatie, met het uitgebreide toepassingsgebied. Deze derogatie is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1105 van de Raad⁴ nog eens tot en met 30 juni 2023 verlengd.

Het mechanisme van gesplitste betaling maakt deel uit van een reeks maatregelen die Italië heeft ingevoerd om belastingfraude en -ontduiking tegen te gaan. Deze reeks maatregelen omvat onder andere elektronische facturering en de elektronische toezending van de transactiebedragen op dagbasis. In bepaalde sectoren moet sinds 1 juli 2018 elektronisch gefactureerd worden; deze verplichting werd veralgemeend met ingang van 1 januari 2019 en gemachtigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad⁵. Voor de elektronische toezending van de transactiebedragen op dagbasis moeten detailhandelaren en ondernemers met soortgelijke activiteiten (waarvoor geen factureringsverplichtingen gelden) de gegevens van de dagelijkse transactiebedragen elektronisch bewaren en deze vervolgens langs elektronische weg toezenden aan het *Agenzia delle Entrate*. Deze verplichting werd ingevoerd met ingang van 1 januari 2020, maar gold al sinds 1 juli 2019 voor belastingplichtigen met een omzet van meer dan 400 000 EUR. Deze reeks maatregelen is in de plaats gekomen van andere controlemaatregelen en stelt de Italiaanse belastingautoriteiten in staat om de

³ PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17.

⁴ PB L 242 van 28.7.2020, blz. 4.

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad van 16 april 2018 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 99 van 19.4.2018, blz. 14).

verschillende, door de marktdeelnemers aangegeven transacties met elkaar te controleren en toezicht uit te oefenen op hun btw-betalingen. Met de laatste wetswijzigingen is een verplichting ingevoerd om de gegevens van btw-plichtige transacties op elektronische facturen, grensoverschrijdende transacties en elektronisch betaalde transacties onmiddellijk ter beschikking te stellen van de belastingplichtigen zodat zij de regels gemakkelijker kunnen naleven; uiteindelijk zullen de btw-aangiften vooraf door het *Agenzia delle Entrate* worden ingevuld en zullen er periodieke btw-aanslagen worden opgelegd, die de belastingplichtigen kunnen aanvaarden of vervolledigen.

Overeenkomstig overweging 7 van Besluit 2017/784 zou het, zodra dit systeem volledig was uitgevoerd, niet meer nodig zijn om nog af te wijken van Richtlijn 2006/112/EG om de maatregel van gesplitste betaling toe te passen. Aangezien, zoals uit overweging 8 van Besluit 2020/1105 blijkt, deze maatregelen toentertijd echter nog maar net waren ingevoerd, zou het te vroeg zijn om de doeltreffendheid ervan volledig te beoordelen. Gelet op de moeilijkheden die Italië als gevolg van de COVID-19-pandemie ondervond, hadden belastingplichtigen het bovendien lastiger om de noodzakelijke wijzigingen in hun factureringssystemen aan te brengen en was het voor de belastingdiensten lastiger om hun controle- en IT-systemen aan te passen. De opheffing van de maatregel zou daarom een belangrijke negatieve weerslag kunnen hebben op de bestrijding van belastingontduiking en de inning van de btw, en op de administratieve kosten voor belastingplichtigen. Om die reden is de machtiging om het mechanisme van gesplitste betaling te blijven toepassen tot en met 30 juni 2023 verlengd.

Italië is niettemin van mening dat het mechanisme van gesplitste betaling en de verplichte elektronische facturering synergieën hebben opgeleverd die hebben geleid tot een aanzienlijke vermindering van de btw-fraude en daarom naast elkaar moeten blijven bestaan, aangezien de gesplitste betaling een instrument is om fraude te voorkomen, terwijl elektronische facturering een instrument is om fraude op te sporen.

Volgens Italië is het mechanisme van gesplitste betaling doeltreffend omdat het preventief werkt bij gevallen van belastingontduiking, waardoor de inkomsten groter zijn dan bij maatregelen die betrekking zouden hebben op controles achteraf. Maatregelen achteraf kunnen niet altijd garanderen dat de ontdoken belasting daadwerkelijk wordt geïnd, hoe tijdig en onmiddellijk de controleactiviteit ook is. Hoewel elektronische facturering (of het rapporteren van factuurgegevens wanneer elektronische facturering niet verplicht is) een uiterst doeltreffende maatregel is, is het mogelijk dat de belastingontduiker na de controle niet over de nodige financiële draagkracht beschikt om de schuld te voldoen. Daarom voert Italië aan dat het mechanisme van gesplitste betaling een zeer doeltreffend instrument is wanneer het niveau van de fiscale naleving van de ontvanger hogere ligt dan van de leverancier. Italië is derhalve van mening dat deze maatregelen elkaar aanvullen en niet onderling verwisselbaar zijn.

Om zijn toezegging na te komen deze maatregel geleidelijk af te schaffen, heeft Italië niettemin bij brief, ingekomen bij de Commissie op 8 mei 2023, zijn verzoek gewijzigd om leveringen van goederen en diensten aan ondernemingen die zijn opgenomen in de FTSE MIB-index van de *Borsa Italiana* met ingang van 1 juli 2025 uit te sluiten van het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel. Deze termijn zal belastingplichtigen die door de beperking van het toepassingsgebied van de derogatie worden getroffen, in staat stellen de nodige operationele aanpassingen aan te brengen en de Italiaanse autoriteiten in staat stellen toezicht te houden op de doeltreffendheid van de maatregel en mogelijke alternatieve maatregelen naar behoren te evalueren.

Er zij op gewezen dat één van de gevolgen van gesplitste betaling is dat belastingplichtige leveranciers van goederen en diensten de btw die zij zelf hebben betaald op de goederen en

diensten die ze inkopen, niet kunnen verrekenen met de btw die zij ontvangen voor de door hen verrichte prestaties. Het is mogelijk dat zij daardoor constant in een crediteurpositie zullen verkeren en de belastingdienst de facto om teruggaaf van deze btw zullen moeten vragen. Anderzijds staat Italië deze goederenleveranciers en dienstverleners onder bepaalde voorwaarden toe om de btw die zij niet van hun afnemers hebben ontvangen, te verrekenen met andere belastingen die zij in Italië verschuldigd zijn, waardoor het cashflowprobleem dat zich anders zou kunnen voordoen bij bedrijven die hun belastingen in Italië moeten betalen, wordt beperkt. Volgens de door Italië verstrekte gegevens bedroeg de gemiddelde tijd om btw-teruggaafverzoeken af te wikkelen in 2021 over het algemeen 68 dagen, terwijl het gemiddelde voor verzoeken aan belastingplichtigen in het kader van de gesplitste betaling gemiddeld 63 dagen bedroeg.

In het licht van het bovenstaande wordt voorgesteld het verzoek van Italië om de machtiging voor de derogatie te verlengen, maar dit slechts te doen tot en met 30 juni 2026 (in tegenstelling tot 31 december 2026, zoals Italië heeft gevraagd), te accepteren. Die termijn moet lang genoeg zijn om de doeltreffendheid van de uitgevoerde maatregelen om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken, te evalueren. Bovendien zullen de bedrijven en de belastingdienst tegen die tijd beter in staat zijn om de nodige aanpassingen in hun systemen door te voeren.

Gezien het brede toepassingsgebied van de derogatie is het belangrijk om voor de nodige follow-up in het kader van deze derogatie te zorgen en vooral ook om het effect van de maatregel op de omvang van de btw-fraude en op de btw-teruggaaf aan de onder de derogatie vallende belastingplichtigen te evalueren. Italië wordt derhalve verzocht een verslag over de btw-teruggaafprocedure voor te leggen waarin de situatie wordt beschreven van de onder de derogatie vallende (belastingplichtige) ondernemers, vijftien maanden nadat deze in werking is getreden. In dit verslag moet met name statistische informatie worden verstrekt over de tijd die gemiddeld nodig is om de btw de facto aan deze belastingplichtigen terug te betalen, en een beschrijving worden gegeven van de specifieke problemen die zich in dit verband mogelijk hebben voorgedaan. Voorts moet erin worden vermeld welke maatregelen zijn genomen om de belastingontduiking in verband met de onder de derogatie vallende prestaties te bestrijden, de datum waarop deze in werking zijn getreden en hoe doeltreffend ze zijn geweest.

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

De derogatie is in overeenstemming met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied.

De Commissie heeft op 8 december 2022 een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk⁶ aangenomen. Een van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel is btw-fraude te bestrijden door digitale rapportagevereisten op basis van e-facturering in te voeren. Als zij wordt goedgekeurd zal deze hervorming de lidstaten in staat stellen e-facturering verplicht te stellen, zoals Italië momenteel doet, maar wordt het overbodig om een verdere derogatie van de btw-richtlijn aan te vragen om dergelijke systemen uit te voeren. Zoals hierboven vermeld, maakt het rapporteren van gegevens aan de belastingdienst via elektronische facturering deel uit van het pakket maatregelen dat Italië heeft aangenomen, samen met het mechanisme van gesplitste betaling, om btw-fraude te bestrijden.

⁶ COM(2022) 701 final.

Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad⁷ is aan Polen een soortgelijke derogatie verleend om het mechanisme van gesplitste betaling toe te passen. Deze derogatie is aanvankelijk tot en met 28 februari 2022 verleend en vervolgens verlengd tot en met 28 februari 2025⁸. De Poolse maatregel omvat een vrijwillig en een verplicht mechanisme van gesplitste betaling. Het verplichte mechanisme is van toepassing op leveringen van goederen en diensten tussen belastingplichtigen die via een elektronische bankoverschrijving worden betaald, in bijzonder fraudegevoelige sectoren waarin al jaren fraude is geconstateerd. Bij dit mechanisme fungeert de bank als de partij die de betaling van de klant opsplijt en op de desbetreffende rekening van de leverancier of dienstverlener bijschrijft, dat wil zeggen het belastbare bedrag op diens reguliere rekening en het btw-bedrag op diens geblokkeerde btw-rekening. De gelden op de geblokkeerde btw-rekening blijven eigendom van de belastingplichtige, maar hij kan er maar in beperkte mate over beschikken en deze in beginsel alleen gebruiken voor de afdracht van verschuldigde btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw die is vermeld op facturen van zijn leveranciers en dienstverleners.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag is artikel 395 van de btw-richtlijn, op grond waarvan de Raad op voorstel van de Commissie elke lidstaat met eenparigheid van stemmen kan 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.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

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

De derogatie is beperkt in de tijd en geldt uitsluitend voor leveringen van goederen en diensten aan de overheidssector, aan door de overheid gecontroleerde ondernemingen en aan beursgenoteerde ondernemingen (laatstgenoemde slechts tot 1 juli 2025); het toepassingsgebied is dus gericht op specifieke sectoren waarin belastingontduiking voor aanzienlijke problemen zorgt. De bijzondere maatregel staat derhalve in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden.

• Keuze van het instrument

Het voorgestelde instrument is een uitvoeringsbesluit van de Raad.

⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad van 18 februari 2019 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 (PB L 51 van 22.2.2019, blz. 19).

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/559 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 betreffende de machtiging aan Polen om de bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 108 van 7.4.2022, blz. 51).

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

Er zijn geen belanghebbenden geraadpleegd. Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Italië en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Effectbeoordeling**

Er is geen effectbeoordeling uitgevoerd, aangezien het voorstel naar verwachting geen aanzienlijke economische, ecologische of sociale gevolgen zal hebben.

Het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad strekt tot verlenging van de toepassing van de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn voor leveringen van goederen en diensten aan overheden, ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan, en een veertigtal beursgenoteerde ondernemingen. Met de bepaling dat de verschuldigde btw moet worden betaald op een aparte bankrekening van de belastingdienst, strekt het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad er in de eerste plaats toe de belastingontduiking te bestrijden waarbij de btw door ondernemers die goederen of diensten aan voornoemde entiteiten leveren, niet wordt afgedragen. De maatregel die Italië thans toepast, blijkt in dit verband doeltreffend te hebben gefunctioneerd.

Volgens de door Italië verstrekte gegevens zorgt de implementatie van de maatregel ervoor dat het betalingsvolume jaarlijks met ongeveer 4,6 miljard EUR toeneemt. Dit werd becijferd door het *Agenzia delle Entrate*, dat heeft vastgesteld dat, in het geval van de leveranciers en dienstverleners van de *Pubblica Amministrazione* (PA), voor bepaalde transacties, de daling van de werkelijk betaalde btw-inkomsten na de invoering van het mechanisme van gesplitste betaling, gecorrigeerd voor de stijging in compensatiebetalingen en teruggaven, kleiner is dan het bedrag van de door de PA verrichte betalingen voor diezelfde transacties. Uit een verdere analyse van Italië blijkt dat dit effect stabiel is gebleven in alle jaren dat de maatregel volledig is uitgevoerd. Italië vreest dat de afschaffing van de maatregel zou kunnen leiden tot een inkomstenderving van dezelfde omvang, terwijl Italië dan nog steeds met een aanzienlijke btw-kloof kampt.

Een ander aspect waarmee rekening moet worden gehouden, is dat leveranciers en dienstverleners bij dit systeem geen btw van hun klanten ontvangen. Zij zullen dus vaker de facto om een teruggaaf van de btw moeten vragen wanneer zij deze niet kunnen verrekenen met andere belastingen die ze in Italië verschuldigd zijn. Om negatieve gevolgen voor deze belastingplichtigen te vermijden, zeker als het om niet in Italië gevestigde ondernemers gaat, is een degelijke en tijdige afwikkeling van de teruggaafprocedure van wezenlijk belang. Volgens Italië voldoen de gemiddelde verwerkingstijden voor teruggaafverzoeken grotendeels aan de in de nationale wetgeving vastgestelde termijn van drie maanden⁹. Bovendien worden deze verwerkingstijden verkort voor bedrijven die onder het mechanisme van gesplitste betaling vallen omdat deze verzoeken prioritair worden behandeld. Bovendien heeft de invoering van elektronische facturering de algehele verwerking van verzoeken vergemakkelijkt, waardoor er in algemene zin minder tijd nodig is om teruggaafverzoeken te

⁹ Artikel 38-bis van presidentieel decreet nr. 633 van 26 oktober 1972.

verwerken. Volgens de door Italië verstrekte gegevens bedroeg de gemiddelde tijd om teruggaafverzoeken af te wikkelen in 2021 68 dagen, terwijl het gemiddelde voor verzoeken in het kader van de gesplitste betaling gemiddeld 63 dagen bedroeg.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 wat betreft de periode van de machtiging voor en het toepassingsgebied van de door Italië genomen bijzondere maatregel die afwijkt van de artikelen 206 en 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 waarde¹, en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 van de Raad² werd Italië tot en met 31 december 2017 gemachtigd te bepalen dat de belasting over de toegevoegde waarde (btw) die is verschuldigd over prestaties aan overheden, door deze overheden op een aparte en geblokkeerde bankrekening van de belastingautoriteiten moest worden betaald (“de bijzondere maatregel”). De bijzondere maatregel vormde een afwijking van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG met betrekking tot de betaling en de facturering van de btw.
- (2) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad³ werd Italië gemachtigd de bijzondere maatregel toe te passen tot en met 30 juni 2020 en het toepassingsgebied ervan werd daarbij uitgebreid tot leveringen van goederen en diensten aan bepaalde ondernemingen die onder de zeggenschap van een overheid staan, en aan beursgenoteerde ondernemingen die zijn opgenomen in de Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa-index (FTSE-MIB-index). Die machtiging werd nadien bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1105 van de Raad⁴ verlengd tot en met 30 juni 2023.
- (3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 26 september 2022, heeft Italië verzocht om verlenging van deze machtiging tot en met 31 december 2026. Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 8 mei 2023, heeft Italië verzocht om het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel met ingang van 1 juli 2025 te beperken tot leveringen van goederen en diensten aan overheden en aan bepaalde ondernemingen die onder de zeggenschap van een overheid staan.
- (4) Bij brief van 11 mei 2023 heeft de Commissie de overige lidstaten van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 12 mei 2023 heeft de Commissie Italië

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² PB L 217 van 18.8.2015, blz. 7.

³ PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17.

⁴ PB L 242 van 28.7.2020, blz. 4.

meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

- (5) De bijzondere maatregel maakt deel uit van een pakket maatregelen dat Italië heeft ingevoerd om belastingfraude en -ontduiking tegen te gaan. Dit pakket maatregelen, waaronder een verplichting tot elektronische facturering waarvoor bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad⁵ machtiging was verleend, is in de plaats gekomen van andere controlemaatregelen en stelt de Italiaanse belastingautoriteiten in staat om de verschillende, door de marktdeelnemers aangegeven transacties kruislings te controleren en toezicht uit te oefenen op hun btw-betalingen.
- (6) Italië is van mening dat in het kader van het pakket maatregelen dat is uitgevoerd de tijd die de belastingdienst nodig heeft om een potentieel geval van belastingfraude of -ontduiking op het spoor te komen, wordt verkort door de verplichte elektronische facturering. Italië is echter eveneens van mening dat het zonder het mechanisme van gesplitste betaling dat door de bijzondere maatregel is ingevoerd, kan gebeuren dat de btw, nadat de kruiscontrole is verricht, bij belastingfraudeurs of -ontduikers niet kan worden geïnd als zij insolvabel zijn. Het mechanisme van gesplitste betaling bleek in dat opzicht, als een maatregel ex ante, heel doeltreffend en een aanvulling op de verplichte elektronische facturering, die een ex post maatregel is.
- (7) Italië heeft herhaaldelijk toegezegd niet te verzoeken om verlenging van de bijzondere maatregel die de toepassing van het mechanisme van gesplitste betaling mogelijk maakt zodra het pakket maatregelen dat Italië voornemens was toe te passen, volledig is uitgevoerd. Italië is echter van mening dat, gezien de doeltreffendheid van de bijzondere maatregel en de synergieën ervan met andere toegepaste maatregelen, met name de verplichting tot elektronische facturering, de bijzondere maatregel moet worden uitgebreid om te voorkomen dat de inspanningen om de Italiaanse btw-kloof te verkleinen, worden tenietgedaan. Om te voldoen aan zijn toezegging om de bijzondere maatregel geleidelijk af te schaffen, heeft Italië niettemin zijn verzoek gewijzigd om leveringen van goederen en diensten aan beursgenoteerde ondernemingen die zijn opgenomen in de Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa-index (FTSE-MIB-index) met ingang van 1 juli 2025 van het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel uit te sluiten. Deze termijn zal belastingplichtigen die door de beperking van het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel worden getroffen, in staat stellen de nodige operationele aanpassingen aan te brengen en de Italiaanse belastingautoriteiten in staat stellen toezicht te houden op de doeltreffendheid van de bijzondere maatregel en mogelijke alternatieve maatregelen naar behoren te evalueren.
- (8) Een van de gevolgen van de bijzondere maatregel is dat belastingplichtige leveranciers van goederen en diensten de btw die zij zelf hebben betaald op de goederen en diensten die ze inkopen, niet kunnen verrekenen met de btw die zij ontvangen voor de door hen verrichte prestaties. Het is mogelijk dat dergelijke leveranciers daardoor constant in een crediteurpositie zullen verkeren en de belastingdienst de facto zullen moeten vragen om teruggaaf van deze btw die zij hebben betaald op de goederen en diensten die zij inkopen. Volgens de door Italië verstrekte informatie kunnen belastingplichtigen die transacties verrichten die onder het mechanisme van de

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad van 16 april 2018 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 99 van 19.4.2018, blz. 14).

gesplitste betaling vallen, bij voorrang aanspraak maken op de betaling van de desbetreffende btw-kredieten, binnen de grenzen van het krediet dat met die transacties is opgebouwd. Die praktijk houdt in dat teruggaafverzoeken die betrekking hebben op transacties die onder de gesplitste betaling vallen, met voorrang worden afgewikkeld, zowel tijdens het vooronderzoek als bij de betaling van de verschuldigde bedragen in verband met niet-prioritaire teruggaven.

- (9) De gevraagde derogatie moet beperkt zijn in de tijd om nadien te kunnen evalueren of de bijzondere maatregel passend en doeltreffend was. De machtiging moet derhalve tot en met 30 juni 2026 worden verlengd, wat voldoende tijd zou moeten geven voor een evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregelen die door Italië zijn uitgevoerd om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken.
- (10) Teneinde de nodige follow-up in het kader van de gevraagde derogatie te waarborgen, en met name het effect op de btw-teruggaaf aan de onder deze derogatie vallende belastingplichtigen te kunnen beoordelen, moet Italië worden verplicht uiterlijk in september 2024 bij de Commissie een verslag in te dienen over de algemene situatie in verband met de btw-teruggaaf aan belastingplichtigen, en met name de tijd die daarvoor gemiddeld nodig is, en over de doeltreffendheid van de bijzondere maatregel en van eventuele andere maatregelen die door Italië zijn uitgevoerd om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken. In dat verslag moet een lijst worden opgenomen van alle maatregelen die zijn uitgevoerd, samen met de datum van inwerkingtreding.
- (11) De bijzondere maatregel staat in verhouding tot de nagestreefde doelen, omdat hij beperkt is in de tijd en uitsluitend geldt voor sectoren waarin belastingontduiking voor aanzienlijke problemen zorgt. De bijzondere maatregel houdt ook niet het risico in dat de belastingontduiking zal verschuiven naar andere sectoren of andere lidstaten.
- (12) De bijzondere maatregel zal geen nadelige gevolgen hebben voor de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (13) Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 1, eerste alinea, wordt het derde streepje geschrapt.
- (2) In artikel 3, tweede alinea, wordt de datum “30 september 2021” vervangen door “30 september 2024”.
- (3) In artikel 5 wordt de datum “30 juni 2023” vervangen door de datum “30 juni 2026”.

Artikel 2

Dit besluit wordt van kracht op de dag van de kennisgeving ervan.

Artikel 1, punt 1), is evenwel van toepassing met ingang van 1 juli 2025.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter