



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.10.2021
COM(2021) 626 final

2021/0322 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Estland wordt gemachtigd een maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 26, lid 1, punt a), en de artikelen 168 en 168 bis 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 waarde (hierna “de btw-richtlijn¹” 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 februari 2021, heeft Estland verzocht om een maatregel te mogen toepassen die afwijkt van de algemene beginselen betreffende het recht op aftrek van voorbelasting ter zake van uitgaven voor personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 19 maart 2021 van het verzoek van Estland in kennis gesteld. Bij brief van 23 maart 2021 heeft de Commissie Estland 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 de artikelen 168 en 168 bis van de btw-richtlijn mag een belastingplichtige de btw op de goederen en diensten die hij voor zijn belaste handelingen aanschaft, in mindering brengen. Overeenkomstig artikel 26, lid 1, punt 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. Op deze manier kan initieel afgetrokken btw worden teruggenomen voor het gedeelte privégebruik.

Bij personenauto's is dit mechanisme moeilijk toe te passen, met name omdat het lastig is het zakelijk en privégebruik op te splitsen. Het bijhouden en controleren van een rittenregistratie vormt zowel voor de bedrijven als voor de belastingdienst een extra last.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn mogen de lidstaten van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen treffen om de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen, mits de Raad hen daartoe gemachtigd heeft.

Estland is op grond van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad² gemachtigd om het recht op aftrek van de btw op de aankoop, leasing, intracommunautaire verwerving en invoer van nader gespecificeerde personenauto's alsook op de daarmee samenhangende uitgaven te beperken tot 50 % wanneer die auto's niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt. Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1854 van de Raad³ werd de geldigheid van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad verlengd tot en met 31 december 2020.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad van 7 november 2014 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 330 van 15.11.2014, blz. 48).

³ 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

Aangezien de geldigheid van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad was verstreken voordat Estland in februari 2021 het meest recente verzoek om verlenging van de tijdelijke werkingssfeer indiende, zal dit verzoek worden behandeld als een oorspronkelijk verzoek om een maatregel toe te passen die afwijkt van de algemene beginselen betreffende het recht op aftrek van voorbelasting ter zake van uitgaven voor personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt.

Estland heeft verzocht om het recht op aftrek tot een vast percentage te mogen beperken en bedrijven in ruil daarvoor ontheffing van aangifte voor het privégebruik te mogen toestaan. Het voordeel hiervan is dat het systeem voor alle partijen wordt vereenvoudigd en tegelijkertijd wordt voorkomen dat btw wordt ontdoken of ontweken door een onjuiste administratie.

Estland heeft de Commissie meegedeeld dat de redenen voor het verzoek grotendeels dezelfde zijn als de redenen voor de verzoeken die tot de Uitvoeringsbesluiten 2014/797/EU en (EU) 2017/1854 van de Raad hebben geleid.

Estland heeft gegevens ingediend waaruit blijkt dat de overgrote meerderheid van de tot het bedrijf behorende voertuigen sinds de toepassing van de derogatie krachtens Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad nog steeds voor privédoeleinden werd gebruikt, hetgeen bevestigt dat de derogatie gerechtvaardigd is.

De maatregel moet gelden voor alle personenauto's met niet meer dan acht zitplaatsen, de bestuurdersplaats niet meegerekend, en een gewicht van ten hoogste 3 500 kilogram, die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt. In het geval van personenauto's die voor bepaalde specifieke activiteiten worden gebruikt, gelden echter de normale regels: voertuigen die zijn aangekocht met het oog op wederverkoop, verhuur of leasing, voertuigen die worden gebruikt voor het vervoer van personen (zoals taxi's), en voertuigen die worden gebruikt voor rijlessen.

De beperking van het recht op aftrek geldt voor de btw die is betaald op de aankoop, leasing, intracommunautaire verwerving en invoer van bepaalde personenauto's alsook op de daarmee samenhangende uitgaven.

Volgens Estland moet de aftrekbeperking worden vastgelegd op 50 %, omdat de situatie in vergelijking met 2014, toen de bijzondere maatregel voor het eerst werd ingevoerd, niet is veranderd. Hoewel het privégebruik van tot het bedrijf behorende voertuigen in Estland op ongeveer 60 % wordt geraamd, op basis van indirecte bewijzen en veronderstellingen waarover de Estse belastingautoriteiten beschikken, wordt een beperking van de aftrek van de voorbelasting tot 50 % het meest geschikt geacht om de mogelijkheid uit te sluiten het aandeel van het privégebruik van personenauto's te overschatten.

Gelet op het positieve effect van de maatregel op de administratieve lasten voor zowel belastingplichtigen als belastingautoriteiten, wordt voorgesteld om machtiging voor de derogatiemaatregel te verlenen. De machtiging moet in de tijd worden beperkt tot en met 31 december 2024, 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, die de grondslag voor de

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).

derogatie vormt. Een verzoek om verlenging moet uiterlijk 31 maart 2024 aan de Commissie worden toegezonden en vergezeld gaan van een verslag met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage.

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

Aan andere lidstaten (Hongarije⁴, Letland⁵, Kroatië⁶, Polen⁷, Italië⁸ en Roemenië⁹) zijn soortgelijke derogaties met betrekking tot het recht op aftrek verleend.

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 van toepassing waren, handhaven. Er bestaat derhalve een reeks standstillbepalingen die het recht op aftrek van de btw ter zake van personenauto's beperken.

Er zijn in het verleden initiatieven genomen om regels vast te stellen voor de uitgavencategorieën die aan een beperking van het recht op aftrek kunnen worden onderworpen¹⁰; de onderhavige derogatie is evenwel een passende maatregel in afwachting van de harmonisatie van deze regels op EU-niveau.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

⁴ 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).

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1921 van de Raad van 4 december 2018 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2429 waarbij Letland wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te stellen 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 311 van 7.12.2018, blz. 36).

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1994 van de Raad van 11 december 2018 waarbij Kroatië wordt gemachtigd een bijzondere maatregel te treffen die afwijkt 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 320 van 17.12.2018, blz. 35).

⁷ 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 gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 248 van 27.9.2019, blz. 71).

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2138 van de Raad van 5 december 2019 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 (PB L 324 van 13.12.2019, blz. 7).

⁹ 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).

¹⁰ COM (2004) 728 definitief - 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).

- **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 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 50 % met name de inning van de btw in een specifieke sector vereenvoudigen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad 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**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Estland 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 doordat belastingplichtigen niet langer een administratie van het privégebruik van bepaalde personenauto's hoeven bij te houden, en het voorkomt tegelijkertijd btw-ontduiking door een onjuiste administratie. Het kan aldus een positief effect sorteren op de bedrijven en de belastingdiensten. De maatregel wordt door Estland als passend beschouwd en is met andere vroegere en huidige derogaties te vergelijken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De derogatiemaatregel zal geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel is beperkt in de tijd en bevat een vervalbepaling, namelijk 31 december 2024.

Indien Estland een verlenging van de bijzondere maatregel na 2024 alsnog noodzakelijk acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2024 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

waarbij Estland wordt gemachtigd een maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 26, lid 1, punt a), en de artikelen 168 en 168 bis 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 de artikelen 168 en 168 bis 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.
- (2) Krachtens Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad² werd Estland tot en met 31 december 2017 gemachtigd het recht op aftrek van de btw op de aankoop, leasing, intracommunautaire verwerving en invoer van bepaalde personenauto's tot 50 % te beperken en de belastingplichtige te ontheffen van de verplichting om aangifte te doen van het niet-zakelijke gebruik van onder deze beperking vallende voertuigen.
- (3) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1854 van de Raad³ is de geldigheid van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU verlengd tot en met 31 december 2020.
- (4) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 12 februari 2021, heeft Estland bij de Commissie een verzoek ingediend om te worden gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 26, lid 1, punt a), en de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG, teneinde het recht op aftrek ter zake van de aankoop,

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad van 7 november 2014 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 330 van 15.11.2014, blz. 48).

³ 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).

leasing, intracommunautaire verwerving en invoer van bepaalde personenauto's die voor andere dan bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, te beperken.

- (5) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 19 maart 2021 van het verzoek van Estland in kennis gesteld. Bij brief van 23 maart 2021 heeft de Commissie Estland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (6) Het niet-zakelijke gebruik van personenauto's is vaak zeer moeilijk nauwkeurig te registreren en ook als dat mogelijk is, is de procedure vaak omslachtig. De voorgestelde maatregel voorziet in een vast tarief voor de aftrekbare btw ter zake van uitgaven voor personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, met uitzondering van enkele gevallen. Op basis van actuele gegevens achten de Estse autoriteiten een tarief van 50 % gerechtvaardigd. Teneinde dubbele belasting te voorkomen, dient tegelijkertijd ontheffing te worden verleend van de verplichting om btw te voldoen over het niet-zakelijke gebruik van de personenauto's die onder de beperking vallen. Door deze vereenvoudigingsmaatregel hoeft niet langer een administratie van het privégebruik van tot het bedrijf behorende voertuigen te worden bijgehouden en wordt tegelijkertijd voorkomen dat btw wordt ontdoken door een onjuiste administratie.
- (7) De beperking van het recht op aftrek uit hoofde van de gevraagde machtiging geldt voor de btw die is betaald op de aankoop, leasing, intracommunautaire verwerving en invoer van specifieke categorieën personenauto's alsook op de daarmee samenhangende uitgaven, met inbegrip van de aankoop van brandstof.
- (8) De gevraagde machtiging geldt uitsluitend voor personenauto's met een toegestaan maximumgewicht van ten hoogste 3 500 kilogram en niet meer dan acht zitplaatsen, de bestuurdersplaats niet meegerekend, omdat personenauto's van meer dan 3 500 kilogram of meer dan acht zitplaatsen, de bestuurdersplaats niet meegerekend, nauwelijks voor niet-zakelijke doeleinden worden gebruikt vanwege de aard van deze personenauto's of het soort bedrijvigheid waarvoor zij worden gebruikt. Er wordt ook een gedetailleerde lijst opgesteld van specifieke personenauto's die van de machtiging zijn uitgesloten op basis van hun bijzondere gebruik.
- (9) De machtiging moet in de tijd worden beperkt tot en met 31 december 2024, 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, die de grondslag voor de derogatie vormt.
- (10) Indien Estland een verlenging van de machtiging na 2024 nodig acht, moet het uiterlijk op 31 maart 2024 bij de Commissie een verzoek om verlenging indienen, samen met een verslag dat ook een evaluatie van het toegepaste percentage bevat.
- (11) De derogatie zal geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG wordt Estland gemachtigd het recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde op uitgaven voor personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, tot 50 % te beperken wanneer deze uitgaven betrekking hebben op de aankoop, leasing, intracommunautaire verwerving of invoer van personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, alsmede op uitgaven in verband met het onderhoud en de reparatie van deze auto's en de aankoop van brandstof ervoor.

Artikel 2

In afwijking van artikel 26, lid 1, punt a), van Richtlijn 2006/112/EG merkt Estland het niet-zakelijk gebruik van een tot het bedrijf van een belastingplichtige behorende personenauto niet aan als een dienst onder bezwarende titel, wanneer het recht op aftrek voor dit voertuig krachtens artikel 1 van dit besluit is beperkt.

Artikel 3

1. Dit besluit geldt uitsluitend voor personenauto's met een toegestaan maximumgewicht van ten hoogste 3 500 kg en niet meer dan acht zitplaatsen, de bestuurdersplaats niet meegerekend.
2. Dit besluit is niet van toepassing op de volgende categorieën personenauto's:
 - (a) voertuigen die zijn aangekocht met het oog op wederverkoop, verhuur of leasing;
 - (b) voertuigen die worden gebruikt voor het vervoer van personen tegen vergoeding, met inbegrip van taxidiensten;
 - (c) voertuigen die worden gebruikt voor het geven van rijlessen.

Artikel 4

Dit besluit vervalt op 31 december 2024. Een verzoek om verlenging van de bij dit besluit verleende machtiging wordt uiterlijk op 31 maart 2024 aan de Commissie voorgelegd, samen met een verslag met daarin ook een evaluatie van het in artikel 1 vastgestelde percentage.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Republiek Estland.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter