



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.11.2022
COM(2022) 569 final

2022/0353 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU waarbij de Republiek Polen 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 18 februari 2022, heeft Polen om een verlenging van de derogatie van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van de btw-richtlijn verzocht, teneinde i) het recht op aftrek van de btw ter zake van de aankoop, intracommunautaire verwerving, invoer, huur of leasing van motorvoertuigen die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, alsook de met die voertuigen samenhangende uitgaven, tot 50 % te mogen blijven beperken en ii) het gebruik, door een belastingplichtige of een van zijn werknemers, van voertuigen die onder deze aftrekbeperking voor niet-zakelijke activiteiten van de belastingplichtige vallen, te mogen blijven aanmerken als een niet onder bezwarende titel verrichte dienst.

Bij brief van 15 maart 2022 heeft de Commissie de overige lidstaten overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 16 maart 2022 heeft de Commissie Polen 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 controleren van de mate waarin een voertuig voor bedrijfsdoeleinden dan wel voor andere doeleinden (met name privédoeleinden die geen verband houden met het bedrijf) wordt gebruikt, zou zowel voor de belastingautoriteiten als de belastingplichtigen met grote moeilijkheden en lasten gepaard gaan en voor beide partijen tot tijdrovende en dure geschillen kunnen leiden. In de praktijk is het soms zelfs onmogelijk om de werkelijke opsplitsing tussen zakelijk en niet-zakelijk gebruik na te gaan. Dat kan resulteren in btw-fraude of poging tot fraude (zoals een administratie die niet correct wordt gevoerd) en dus tot lagere belastinginkomsten. Gelet op het aantal voertuigen dat zowel zakelijk als privé wordt gebruikt, zou de belastingontduiking aanzienlijke proporties kunnen aannemen.

Bovendien telt Polen hoofdzakelijk kleine ondernemingen met een lage omzet (de zogenaamde micro-ondernemingen), die vaak eenmanszaken of bedrijven met slechts enkele werknemers zijn. Doorgaans gaat het daarbij om familiebedrijven. In dergelijke kleine ondernemingen is er veelal geen duidelijke scheiding tussen het bedrijfsvermogen en het privévermogen van personen die bedrijfsactiviteiten verrichten. In dergelijke gevallen is het zeer moeilijk om een onderscheid te maken tussen privé- en zakelijk gebruik van motorvoertuigen en zou dit onevenredig hoge kosten met zich meebrengen, waaronder kosten voor het bijhouden van gedetailleerde documentatie.

De gevraagde bijzondere maatregelen verlichten de administratieve lasten en kosten voor ondernemers. Belastingplichtigen hoeven niet te voldoen aan een aantal omslachtige documentatie- en rapportageverplichtingen (zoals het bijhouden van zogenaamde kilometergegevens, dat wil zeggen een gedetailleerde lijst van kilometers die zijn gereden in

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

verband met uitgeoefende bedrijfsactiviteiten, en het rapporteren daarvan aan de belastingdienst), wat soms een onevenredige administratieve last kon vormen.

De bedrijven zijn over het algemeen voorstander van de aftrekregels die voortvloeien uit de gevraagde derogatie. De in het kader van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU vastgestelde maatregelen worden beschouwd als een geslaagd compromis tussen de aanvaarde regels en de dure, tijdrovende en inefficiënte administratie van het werkelijke zakelijke gebruik van voertuigen. Dat de vereenvoudigingen die uit de derogatie van de algemene regels voortvloeien, op een groot draagvlak kunnen rekenen, blijkt uit het feit dat de belastingplichtigen de regels in kwestie voor bijna 90 % van de gebruikte voertuigen toepassen.

Om die redenen past de Republiek Polen sinds 1 april 2014 een derogatie van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van de btw-richtlijn toe. De bovengenoemde specifieke maatregelen werden verlengd tot en met 31 december 2019 en vervolgens tot en met 31 december 2022 bij respectievelijk Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1837² van de Raad en Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1594³ van de Raad.

Omdat de bijzondere maatregel zowel voor de belastingplichtigen als voor de belastingautoriteiten een positief effect heeft op de administratieve lasten, wordt voorgesteld om machtiging te verlenen voor de verlenging van de huidige derogatie. Deze machtiging moet opnieuw voor een beperkte periode van toepassing zijn, namelijk tot en met 31 december 2025, zodat een evaluatie kan worden verricht van de noodzaak en de doeltreffendheid van de derogatiemaatregel alsook van de opsplitsing tussen gebruik voor bedrijfsdoeleinden en gebruik voor andere dan bedrijfsdoeleinden, waarop de maatregel gebaseerd is. Een verzoek om verlenging moet uiterlijk 31 maart 2025 aan de Commissie worden toegezonden en vergezeld gaan van een verslag met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage.

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

Aan andere lidstaten⁴ zijn soortgelijke derogaties met betrekking tot het recht op aftrek verleend.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1837 van de Raad van 11 oktober 2016 waarbij de Republiek Polen wordt gemachtigd maatregelen te blijven toepassen 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 280 van 18.10.2016, blz. 28).

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1594 van de Raad van 24 september 2019 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU waarbij de Republiek Polen 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 248 van 27.9.2019, blz. 71).

⁴ 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 het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 408 van 17.11.2021, blz. 1); 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 gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 265 van 14.10.2017, blz. 17).

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 onderworpen⁵. 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.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden 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 herstelstrategie⁶, waarin wordt benadrukt dat steun moet worden verleend aan jonge en innovatieve ondernemingen, die meer moeite hebben met administratieve rompslomp dan grote multinationals en waar de nalevingskosten voor kleine ondernemingen verhoudingsgewijs veel hoger liggen dan voor grote ondernemingen. Hij is ook verenigbaar met het werkprogramma van de Commissie voor 2017⁷, waarin wordt benadrukt dat de btw voor kleinere ondernemingen moet worden vereenvoudigd.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

- **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

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ 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).

kilometers maar moeilijk kunnen controleren, zou de beperking tot 50 % 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.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De Republiek Polen heeft bij het verzoek om verlenging van bovengenoemde bijzondere maatregel een verslag gevoegd. Het verslag bevatte een evaluatie van de huidige aftrekbeperking van de btw, zoals bepaald in artikel 3, lid 2, van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU⁸ van de Raad, als gewijzigd bij artikel 1 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1594⁹ van de Raad.

De in het kader van bovengenoemd verslag verrichte evaluatie van de beperking van het recht op aftrek van de btw luidde met name dat:

- de bijzondere maatregel de inning van de btw heeft helpen vereenvoudigen en btw-ontduiking heeft helpen voorkomen, doordat belastingplichtigen niet langer moeten bepalen in welke mate een voertuig voor bedrijfsdoeleinden dan wel voor andere doeleinden (hoofdzakelijk privégebruik van voertuigen die tot het bedrijf behoren) is gebruikt, hetgeen aanleiding kan geven tot het ontwijken en ontduiken van de te betalen btw;
- de bijzondere maatregel de fiscale verplichtingen heeft helpen vereenvoudigen en de administratieve lasten voor belastingplichtigen (met name het mkb) en voor de belastingdienst heeft helpen verlichten, doordat hij heel wat problemen heeft weggenomen in verband met de controle van de juistheid van de voorbelastingaftrek, waaruit vaak dure en tijdrovende administratieve en juridische geschillen (voor beide partijen) voortvloeien;
- de beperking van het recht op voorbelastingaftrek tot 50 % passend is, aangezien dit percentage in het algemeen overeenkomt met het gemiddelde privégebruik van een voertuig door een bepaalde belastingplichtige (een lager of hoger percentage zou tot

⁸ Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU van de Raad van 17 december 2013 waarbij de Republiek Polen 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 353 van 28.12.2013, blz. 5, als gewijzigd).

⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1594 van de Raad van 24 september 2019 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU waarbij de Republiek Polen 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 248 van 27.9.2019, blz. 71).

buitensporige verschillen leiden tussen het veronderstelde en het werkelijke gebruik van het voertuig voor bedrijfs- en voor privédoeleinden);

- de maatregel verenigbaar is met het neutraliteitsbeginsel en het recht op volledige aftrek van voorbelasting ter zake van uitgaven in verband met personenvoertuigen niet beperkt, mits de belastingplichtige voldoet aan bepaalde vereisten inzake administratievoering waaruit blijkt dat het voertuig voor 100 % voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt.
- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er zijn geen belanghebbenden geraadpleegd. Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Polen 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 inning van btw te vereenvoudigen en ontduiking van btw te voorkomen. Het kan aldus een positief effect sorteren op de bedrijven en de belastingdienst. De bijzondere maatregel wordt door Polen als de aangewezen oplossing beschouwd en is vergelijkbaar met vroegere en actuele derogaties die 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 vervalbepaling, die op 31 december 2025 is vastgesteld.

Indien Polen een verlenging van de bijzondere maatregel na 2025 alsnog noodzakelijk acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2025 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 Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU waarbij de Republiek Polen 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 waarde¹, en met name artikel 395, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Krachtens artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG is een belastingplichtige gerechtigd de belasting over de toegevoegde waarde (btw) af te trekken ter zake van de goederen en diensten die hij ten behoeve van zijn belaste activiteiten heeft ontvangen. In artikel 26, lid 1, punt a), van die richtlijn is bepaald dat wanneer een tot het bedrijf behorend goed wordt gebruikt voor privédoeleinden van de belastingplichtige of van zijn personeel of, meer in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden, dit wordt beschouwd als een dienst onder bezwarende titel, die bijgevolg aan de btw is onderworpen.
- (2) Krachtens Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU² van de Raad mag Polen tot 31 december 2022 het recht op aftrek tot 50 % beperken ter zake van de aankoop, intracommunautaire verwerving, invoer, huur of leasing van bepaalde gemotoriseerde wegvoertuigen en de daarmee samenhangende uitgaven wanneer het voertuig niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt, en de belastingplichtige ontheffen van de verplichting om aangifte te doen van het niet-zakelijke gebruik van onder deze beperking vallende voertuigen (hierna de “bijzondere maatregelen” genoemd).
- (3) Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU van de Raad (als gewijzigd) verstrijkt op 31 december 2022. Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 18 februari 2022, heeft Polen verzocht om machtiging tot verlenging van de bijzondere maatregelen, die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG, tot en met 31 december 2025, teneinde het recht op aftrek ter zake van uitgaven voor bepaalde gemotoriseerde wegvoertuigen die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU van de Raad van 17 december 2013 waarbij de Republiek Polen 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 353 van 28.12.2013, blz. 51).

worden gebruikt, te mogen beperken en belastingplichtigen te mogen ontheffen van de verplichting om het niet-zakelijke gebruik van dergelijke voertuigen te behandelen als een dienst onder bezwarende titel (hierna “het verzoek” genoemd).

- (4) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 15 maart 2022 van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 16 maart 2022 heeft de Commissie Polen meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (5) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU heeft Polen de Commissie, samen met het verzoek, een verslag over de toepassing van de bijzondere maatregelen voorgelegd, met daarin ook een evaluatie van het percentage van de aftrekbeperking van de btw. Op basis van die informatie acht Polen een tarief van 50 % nog altijd gerechtvaardigd. Ook de machtiging om af te wijken van de verplichting van artikel 26, lid 1, punt a), van Richtlijn 2006/112/EG, is volgens Polen nog altijd nodig om dubbele belasting te voorkomen. Die bijzondere maatregelen worden gerechtvaardigd door de behoefte om de belastinginning te vereenvoudigen en ontduiking door onjuiste administratie en valse aangifte te voorkomen.
- (6) De toepassing van de bijzondere maatregelen na 31 december 2022 zal geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in Polen in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (7) Het is daarom passend de in Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU vastgestelde machtiging te verlengen. De verlenging van de machtiging dient in de tijd beperkt te zijn, zodat de doeltreffendheid ervan kan worden geëvalueerd evenals de toepasselijkheid van het percentage van de aftrekbeperking.
- (8) Indien Polen de bijzondere maatregelen ook na de vervaldatum van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU nodig zou achten en om verlenging van de in dat uitvoeringsbesluit vastgestelde machtiging wil verzoeken, moeten de voorwaarden voor een dergelijk verzoek worden vastgesteld, zodat het tijdig kan worden onderzocht.
- (9) Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 3 van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU wordt vervangen door:

“Artikel 3

Dit besluit verstrijkt op 31 december 2025.

Een verzoek om verlenging van de bij dit besluit verleende machtiging dient de Commissie uiterlijk 31 maart 2025 te worden voorgelegd. Bij een dergelijk verzoek dient een verslag te worden gevoegd dat ook een evaluatie omvat van het percentage van de aftrekbeperking van de btw op basis van dit besluit.”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter