



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.2.2025
COM(2025) 29 final

2025/0014 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Estland wordt 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 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 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 28 maart 2024, heeft Estland verzocht om machtiging tot verlenging van de toepassing van een maatregel die afwijkt van de algemene beginselen inzake het recht op aftrek van voorbelasting ter zake van uitgaven voor bepaalde personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt (“de bijzondere maatregel”). Op 3 april 2024 verzocht de Commissie om nadere informatie. Estland heeft geantwoord op 28 juni 2024. Op 28 augustus 2024 heeft de Commissie opnieuw om aanvullende verduidelijking verzocht, die Estland heeft verstrekt in een antwoord dat op 24 september 2024 bij de Commissie is ingekomen.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 17 oktober 2024 van het verzoek van Estland in kennis gesteld. Bij brief van 18 oktober 2024 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 artikel 168 en 168 bis van de btw-richtlijn mag een belastingplichtige de btw op de goederen en diensten die hij voor zijn belaste handelingen aanschafft, in mindering brengen. Overeenkomstig artikel 26, lid 1, punt a), van die 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 privé- en het zakelijk gebruik op te splitsen. Het bijhouden en controleren van een rittenregistratie vormt zowel voor de bedrijven als voor de belastingdienst een administratieve last. Bovendien kan een onjuiste administratievoering tot belastingontduiking of -ontwijking leiden.

Overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn kunnen de lidstaten bijzondere maatregelen toepassen die afwijken van de bepalingen van de btw-richtlijn, om de inning van de btw te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking te voorkomen, mits zij daartoe door de Raad gemachtigd zijn.

Estland is bij Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU² van de Raad gemachtigd een dergelijke bijzondere maatregel toe te passen. Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/185³ van de Raad werd

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, punt 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

de geldigheid van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad verlengd tot en met 31 december 2020. De bijzondere maatregel werd vervolgens in 2021 opnieuw toegekend bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1998⁴ van de Raad van 15 november 2021 en was geldig tot en met 31 december 2024.

Estland heeft verzocht de bijzondere maatregel na 31 december 2024 te mogen blijven toepassen en heeft de Commissie meegedeeld dat de gronden voor de toekenning van de bijzondere maatregel dezelfde zijn als in het oorspronkelijke verzoek waarop Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad is gebaseerd. Estland heeft gegevens ingediend waaruit blijkt dat de overgrote meerderheid van zakenauto's sinds de toepassing van de derogatie krachtens Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad nog steeds voor privédoeleinden wordt gebruikt, hetgeen bevestigt dat de derogatie gerechtvaardigd is. Estland heeft ook aangegeven dat de beperking van de aftrek van voorbelasting het voor alle partijen eenvoudiger maakt om de btw te berekenen, en tegelijkertijd voorkomt dat er belasting wordt ontdoken door onjuiste administratie.

Deze bijzondere maatregel is van toepassing op de aankoop, leasing, intracommunautaire verwerving en invoer van bepaalde personenauto's, alsook op bepaalde daarmee samenhangende uitgaven wanneer die auto's niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt. In ruil daarvoor wordt aan bedrijven ontheffing verleend van de verplichting om de btw over het privégebruik aan te geven. De bijzondere 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 tegen betaling (zoals taxi's), en voertuigen die worden gebruikt voor rijlessen.

Volgens Estland moet de aftrekbeperking van de bijzondere maatregel worden gehandhaafd op 50 %. Om dit te rechtvaardigen, geeft Estland aan dat de situatie ongewijzigd is gebleven ten opzichte van de situatie toen de bijzondere maatregel in 2014 voor het eerst werd ingevoerd en dat er geen reden is om aan te nemen dat dit patroon de komende jaren zal veranderen. Estland wijst er ook op dat het privégebruik van zakenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, ongeveer 60 % van het totale gebruik van die voertuigen vertegenwoordigt en dat, op basis van indirecte bewijzen en veronderstellingen waarover de Estse belastingautoriteiten beschikken, een beperking van de aftrek van de voorbelasting tot 50 % het meest geschikt wordt geacht om een mogelijke overschatting van het aandeel van het privégebruik van personenauto's uit te sluiten.

passen die afwijkt van artikel 26, lid 1, punt 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).

⁴ De geldigheid van Uitvoeringsbesluit 2014/797/EU van de Raad was verstreken voordat Estland in februari 2021 het verzoek om verlenging ervan indiende. Daarom is het verzoek van februari 2021 behandeld als een nieuw verzoek om machtiging tot toepassing van een maatregel die afwijkt van de algemene beginselen inzake het recht op aftrek van voorbelasting ter zake van uitgaven voor bepaalde personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt. De machtiging is verleend bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1998 van de Raad van 15 november 2021 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 (PB L 408 van 17.11.2021, blz. 3).

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

Aan andere lidstaten (Hongarije⁵, Letland⁶, Kroatië⁷, Polen⁸, Italië⁹ en Roemenië¹⁰) zijn ook bijzondere maatregelen betreffende het recht op aftrek toegekend in afwijking van de bepalingen van de btw-richtlijn, en verlengingen van die maatregelen, die vergelijkbaar zijn met de maatregel waarvan Estland nu de verlenging vraagt.

2. **RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

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

Gelet op de bepaling in de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, valt het voorstel onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, aangezien Estland de bijzondere maatregel niet zelf kan verlengen. De tussenkomst van de Commissie is noodzakelijk om een voorstel in te dienen bij de Raad, die Estland kan machtigen de bijzondere maatregel te verlengen.

- **Evenredigheid**

Dit besluit betreft een machtiging die wordt verleend aan een lidstaat op diens eigen verzoek, en houdt geen enkele verplichting in.

De bijzondere maatregel heeft een beperkte werkingssfeer en staat daarom in verhouding tot het beoogde doel, namelijk bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. Aangezien bedrijven een te laag privégebruik kunnen opgeven en de

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1774 van de Raad van 5 oktober 2021 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1493 waarbij Hongarije wordt 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 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 360 van 11.10.2021, blz. 108).

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1968 van de Raad van 9 november 2021 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2429 waarbij Letland wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te stellen 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 (PB L 401 van 12.11.2021, blz. 1).

⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/2884 van de Raad van 5 november 2024 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 de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L, 2024/2884, 13.11.2024).

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2385 van de Raad van 6 december 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2013/805/EU waarbij de Republiek Polen 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 (PB L 315 van 7.12.2022, blz. 87).

⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2411 van de Raad van 6 december 2022 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 (PB L 317 van 9.12.2022, blz. 120).

¹⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1641 van de Raad van 24 mei 2024 waarbij Roemenië wordt gemachtigd bijzondere 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 (PB L, 2024/1641, 6.6.2014).

belastingautoriteiten de administratie van de gereden kilometers maar moeilijk kunnen controleren, zou de beperking tot 50 % de inning van de btw in een specifieke sector veilig stellen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

Overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad kan een bijzondere maatregel in afwijking van de bepalingen van de btw-richtlijn slechts worden verleend 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

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

Er zijn geen belanghebbenden geraadpleegd. Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Estland 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 veilig te stellen door de verplichte administratie van het privégebruik van bepaalde personenauto's af te schaffen, alsook ontduiking van de btw door onjuiste administratie te voorkomen. Het kan aldus een positief effect sorteren op de bedrijven en de belastingdiensten. De maatregel wordt door Estland als passend beschouwd en is te vergelijken met andere vroegere en huidige bijzondere maatregelen die afwijken van de bepalingen van de btw-richtlijn.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De bijzondere maatregel 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 (31 december 2027).

Indien Estland een verdere verlenging van de bijzondere maatregel na 2027 alsnog noodzakelijk acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2027 een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage voor de aftrekbeperking, samen met het verzoek om verlenging.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Estland wordt 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 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) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1998² van de Raad werd Estland gemachtigd om tot en met 31 december 2024 het recht op aftrek van de btw op uitgaven voor personenauto's die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, tot 50 % te beperken wanneer die 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 die auto's en de aankoop van brandstof daarvoor. Estland werd tevens gemachtigd om het privégebruik van een tot het bedrijf van een belastingplichtige behorende personenauto niet aan te merken als een dienst onder bezwarende titel, wanneer het recht op aftrek voor dat voertuig krachtens artikel 1 van dat besluit is beperkt ("de bijzondere maatregel").
- (3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 28 maart 2024, heeft Estland overeenkomstig artikel 395, lid 2, eerste alinea, van Richtlijn 2006/112/EG de Commissie verzocht om de bijzondere maatregel te mogen blijven toepassen ("het

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1998 van de Raad van 15 november 2021 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 (PB L 408 van 17.11.2021, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1998/oj).

verzoek om verlenging”). Bij brief van 3 april 2024 heeft de Commissie om nadere informatie verzocht. Estland heeft geantwoord op 28 juni 2024. Bij brief van 28 augustus 2024 heeft de Commissie om aanvullende verduidelijking verzocht, die Estland bij brief, ingekomen bij de Commissie op 24 september 2024, heeft verstrekt.

- (4) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 17 oktober 2024 van het verzoek om verlenging in kennis gesteld. Bij brief van 18 oktober 2024 heeft de Commissie Estland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek om verlenging.
- (5) Overeenkomstig artikel 4 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1998 heeft Estland, samen met het verzoek om verlenging, een verslag voorgelegd met daarin ook een evaluatie van het in artikel 1 van dat uitvoeringsbesluit vastgestelde percentage van de beperking van het recht op btw-aftrek. Op basis van actuele gegevens, te weten ervaringen met belastingcontroles en statistische gegevens over het privégebruik van personenauto's, stelt Estland dat de beperking van 50 % nog altijd gerechtvaardigd en passend is.
- (6) De bijzondere maatregel waarvoor bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1998 machtiging was verleend, is op 31 december 2024 verstreken. Omdat hij zowel voor de belastingplichtigen als voor de belastingautoriteiten een positief effect had op de administratieve lasten doordat daarmee de inning van de btw wordt vereenvoudigd en belastingontduiking door onjuiste administratie wordt voorkomen, acht de Commissie het passend de bijzondere maatregel toe te kennen.
- (7) De bijzondere maatregel moet beperkt blijven tot de tijd die nodig is om te evalueren of hij doeltreffend is en het percentage van de beperking passend is. Daarom moet Estland worden gemachtigd de bijzondere maatregel toe te passen tot en met 31 december 2027.
- (8) Gezien de beperkte werkingssfeer en toepassingsduur van de bijzondere maatregel staat deze in verhouding tot het beoogde doel, namelijk de inning van de btw vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. De bijzondere maatregel houdt ook niet het risico in dat de fraude zal verschuiven naar andere sectoren of andere lidstaten.
- (9) Indien Estland een verlenging van de machtiging na 2027 nodig acht, moet het uiterlijk op 31 maart 2027 bij de Commissie een verzoek om verlenging indienen, samen met een verslag dat ook een evaluatie van het toegepaste percentage van de beperking bevat.
- (10) De bijzondere maatregel 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 die 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 die auto's en de aankoop van brandstof daarvoor.

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 dat 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

1. Dit besluit wordt van kracht op de dag van kennisgeving ervan.
2. Dit besluit is van toepassing tot en met 31 december 2027.
3. Een verzoek om verlenging van de bij dit besluit verleende machtiging wordt uiterlijk op 31 maart 2027 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*