



Brussel, 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (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, onder 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 (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 brief, ingekomen bij de Commissie op 12 april 2019, heeft Italië verzocht om de derogatie van artikel 168 en artikel 26, lid 1, onder a), van de btw-richtlijn die het land momenteel toepast, te mogen verlengen. Italië wenst met name te mogen blijven afwijken van artikel 168 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, onder a), 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 13 mei 2019 van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 14 mei 2019 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

Overeenkomstig artikel 168 van de btw-richtlijn mag een belastingplichtige de btw op goederen of diensten die hij voor zijn belaste handelingen aanschaf, in mindering brengen in de lidstaat waar deze handelingen plaatsvinden. Overeenkomstig artikel 26, lid 1, onder a), van deze richtlijn wordt het gebruik van een tot het bedrijf behorend goed voor privédoeleinden gelijkgesteld met een dienst verricht onder bezwarende titel wanneer voor dit goed recht op aftrek van de btw is ontstaan.

Bij gemotoriseerde wegvoertuigen die tot een bedrijf behoren, stuit de toepassing van bovenstaande bepalingen op een aantal praktische hinderpalen, met name omdat het lastig is om een onderscheid te maken tussen het privé- en het zakelijk gebruik van een motorvoertuig. Wanneer ook de ritten van dergelijke voertuigen geregistreerd worden, vormt het bijhouden en controleren daarvan een extra last, zowel voor de bedrijven als de belastingdienst. Deze bepalingen kunnen het risico van btw-misbruik of pogingen tot fraude vergroten; zo kan met name een te lage aangifte van het privégebruik van dergelijke voertuigen worden gedaan.

Italië mag momenteel 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 % beperken wanneer het voertuig niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt. De derogatie ziet op 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

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

3500 kg en met niet meer dan acht zitplaatsen, de bestuurdersplaats niet inbegrepen. Zij ziet daarentegen niet op uitgaven die integraal betrekking hebben op het bedrijf van een belastingplichtige. Dit is het geval met voertuigen die deel uitmaken van de bedrijfsvoorraad van een belastingplichtige, lesvoertuigen van autorijscholen, huur- of leasingvoertuigen, voertuigen gebruikt door handelsvertegenwoordigers of als taxi.

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

De Raad heeft bij Beschikking 2007/441/EG² van 18 juni 2007 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 driemaal 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; en ten slotte bij Uitvoeringsbesluit 2016/1982/EU⁵ van de Raad van 8 november 2016 voor de periode 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019.

Onderhavig verzoek van Italië om een nieuwe verlenging van de derogatie tot en met 31 december 2022 is gebaseerd op dezelfde argumenten als die in de vorige verzoeken. Bij het verzoek gaat overeenkomstig artikel 6 van Beschikking 2007/441/EU een verslag met daarin ook een evaluatie van het percentage van de aftrekbeperking.

Uit de door Italië verstrekte informatie blijkt dat het huidige tarief van 40 % nog altijd passend is omdat het aansluit bij de actuele situatie in de Italiaanse economie wat betreft de verhouding tussen het zakelijk en het privégebruik van de gemotoriseerde wegvoertuigen in kwestie. Volgens het verslag van Italië telt de Italiaanse economie hoofdzakelijk micro-ondernemingen, die goed zijn voor 99 % van alle Italiaanse bedrijven en ongeveer 5,2 miljoen belastingplichtigen vertegenwoordigen. Dit cijfer maakt duidelijk hoe lastig het voor de autoriteiten is om het zakelijk en privégebruik te controleren van de motorvoertuigen die in het bezit zijn van dergelijke micro-ondernemingen. Omdat er zoveel micro-ondernemingen zijn, is het ook gerechtvaardigd vereenvoudigingsmaatregelen vast te stellen om de naleving van de fiscale verplichtingen te waarborgen.

Italië heeft aangegeven dat deze micro-ondernemingen een zeer lage omzet hebben en in de meeste gevallen slechts één werknemer tellen, zodat kan worden aangenomen dat de betrokken voertuigen in aanzienlijke mate voor privédoeleinden worden gebruikt. Volgens ramingen gebruiken Italiaanse belastingplichtigen tot het bedrijf behorende voertuigen die onder de derogatie vallen, gemiddeld ongeveer 60 % voor privédoeleinden. Dit wordt verklaard door het grote aantal micro-ondernemingen, die eigenaar zijn van het merendeel van dergelijke voertuigen die in Italië in het verkeer zijn. Bovendien maken grotere bedrijven (met een omzet van meer dan 5 miljoen EUR) slechts 1 % van alle ondernemingen uit en zij stellen de meeste van hun eigen voertuigen als een extralegaal voordeel ter beschikking van werknemers of bestuurders. In dit verband wordt eraan herinnerd dat de belasting op deze extralegale voordelen verschuldigd is door de werknemer (of bestuurder) die het voordeel geniet en de auto van de zaak dus gedurende het jaar op rechtmatige wijze kan gebruiken voor

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.

persoonlijke en familiale doeleinden. Volgens Italië vertegenwoordigt het niet-zakelijke gebruik van voertuigen van grotere bedrijven ook meer dan 50 %.

Ter rechtvaardiging van het tarief van 40 % verwijst Italië voorts naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-228/05 *Stradasfalti*⁶, volgens welk een beperking van het recht op aftrek voor uitgaven met betrekking tot gemotoriseerde voertuigen, die in het verleden in Italië van kracht was, in strijd was met de EU-wetgeving. Als gevolg van dit arrest moest Italië een procedure invoeren voor het indienen van teruggaafverzoeken voor niet-afgetrokken btw. De Italiaanse wetgever heeft besloten dat belastingplichtigen op twee manieren om teruggaaf konden verzoeken: een procedure met een “becijferd verzoek” waarin met bewijsstukken wordt aangetoond dat het percentage van de aftrek waarvoor teruggaaf wordt gevraagd, passend is, of een procedure met een “onlineverzoek” op basis van een vast teruggaaftarief van 40 %. Italië schrijft dat 95 % van de teruggaafverzoeken via de “online”-procedure is ingediend. Dit is volgens het land een bevestiging dat de betrokkenen zelf van oordeel zijn dat dit tarief passend is voor de economische situatie in Italië.

De invoering van een rittenregistratie om een onderscheid te maken tussen het privé- en het zakelijk gebruik van de voertuigen in kwestie zou immers hoge kosten met zich meebrengen die niet in verhouding staan tot de potentiële voordelen van zo'n registratie, met name voor eenmanszaken en micro-ondernemingen. Er zouden ook juridische geschillen kunnen ontstaan tussen de belastingautoriteiten en belastingplichtigen, met extra kosten tot gevolg.

De aftrekbeperking van 40 % lijkt een juiste weerspiegeling te vormen van het werkelijke zakelijke gebruik van deze voertuigen. Een hoger of een lager percentage zou immers leiden tot een veel te grote kloof tussen het vastgestelde percentage en het werkelijke gebruik van voertuigen voor bedrijfsdoeleinden en voor privédoeleinden. Dit percentage is vergelijkbaar met dat in andere lidstaten.

De bij Beschikking 2007/441/EG vastgestelde maatregelen worden beschouwd als een aanvaardbaar compromis tussen de vastgestelde regels en het dure, tijdrovende en grotendeels ondoeltreffende systeem van rittenregistratie om aan te tonen dat een bepaald voertuig ook werkelijk voor bedrijfsdoeleinden is gebruikt.

De derogatiemaatregelen zullen naar verwachting geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in Italië in het stadium van het eindverbruik. Zij zullen naar verwachting ook geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

Gelet op het bovenstaande en op het feit dat het EU-rechtskader en de feitelijke omstandigheden ongewijzigd zijn gebleven, lijkt de gevraagde verlenging van de derogatiemaatregelen tot en met 31 december 2022 gerechtvaardigd. Daarom wordt voorgesteld het verzoek in te willigen. Als Italië om een verdere verlenging na 2022 zou willen verzoeken, moet het uiterlijk 1 april 2022 een verzoek daartoe indienen, samen met een verslag met daarin ook een evaluatie van de toegepaste aftrekbeperking.

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

Aan andere lidstaten zijn soortgelijke derogaties met betrekking tot het recht op aftrek verleend.

⁶ Arrest van het Hof van 14 september 2006 in zaak C-228/05, *Stradasfalti Srl tegen Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, ECLI:EU:C:2006:578.

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 mogen de lidstaten de uitsluitingen die op 1 januari 1979 krachtens nationale wetgeving van toepassing waren, handhaven. Er bestaat derhalve een reeks standstillbepalingen die het recht op aftrek beperken ter zake van motorvoertuigen die tot een bedrijf behoren.

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 onderworpen⁷. Zolang die regels niet op EU-niveau geharmoniseerd zijn, worden derogaties zoals in onderhavig geval passend geacht.

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

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Artikel 395 van de btw-richtlijn is de enige mogelijke rechtsgrondslag.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Gelet op de bepaling van 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.

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.

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.

⁷ 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).

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadplegingen 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 benutten van deskundigheid**

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 belastingdiensten. 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.

- **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.

5. OVERIGE ELEMENTEN

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

Het voorstel bevat een vervallbepaling, die op 31 december 2022 is vastgesteld.

Indien Italië een verlenging van de derogatiemaatregelen na 2022 alsnog noodzakelijk acht, moet het de Commissie uiterlijk 1 april 2022 een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage samen met het verzoek om verlenging.

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, onder 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 waarde⁸, 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, onder 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/EG⁹ van de Raad is Italië gemachtigd het recht op aftrek van de btw uit hoofde van artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG ter zake van bepaalde uitgaven voor bepaalde gemotoriseerde wegvoertuigen die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, tot 40 % te beperken. Voor voertuigen waarop deze beperking tot 40 % van toepassing is, dient Italië belastingplichtigen te ontheffen van de verplichting om het gebruik ervan voor privédoeleinden aan te merken als een dienst onder bezwarende titel in overeenstemming met artikel 26, lid 1, onder a), van Richtlijn 2006/112/EG. Beschikking 2007/441/EG, die verschillende malen werd verlengd, vervalt op 31 december 2019.
- (3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 12 april 2019, heeft Italië verzocht om machtiging tot verlenging tot en met 31 december 2022 van de derogatiemaatregelen die het krachtens Beschikking 2007/441/EG (hierna “de derogatiemaatregelen” genoemd) mag toepassen.
- (4) Bij brief van 13 mei 2019 heeft de Commissie de overige lidstaten overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 14 mei 2019 heeft de Commissie Italië meegedeeld dat

⁸ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

⁹ Beschikking 2007/441/EG van de Raad 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).

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

- (5) Samen met zijn verzoek heeft Italië in overeenstemming met artikel 6 van Beschikking 2007/441/EG de Commissie een verslag voorgelegd met daarin ook een evaluatie van het percentage van de aftrekbeperking. Op basis van actuele gegevens acht Italië een tarief van 40 % nog altijd gerechtvaardigd. Italië is ook van oordeel dat nog altijd ontheffing moet worden verleend van de verplichting tot btw-aangifte van het privégebruik voor de motorvoertuigen die onder deze beperking van 40 % vallen, om te waarborgen dat de maatregel alomvattend en consistent is. Dit zou dubbele belasting voorkomen. Deze derogatiemaatregelen zijn gerechtvaardigd door de behoefte om de belastinginning te vereenvoudigen en belastingontduiking door onjuiste administratie en valse aangifte te voorkomen.
- (6) De verlenging van de derogatiemaatregelen moet worden beperkt tot de tijd die nodig is om te evalueren of de maatregelen doeltreffend zijn en het percentage passend is. Italië mag derhalve worden gemachtigd de derogatiemaatregelen te blijven toepassen tot en met 31 december 2022.
- (7) Er moet een uiterste termijn worden vastgesteld waarbinnen Italië om een verdere verlenging van de derogatiemaatregelen na 2022 kan verzoeken als het dat nodig acht. Als het een dergelijk verzoek zou indienen, dient Italië een verslag voor te leggen met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage van de aftrekbeperking van de btw.
- (8) De derogatiemaatregelen zullen geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (9) Beschikking 2007/441/EG 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

Een verzoek om machtiging tot verlenging van de in deze beschikking vervatte derogatiemaatregelen dient de Commissie uiterlijk 1 april 2022 te worden voorgelegd. Bij een dergelijk verzoek dient een verslag te worden gevoegd dat ook een evaluatie omvat van het op basis van dit besluit toegepaste percentage van de aftrekbeperking van de btw.”.

- (2) Artikel 7 wordt vervangen door:

“Artikel 7

Dit besluit vervalt op 31 december 2022.”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter