



Brussel, 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (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 14 januari 2019, heeft Polen gevraagd om de derogatie van artikel 26, lid 1, onder a), en artikel 168 van de btw-richtlijn te mogen verlengen en zo a) het recht op aftrek van voorbelasting ter zake van uitgaven voor bepaalde motorvoertuigen tot 50 % te mogen blijven beperken en b) het gebruik van onder de derogatie vallende motorvoertuigen door belastingplichtigen voor privédoeleinden of andere dan bedrijfsdoeleinden van btw te mogen blijven vrijstellen. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 15 april 2019 van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 16 april 2019 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

Krachtens artikel 168 van de btw-richtlijn mag een belastingplichtige de btw op goederen of diensten die hij voor zijn belaste handelingen aanschafft, 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 personenauto's 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 hinderpalen kunnen het risico van btw-fraude of pogingen tot fraude vergroten.

Momenteel mag Polen in afwijking van artikel 168 van de btw-richtlijn het recht op aftrek van de btw ter zake van de aankoop, intracommunautaire verwerving, invoer, huur of leasing van motorvoertuigen alsook van de btw ter zake van met die voertuigen samenhangende uitgaven, tot 50 % beperken wanneer het voertuig niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt. De derogatie is niet van toepassing op motorvoertuigen met een toegestaan maximumgewicht van meer dan 3,5 ton en motorvoertuigen met meer dan negen zitplaatsen, met inbegrip van de bestuurdersplaats. Zij is ook niet van toepassing op uitgaven die integraal betrekking hebben op het bedrijf van een belastingplichtige.

Voorts mag Polen in afwijking van artikel 26, lid 1, onder a), van de btw-richtlijn het gebruik van onder bovenstaande derogatie vallende voertuigen voor de privédoeleinden van de belastingplichtige of van zijn personeel van de btw vrijstellen. Elk gebruik dat niet voor bedrijfsdoeleinden is bestemd, wordt aangemerkt als gebruik voor privédoeleinden.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

De machtiging voor de bovengenoemde derogatiemaatregelen werd voor het eerst² door de Raad verleend bij Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU³ van 17 december 2013 voor de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2016. Polen heeft de toegestane maatregelen vervolgens in de nationale btw-wetgeving opgenomen met ingang van 1 april 2014⁴.

In 2016 heeft Polen om een verlenging verzocht van de periode waarin de maatregelen in kwestie konden worden toegepast. De Raad heeft die verlenging toegestaan tot en met 31 december 2019 bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1837⁵ van 11 oktober 2016.

Onderhavig verzoek van Polen 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 3, lid 2, van Besluit 2013/805/EU een verslag met daarin ook een evaluatie van het percentage van de aftrekbeperking.

Polen is van mening dat het huidige percentage van 50 % nog steeds gerechtvaardigd is en verder moet worden toegepast, omdat het de belastinginning heeft helpen vereenvoudigen en belastingontduiking heeft voorkomen. Volgens de door Polen verstrekte gegevens maken kleine ondernemingen met een bescheiden omzet (micro-ondernemingen) en een handvol werknemers het leeuwendeel uit van de Poolse economie. Het gaat hierbij om eenmanszaken dan wel familiebedrijven. In 2014-2017 vertegenwoordigden zij nagenoeg 96 % van alle ondernemingen in het land. Volgens Polen is het lastig om bij zulke micro-ondernemingen een grens te trekken tussen het privé- en het zakelijk gebruik van de voertuigen die zij bezitten. Dat is ook het geval bij grote ondernemingen, die hun voertuigen vaak als een extralegaal voordeel ter beschikking stellen van hun werknemers, die deze dan exclusief mogen gebruiken. De invoering van een rittenregistratie om een onderscheid te maken tussen het privé- en het zakelijk gebruik van de voertuigen in kwestie zou 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.

Polen betoogt dat de op 50 % vastgestelde aftrekbeperking een juiste weerspiegeling vormt 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.

Belastingplichtigen blijken grotendeels positief te staan tegenover de voorwaarden voor de aftrek en het vastgestelde percentage. De bij Besluit 2013/805/EU 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.

² Er was een soortgelijke machtiging van toepassing tot en met 31 december 2013 op basis van een uitvoeringsbesluit van de Raad van 27 september 2010 (PB L 256 van 30.9.2010, blz. 24).

³ PB L 353 van 28.12.2013, blz. 51.

⁴ Dit is gebeurd door middel van de wet van 7 februari 2014 tot wijziging van de btw-wet van 11 maart 2004 [*Staatsblad (Dziennik Ustaw)* 2011, nr. 177, punt 1054, als gewijzigd] en bepaalde andere wetten (*Staatsblad* 2014, punt 312).

⁵ PB L 280 van 18.10.2016, blz. 28.

De derogatiemaatregelen zullen naar verwachting geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in Polen 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 Polen 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.

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 initiatieven⁶ genomen om regels vast te stellen voor de uitgavencategorieën die aan een beperking van het recht op aftrek kunnen worden onderworpen. Zolang die regels niet op EU-niveau geharmoniseerd zijn, worden derogaties zoals in onderhavig geval passend geacht.

De voorgestelde maatregelen zijn daarom 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 (voor niet-exclusieve bevoegdheden)**

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 btw-inning vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. Aangezien bedrijven een te laag

⁶ 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).

privégebruik kunnen opgeven en de belastingautoriteiten de administratie van de gereden 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. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Raadplegingen 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 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 Polen als de aangewezen oplossing beschouwd en 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 vervalbepaling, die op 31 december 2022 is vastgesteld.

Indien Polen 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 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 waarde⁷, 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 Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU⁸ van de Raad werd Polen gemachtigd om het recht op aftrek van de btw uit hoofde van artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG tot 50 % te 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. Voor voertuigen die onder de beperking van 50 % vielen, werd Polen ook gemachtigd belastingplichtigen te ontheffen van de verplichting om het niet-zakelijke gebruik van zulke voertuigen gelijk te stellen aan een dienst overeenkomstig artikel 26, lid 1, onder a), van die richtlijn.
- (3) De vervaldatum van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU werd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1837⁹ van de Raad verlengd tot en met 31 december 2019.

⁷ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

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. 51).

⁹ 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).

- (4) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 14 januari 2019, heeft Polen verzocht om machtiging tot verlenging tot en met 31 december 2022 van de derogatiemaatregelen die het krachtens Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU (hierna "de derogatiemaatregelen" genoemd) mocht toepassen.
- (5) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie bij brief van 15 april 2019 de overige lidstaten van het verzoek van Polen in kennis gesteld. Bij brief van 16 april 2019 heeft de Commissie Polen meegedeeld dat zij over alle nodige gegevens beschikte om het verzoek te beoordelen.
- (6) Samen met het verzoek heeft Polen, in overeenstemming met artikel 3, lid 2, van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU, de Commissie een verslag voorgelegd met daarin ook een evaluatie van het percentage van de aftrekbeperking. Op basis van actuele gegevens acht Polen een tarief van 50 % nog altijd gerechtvaardigd. Ook de bij Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU verleende machtiging om af te wijken van de verplichting van artikel 26, lid 1, onder a), van Richtlijn 2006/112/EG is volgens het land nog altijd nodig om dubbele belasting te voorkomen. Deze derogatiemaatregelen zijn gerechtvaardigd door de behoefte om de belastinginning te vereenvoudigen en belastingontduiking door onjuiste administratie en valse aangifte te voorkomen.
- (7) 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. Polen mag derhalve worden gemachtigd de derogatiemaatregelen te blijven toepassen tot en met 31 december 2022.
- (8) Er moet een uiterste termijn worden vastgesteld waarbinnen in voorkomend geval om een verdere verlenging van de derogatiemaatregelen na 2022 kan worden verzocht. Als het een dergelijk verzoek zou indienen, dient Polen tevens een verslag voor te leggen met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage van de aftrekbeperking van de btw.
- (9) 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.
- (10) 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 vervalt op 31 december 2022.

Een verzoek om machtiging tot verlenging van de in dit besluit vervatte derogatiemaatregelen dient de Commissie uiterlijk op 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."

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter