



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 14 oktober 2022
(OR. en)

13589/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0321 (NLE)**

**FISC 203
ECOFIN 1023**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	13 oktober 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 519 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot wijziging van Beschikking 2007/441/EG waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 519 final.

Bijlage: COM(2022) 519 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Beschikking 2007/441/EG waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 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 de Raad 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 19 april 2022, vroeg Italië de derogatie van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van de btw-richtlijn die het land momenteel toepast, te mogen verlengen. De Commissie heeft op 2 mei 2022 om aanvullende informatie verzocht en Italië heeft op 1 juni 2022 de gevraagde verduidelijkingen verstrekt.

Italië wenst te mogen blijven afwijken van artikel 168 van de btw-richtlijn door het recht op aftrek van de btw ter zake van uitgaven voor gemotoriseerde wegvoertuigen die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, tot 40 % te blijven beperken. Italië wil ook blijven afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), van dezelfde richtlijn door het privégebruik van een tot het bedrijf van een belastingplichtige behorend voertuig van de btw te blijven vrijstellen wanneer het recht op aftrek voor dit voertuig werd beperkt.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 23 juni 2022 van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 24 juni 2022 heeft de Commissie Italië 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

Het recht op aftrek kan moeilijk worden uitgeoefend wanneer goederen zonder onderscheid voor privé- of bedrijfsdoeleinden kunnen worden gebruikt. In deze gevallen kan het moeilijk zijn om de verhouding tussen zakelijk gebruik en niet-zakelijk gebruik vast te stellen zijn en kan de uitvoering van de controles om een dergelijke verhouding te bepalen aanzienlijke moeilijkheden en administratieve rompslomp voor belastingautoriteiten en belastingplichtigen met zich meebrengen. Dit kan zelfs leiden tot tijdrovende en dure geschillen. In de praktijk is het soms zelfs onmogelijk om het daadwerkelijke gebruik van voertuigen te controleren, wat kan leiden tot (een poging tot) btw-fraude (bijvoorbeeld door een onbetrouwbare administratie te voeren) en bijgevolg tot een daling van de btw-inkomsten.

In Italië zijn vooral kleine ondernemingen actief (94,7 % van de Italiaanse ondernemingen is een micro-onderneming) en de meeste auto's van de zaak die in gebruik zijn, zijn eigendom van dit soort ondernemingen. Het feit dat deze voertuigen in het kader van de uitoefening van de normale bedrijfsactiviteit worden gebruikt, sluit niet uit dat zij voor privédoeleinden worden gebruikt. In een dergelijke situatie, dat wil zeggen wanneer deze voertuigen tot op zekere hoogte voor privédoeleinden worden gebruikt, is btw voor het privégebruik verschuldigd. In het geval van Italië, waar bijna de gehele economische structuur uit micro-ondernemingen bestaat, zou de beoordeling en de verificatie van de verdeling tussen privé of zakelijk gebruik tot onevenredig grote uitgaven leiden, ook omdat dan een gedetailleerde documentatie vereist zou zijn.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

Daarom is Italië momenteel gemachtigd om in afwijking van artikel 168 van de btw-richtlijn het recht op aftrek van de btw ter zake van de aanschaf van een voertuig, daaronder begrepen contracten voor montage of soortgelijke werkzaamheden, vervaardiging, intracommunautaire verwerving, invoer, leasing of verhuring, ombouw, reparatie of onderhoud, alsook uitgaven voor de levering van goederen of diensten in verband met voertuigen of het gebruik ervan, inclusief smeermiddelen en brandstof, tot 40 % te beperken wanneer het voertuig niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt. De bijzondere maatregel geldt voor alle motorvoertuigen, andere dan landbouw- of bosbouwtractoren, die gewoonlijk worden gebruikt voor het vervoer van personen of goederen over de weg, met een maximaal toegelaten gewicht van niet meer dan 3 500 kg en met niet meer dan acht zitplaatsen, de bestuurdersplaats niet inbegrepen.

Italië mag ook afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), van de btw-richtlijn door het privégebruik van onder de bovengenoemde bijzondere maatregel vallende voertuigen die tot het bedrijf van een belastingplichtige behoren, van de btw vrij te stellen.

De Raad heeft bij Beschikking 2007/441/EG van 18 juni 2007² voor het eerst machtiging voor de bovengenoemde derogatiemaatregelen verleend, meer bepaald tot en met 31 december 2010. Op verzoek van Italië zijn de derogatiemaatregelen nadien vier keer verlengd: bij Uitvoeringsbesluit 2010/748/EU van de Raad van 29 november 2010³ voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2013; bij Uitvoeringsbesluit 2013/679/EU van de Raad van 15 november 2013⁴ voor de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016; bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1982 van de Raad van 8 november 2016⁵ voor de periode 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019 en tot slot bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2138 van de Raad van 5 december 2019 voor de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2022⁶.

Onderhavig verzoek van Italië om de bijzondere maatregel tot en met 31 december 2025 te verlengen, is gebaseerd op dezelfde argumenten als die in de vorige verzoeken. Het verzoek en de informatie die Italië op 1 juni 2022 heeft verstrekt, bevatten een toelichting op het percentage van de aftrekbeperking.

Omdat de bijzondere maatregel de administratieve lasten voor zowel de belastingplichtigen als de belastingautoriteiten vermindert, wordt voorgesteld de gevraagde verlenging onder bepaalde voorwaarden toe te staan. Een eventuele verdere verlenging moet vergezeld gaan van een naar behoren gefundeerd en gemotiveerd verslag waarin de noodzaak en de doeltreffendheid van de bijzondere maatregelen worden geëvalueerd, en van een evaluatie van het per 1 januari 2023 tot de indiening van het verzoek geldende percentage, en uiterlijk op 31 maart 2025 aan de Commissie worden toegezonden.

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

Aan andere lidstaten zijn soortgelijke bijzondere maatregelen, zij het met een tarief van 50 %, met betrekking tot het recht op aftrek verleend⁷.

² PB L 165 van 27.6.2007, blz. 33.

³ PB L 318 van 4.12.2010, blz. 45.

⁴ PB L 316 van 27.11.2013, blz. 37.

⁵ PB L 305 van 12.11.2016, blz. 30.

⁶ PB L 324 van 13.12.2019, blz. 7.

⁷ Bijvoorbeeld: Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1997 van de Raad van 15 november 2021 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1994 waarbij Kroatië wordt gemachtigd een bijzondere maatregel te treffen die afwijkt van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende

Krachtens artikel 176 van de btw-richtlijn zal de Raad bepalen voor welke uitgaven geen recht op aftrek van de btw bestaat. In afwachting daarvan kunnen de lidstaten de uitsluitingen handhaven die op 1 januari 1979 krachtens nationale wetgeving van toepassing waren. Er bestaat derhalve een reeks standstillbepalingen die het recht op aftrek beperken ter zake van motorvoertuigen die tot een bedrijf behoren⁸.

Er zijn in het verleden zonder succes initiatieven genomen om regels vast te stellen voor de uitgavencategorieën die aan een beperking van het recht op aftrek kunnen worden onderworpen⁹. Zolang die regels niet op EU-niveau geharmoniseerd zijn, worden bijzondere maatregelen zoals in onderhavig geval passend geacht.

De voorgestelde maatregelen zijn derhalve in overeenstemming met de bepalingen van de btw-richtlijn.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Deze maatregel is in overeenstemming met de mededeling van de Commissie van 15 juli 2020 — Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie¹⁰, waarin wordt benadrukt dat steun moet worden verleend aan ondernemingen die meer moeite hebben met administratieve rompslomp en waar de nalevingskosten verhoudingsgewijs veel hoger liggen, en dan gaat het vooral om kleine en middelgrote ondernemingen. De maatregel is ook verenigbaar met het werkprogramma van de Commissie voor 2017¹¹, waarin wordt benadrukt dat de btw voor kleinere ondernemingen moet worden vereenvoudigd.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 408 van 17.11.2021, blz. 1); Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1262 van de Raad van 4 september 2020 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU waarbij Roemenië wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, onder a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 296 van 10.9.2020, blz. 6); Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1493 van de Raad van 2 oktober 2018 waarbij Hongarije wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 26, lid 1, onder a), en de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 252 van 8.10.2018, blz. 44); Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1854 van de Raad van 10 oktober 2017 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU waarbij de Republiek Estland wordt gemachtigd een maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 26, lid 1, onder a), en de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 265 van 14.10.2017, blz. 17).

⁸ Zie de door Madeleine Merckx opgestelde lijst (2018) “VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?”, *World Journal of VAT/GST Law*, 7:2, 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ COM(2004)728 def. — Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met het oog op de vereenvoudiging van de btw-verplichtingen (PB C 24 van 29.1.2005, blz. 10), ingetrokken op 21 mei 2014 (PB C 153 van 21.5.2014, blz. 3).

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie (COM(2020) 312 final).

¹¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2017 (COM(2016) 710 final).

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

De toekenning van de verlenging van de bijzondere maatregelen kan niet door Italië worden verwezenlijkt. De tussenkomst van de Commissie is noodzakelijk om een voorstel in te dienen bij de Raad, die Italië kan machtigen de bijzondere maatregelen te verlengen.

- **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, namelijk de inning van de btw vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. Aangezien bedrijven een te laag privégebruik kunnen opgeven en de belastingautoriteiten de administratie van de gereden kilometers maar moeilijk kunnen controleren, zou de beperking tot 40 % de inning van de btw vereenvoudigen en voorkomen dat belasting wordt ontdoken, onder andere door een onjuiste administratie.

- **Keuze van het instrument**

Het voorgestelde instrument is een uitvoeringsbesluit van de Raad.

Het beroep op een besluit van de Raad komt tegemoet aan het vereiste van artikel 395 van de btw-richtlijn, op grond waarvan slechts van de normale btw-regels mag worden afgeweken indien de Raad een lidstaat daartoe op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen machtigt.

In het onderhavige geval gaat het uitsluitend om Italië. Een besluit is derhalve het meest geëigende instrument, aangezien het tot een individuele lidstaat kan worden gericht en alleen bindend is voor deze lidstaat.

De keuze voor een uitvoeringshandeling is gerechtvaardigd, aangezien daarmee gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die in artikel 395 van de btw-richtlijn wordt geboden.

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.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel strekt ertoe de belastinginning te vereenvoudigen en btw-ontduiking tegen te gaan. Het kan aldus een positief effect sorteren op de bedrijven en de belastingdienst. De derogatiemaatregelen worden door Italië als de aangewezen oplossing beschouwd. De maatregelen zijn te vergelijken met andere derogaties die vroeger en nu aan andere lidstaten zijn verleend.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De bijzondere maatregelen dragen bij tot de vereenvoudiging van de nalevingsverplichtingen en de vermindering van de administratieve lasten voor belastingplichtigen (met name voor kleine en middelgrote ondernemingen) en voor de belastingdienst. De maatregelen verminderen de problemen in verband met de controle van de juistheid van de voorbelastingaftrek, die vaak tot dure en tijdrovende administratieve en gerechtelijke geschillen leidt.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de informatie- en communicatietechnologie.

- **Grondrechten**

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

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel zal geen negatieve gevolgen voor de EU-begroting hebben. Het voorstel strekt ertoe Italië te machtigen het recht op aftrek voor bepaalde voertuigen en daarmee samenhangende uitgaven voor de periode 2023-2025 te blijven beperken.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Het voorstel bevat een vervalbepaling, namelijk 31 december 2025.

Indien Italië een verlenging van de derogatiemaatregelen na 2025 alsnog noodzakelijk acht, moet het uiterlijk 31 maart 2025 bij de Commissie een verlengingsverzoek en een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het percentage voor de aftrekbeperking.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Beschikking 2007/441/EG waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 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, eerste alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Krachtens artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG is een belastingplichtige gerechtigd de btw af te trekken ter zake van aan hem geleverde goederen en diensten die hij voor zijn belaste activiteiten bestemt. Krachtens artikel 26, lid 1, punt a), van die richtlijn wordt het gebruik van een tot het bedrijf behorend goed voor privédoeleinden van de belastingplichtige of van zijn personeel, of, meer in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden, gelijkgesteld aan een dienst verricht onder bezwarende titel.
- (2) Bij Beschikking 2007/441/EG van de Raad² is Italië gemachtigd het recht op aftrek van de btw uit hoofde van artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG te beperken tot 40 % voor de aankoop van bepaalde gemotoriseerde wegvoertuigen, daaronder begrepen contracten voor montage of soortgelijke werkzaamheden, vervaardiging, intracommunautaire verwerving, invoer, leasing of verhuring, ombouw, reparatie of onderhoud, en daarmee samenhangende uitgaven, inclusief smeermiddelen en brandstof, wanneer het voertuig in kwestie niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt. Voor voertuigen waarop deze beperking tot 40 % van toepassing is, verplicht Italië dat belastingplichtigen het gebruik voor privédoeleinden van voertuigen die tot het bedrijf van een belastingplichtige behoren, niet behandelen als een dienst onder bezwarende titel in overeenstemming met artikel 26, lid 1, punt a), van Richtlijn 2006/112/EG.
- (3) Beschikking 2007/441/EG verstrijkt op 31 december 2022.
- (4) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 19 april 2022, heeft Italië verzocht om machtiging tot verlenging tot en met 31 december 2025 van de bijzondere maatregelen

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Beschikking 2007/441/EG van de Raad van 18 juni 2007 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, onder a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 165 van 27.6.2007, blz. 33).

die het krachtens Beschikking 2007/441/EG mag toepassen (“de bijzondere maatregelen”).

- (5) Bij brief van 2 mei 2022 heeft de Commissie om aanvullende informatie verzocht en Italië heeft de gevraagde informatie bij brief van 1 juni 2022 verstrekt.
- (6) In antwoord op het verzoek van de Commissie heeft Italië een toelichting op het percentage van de aftrekbeperking verstrekt. Italië stelt dat een tarief van 40 % nog steeds gerechtvaardigd is. In zijn verzoek voert Italië ook aan dat de opschorting van de verplichting om btw over het privégebruik van een motorvoertuig te voldoen, wanneer het voertuig aan deze beperking is onderworpen, nog steeds noodzakelijk is om dubbele belasting te voorkomen. Italië wijst er verder op dat die bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn door de noodzaak om de btw-inning te vereenvoudigen en belastingontduiking door onjuiste administratie en valse aangifte te voorkomen.
- (7) Bij brief van 23 juni 2022 heeft de Commissie de overige lidstaten in kennis gesteld van het verzoek dat Italië overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG had ingediend. Bij brief van 24 juni 2022 heeft de Commissie Italië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (8) De toepassing van de bijzondere maatregelen zal geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in Italië in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (9) Het is daarom passend de in Beschikking 2007/441/EG van de Raad vastgestelde machtiging te verlengen. De verlenging van de machtiging moet in de tijd worden beperkt, zodat de doeltreffendheid ervan kan worden geëvalueerd evenals de toepasselijkheid van het percentage van de aftrekbeperking.
- (10) Italië moet derhalve worden gemachtigd de derogatiemaatregelen te blijven toepassen tot en met 31 december 2025.
- (11) Italië zou van oordeel kunnen zijn dat de bijzondere maatregelen noodzakelijk zijn na de datum waarop Beschikking 2007/441/EG van de Raad verstrijkt. Om ervoor te zorgen dat een verzoek tot verlenging van de in die beschikking verleende machtiging tijdig wordt onderzocht, moeten voorschriften voor een dergelijk verzoek worden vastgesteld.
- (12) Beschikking 2007/441/EG van de Raad moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Beschikking 2007/441/EG wordt als volgt gewijzigd:

1) Artikel 6 wordt vervangen door:

“Artikel 6

De Italiaanse Republiek kan uiterlijk op 31 maart 2025 om verlenging van de bij deze beschikking verleende machtiging verzoeken. Een dergelijk verzoek moet bij de Commissie worden ingediend en vergezeld gaan van een verslag dat ook een evaluatie omvat van het percentage van de aftrekbeperking van de btw op basis van dit besluit.”;

2) Artikel 7 wordt vervangen door:

“Artikel 7

Deze beschikking vervalt op 31 december 2025.”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*