

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 september 2006*

In zaak C-228/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Commissione tributaria di primo grado di Trento (Italië) bij beslissing van 21 maart 2005, ingekomen bij het Hof op 24 mei 2005, in de procedure

Stradasfalti Srl

tegen

Agenzia delle Entrate — Ufficio di Trento,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, J. Malenovský, J.-P. Puissochet (rapporteur), A. Borg Barthet en U. Lõhmus, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 april 2006,

gelet op de opmerkingen van:

- Stradasfalti Srl, vertegenwoordigd door B. Santacroce, avvocato,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis, avvocato dello Stato,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu en M. Afonso als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 juni 2006,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de

harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PB L 145, blz. 1; hierna: „Zesde richtlijn”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de besloten vennootschap Stradasfalti Srl (hierna: „Stradasfalti”) en het Agenzia delle Entrate — Ufficio di Trento betreffende de teruggaaf van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: „btw”) die Stradasfalti naar eigen zeggen in de periode van 2000 tot en met 2004 ten onrechte heeft betaald over de aankoop, het gebruik en het onderhoud van personenvoertuigen die niet bestemd zijn voor de activiteit van deze onderneming.

Toepasselijke bepalingen

De gemeenschapsregeling

- 3 Artikel 17 van de Zesde richtlijn, getiteld „Ontstaan en omvang van het recht op aftrek”, bepaalt in lid 2, sub a, ervan dat „[v]oor zover de goederen en diensten worden gebruikt voor belaste handelingen [...] de belastingplichtige van de door hem verschuldigde belasting [mag] aftrekken [...] de belasting over de toegevoegde waarde, welke verschuldigd of voldaan is voor de hem door een andere belastingplichtige geleverde of te leveren goederen en voor de te zijnen behoeve door een andere belastingplichtige verrichte of te verrichten diensten”.
- 4 Artikel 17, lid 6, van de Zesde richtlijn bepaalt:

„Uiterlijk binnen vier jaar te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, bepaalt de Raad, op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van

stemmen, voor welke uitgaven geen recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde bestaat. De uitgaven die geen strikt professioneel karakter hebben, zoals weelde-uitgaven en uitgaven voor ontspanning of representatie, zijn in elk geval van het recht op aftrek uitgesloten.

Totdat de hierboven bedoelde voorschriften in werking treden kunnen de lidstaten elke uitsluiting handhaven waarin hun wetgeving ten tijde van de inwerkingtreding van deze richtlijn voorzagt.”

- 5 Artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn luidt als volgt:

„Onder voorbehoud van de in artikel 29 bedoelde raadpleging kan elke lidstaat om conjuncturele redenen investeringsgoederen of andere goederen geheel of gedeeltematig van de aftrekregeling uitsluiten. Teneinde gelijke concurrentievoorwaarden te behouden, kunnen de lidstaten in plaats van de aftrek te weigeren, de door de belastingplichtige zelf vervaardigde of door hem in het binnenland gekochte dan wel door hem ingevoerde gelijksoortige goederen zodanig belasten dat deze belasting het bedrag van de op de aanschaf van soortgelijke goederen drukkende belasting over de toegevoegde waarde niet overschrijdt.”

- 6 Artikel 29, leden 1 en 2, van de Zesde richtlijn bepaalt:

„1. Er wordt een Raadgevend Comité voor de belasting over de toegevoegde waarde ingesteld [hierna: ‚btw-comité’], hierna te noemen ‚Comité’.

2. Het Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie.

Het Comité staat onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Commissie.

De Commissie is belast met het secretariaat van het Comité.”

De nationale regeling

- 7 De relevante nationale regeling is vervat in artikel 19 bis, lid 1 („Uitsluiting of beperking van aftrek voor bepaalde goederen en diensten”), van decreet nr. 633 van de president van de Republiek van 26 oktober 1972 (gewoon supplement bij GURI nr. 292 van 11 november 1972), in de versie van artikel 3 van decreto legislativo nr. 313 van 2 september 1997 (gewoon supplement bij GURI nr. 219 van 27 december 1997).
- 8 Artikel 19 bis, lid 1, bepaalt:

„In afwijking van artikel 19:

- c) bestaat voor de belasting over de aankoop of de invoer van bromfietsen, motorfietsen en autovoertuigen voor personen- en gemengd vervoer zoals bedoeld in artikel 54, sub a en c, van decreto legislativo nr. 285 van 30 april 1992, die niet zijn opgenomen in tabel B in de bijlage en niet bestemd zijn voor

publiek gebruik en evenmin voor de eigen activiteit van de onderneming, en van onderdelen daarvan, alsook over diensten in de zin van artikel 16, lid 3, en diensten die verband houden met het gebruik, het bewaken, het onderhoud en het herstel van deze goederen, geen recht op aftrek, tenzij voor handelsagenten of -vertegenwoordigers;

d) bestaat voor de belasting over de aankoop of de invoer van brandstof en smeermiddelen bestemd voor autovoertuigen voor personen- en gemengd vervoer, luchtvaartuigen, schepen en pleziervaartuigen recht op aftrek indien voor de belasting over de aankoop, de invoer of de verwerving via leasing-, charter-, en soortgelijke overeenkomsten van deze autovoertuigen voor personen- en gemengd vervoer, luchtvaartuigen en schepen recht op aftrek bestaat.”

⁹ Deze bepaling was ingevolge artikel 7, lid 3, van wet nr. 488 van 23 december 1999 van toepassing tot 31 december 2000 (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 27 december 1999).

¹⁰ Artikel 30, lid 4, van wet nr. 388 van 23 december 2000 (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 2000) heeft vervolgens deze maatregel verlengd en de werkingssfeer ervan gewijzigd. Deze bepaling luidt als volgt:

„De niet-aftrekbaarheid van de belasting over de toegevoegde waarde voor handelingen met betrekking tot bromfietsen, motorfietsen en autovoertuigen voor personen- en gemengd vervoer zoals bedoeld in artikel 19 bis 1, lid 1, sub c, van decreet nr. 633 van de president van de Republiek van 26 oktober 1972, laatstelijk verlengd tot 31 december 2000 bij artikel 7, lid 3, van wet nr. 488 van 23 december 1999, wordt verder verlengd tot 31 december 2001; met betrekking tot de aankoop, de invoer of de verwerving via leasing-, charter-, en soortgelijke overeenkomsten van deze voertuigen is de niet-aftrekbaarheid evenwel beperkt tot 90 % van het

betrokken bedrag en tot 50 % in het geval van voertuigen met stuwmotoren die niet werken met inwendige verbranding.”

- 11 Deze tekst is ingevolge hernieuwde jaarlijkse verlengingen van kracht gebleven. De geldigheidsduur van de wet is aldus gewijzigd bij artikel 9, lid 4, van wet nr. 448 van 28 december 2001, vervolgens bij artikel 2, lid 13, van wet nr. 289 van 27 december 2002, bij artikel 2, lid 17, van wet nr. 350 van 24 december 2003 en ten slotte bij artikel 1, lid 503, van wet nr. 311 van 30 december 2004, die de geldigheidsduur ervan heeft verlengd tot 31 december 2005.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 12 Stradasfalti is een besloten vennootschap naar Italiaans recht, gevestigd in de provincie Trente. Zij is werkzaam in de sector van de wegeaanleg.
- 13 Zij beschikt over bedrijfsvoertuigen die niet voor haar eigen activiteit zijn bestemd. De btw over de aankoop, het gebruik en het onderhoud van deze voertuigen en over de aankoop van brandstof ervoor is volgens de Italiaanse wetgeving niet-aftrekbaar.
- 14 Aangezien zij deze wetgeving onverenigbaar achtte met de bepalingen van de Zesde richtlijn betreffende de aftrekbaarheid van de btw, heeft Stradasfalti op 7 juli 2004 het Agenzia delle Entrate — Ufficio di Trento verzocht om terugbetaling van ongeveer 31 340 EUR wegens de onverschuldigde betaling van btw in de periode van 2000 tot en met 2004 over de aankoop, het gebruik, het onderhoud van haar bedrijfsvoertuigen en over de aankoop van brandstof voor deze voertuigen.

15 Het Agenzia delle Entrate — Ufficio di Trento heeft dit verzoek bij verschillende besluiten van 15 juli 2004 afgewezen.

16 Op 22 november 2004 heeft Stradasfalti bij de Commissione tributaria di primo grado di Trento beroep ingesteld tot nietigverklaring van deze besluiten en tot terugbetaling van de btw voor de betrokken periode.

17 In deze omstandigheden heeft de Commissione tributaria di primo grado di Trento besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn [...], in samenhang met lid 2 van dit artikel, betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting, aldus worden uitgelegd dat:

- a) dit artikel eraan in de weg staat dat de loutere kennisgeving door een lidstaat van de vaststelling van een nationale wettelijke regeling als het in geding zijnde artikel 19 bis, lid 1, sub c en d, van decreet nr. 633/72 van de president van de Republiek, zoals herhaaldelijk verlengd, dat het recht op aftrek van btw in verband met het gebruik en het onderhoud van de in artikel 17, lid 2, genoemde goederen beperkt, als een „raadpleging van het btw-comité” in de

zin van artikel 29 van deze richtlijn wordt opgevat op basis van de loutere kennisname van het btw-comité?

b) dit artikel er eveneens aan in de weg staat dat als een binnen zijn werkingssfeer vallende maatregel wordt beschouwd een beperking, van welke aard ook, van het recht op btw-afrek in verband met de verwerving, het gebruik en het onderhoud van de onder a bedoelde goederen, die is doorgevoerd vóór de raadpleging van het btw-comité en waarvan de werking talloze malen is verlengd bij wetgevingsmaatregelen, die elkaar voortdurend en zonder onderbreking hebben opgevolgd gedurende meer dan 25 jaar?

c) In geval van bevestigende beantwoording van de eerste vraag, sub b, wordt het Hof verzocht de criteria te noemen aan de hand waarvan kan worden bepaald wat de eventuele maximumduur van de verlengingen om de in artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn bedoelde conjuncturele redenen is, dan wel te preciseren of de niet-inachtneming van de tijdelijkheid van de afwijkingen (die telkens zijn herhaald) voor de belastingplichtige een recht op afrek meebrengt.

2) Voor het geval dat de vereisten en de voorwaarden van de procedure van eerdergenoemd artikel 17, lid 7, niet in acht zijn genomen, wordt het Hof verzocht te verklaren of artikel 17, lid 2, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een nationale wettelijke bepaling of een administratieve praktijk die door een lidstaat na de inwerkingtreding van de Zesde richtlijn (voor Italië na 1 januari 1979) is ingevoerd, objectief en zonder beperking in de tijd de afrek van btw in verband met de verwerving, het gebruik en het onderhoud van bepaalde voertuigen beperkt.”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag, sub a:

- ¹⁸ Met zijn eerste vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn aldus dient te worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de kennisgeving door een lidstaat van de vaststelling van een nationale wettelijke regeling die het recht op aftrek van btw in verband met het gebruik en het onderhoud van de in artikel 17, lid 2, genoemde goederen beperkt, wordt opgevat als een „raadpleging van het btw-comité” in de zin van artikel 29 van deze richtlijn, wanneer dit comité enkel akte neemt van deze kennisgeving.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- ¹⁹ De Commissie betoogt dat de in artikel 29 van de Zesde richtlijn bedoelde raadpleging van het btw-comité een wezenlijke procedurele voorwaarde is voor de toepassing van afwijkingen van de btw-aftrekregeling om conjuncturele redenen. Deze raadpleging moet de vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie de mogelijkheid bieden de nationale maatregelen die afwijken van de regel van de aftrekbaarheid van de btw gezamenlijk te onderzoeken. De loutere kennisgeving aan het btw-comité van de vastgestelde of in de nabije toekomst vast te stellen nationale wetgeving kan niet als een toereikende raadpleging worden beschouwd, evenmin als de kennisname door dit comité van de haar meegedeelde nationale wetgeving.

- 20 Deze uitlegging van artikel 29 van de Zesde richtlijn wordt volgens de Commissie bevestigd door de wijze waarop artikel 17, lid 7, van deze richtlijn in de verschillende taalversies is geformuleerd. Het Hof heeft bovendien reeds in zijn arrest van 8 januari 2002, *Metropol en Stadler* (C-409/99, Jurispr. blz. I-81), geoordeeld dat de raadpleging van het btw-comité een voorafgaande voorwaarde is voor het vaststellen van welke maatregel dan ook op basis van artikel 17, lid 7.
- 21 Wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel betreft, heeft de Italiaanse regering zich in 1980 tot het btw-comité gericht en via haar vertegenwoordiger de inhoud en de draagwijdte van de maatregel gepreciseerd tijdens de in dat jaar gehouden vergadering van dit orgaan. Zij heeft bij de opeenvolgende verlengingen van de maatregel dezelfde procedure gevolgd en dit comité geraadpleegd in 1990, 1995, 1996, 1999 en 2000.
- 22 De Commissie erkent dat het btw-comité na de inwerkingtreding van de afwijkende maatregel is geraadpleegd en dat de vraag kan rijzen of artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn eist dat deze raadpleging vóór deze inwerkingtreding plaatsvindt. De in casu door de Italiaanse autoriteiten gevolgde procedure lijkt evenwel de bevoegdheden van het btw-comité in acht te nemen en in overeenstemming te zijn met de praktijk van de andere lidstaten. De Commissie laat de beslissing op dit punt dan ook over aan de wijsheid van het Hof.
- 23 De Italiaanse regering stelt dat de in casu gevolgde procedure geen miskening inhoudt van de verplichting tot raadpleging van het btw-comité. Zij heeft immers

een uitdrukkelijk verzoek tot dit comité gericht, op basis waarvan de diensten van de Commissie een werkdocument hebben kunnen opstellen voordat het dossier aan het comité werd voorgelegd. Wat de verwijzende rechter bestempelt als „loutere kennisname”, is in werkelijkheid het besluit van het comité waarmee de in artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn bedoelde raadplegingsprocedure wordt beëindigd.

24 Hoe dan ook, zelfs indien de procedure niet naar de letter zou zijn gevolgd, is artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn volgens de Italiaanse regering niet geschonden.

25 Stradasfalti stelt om te beginnen dat artikel 19 bis, lid 1, sub c en d, van decreet nr. 633 van de president van de Republiek van 26 oktober 1972, zoals gewijzigd, onverenigbaar is met de bepalingen van de Zesde richtlijn aangezien de afwijking van het recht op aftrek waarin het voorziet, valt onder geen van de in deze richtlijn genoemde categorieën van geoorloofde afwijkingen. De betrokken maatregel is volgens haar in strijd met artikel 17, lid 7, van de richtlijn, aangezien het btw-comité niet vooraf door de Italiaanse regering is geraadpleegd, de conjuncturele redenen die als enige de afwijking van het recht op btw-aftrek zouden kunnen rechtvaardigen, nooit hebben bestaan en de betrokken maatregel helemaal niet tijdelijk is, maar reeds meer dan 25 jaar structureel wordt toegepast.

26 Met betrekking tot de eerste vraag, sub a, stelt Stradasfalti dat de communautaire regelgeving een effectief overleg binnen het btw-comité vereist; enkel zo kan controle worden uitgeoefend op het gebruik door de lidstaten van de door artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn geboden mogelijkheid om afwijkingen vast te stellen. Deze bepaling verzet zich dus tegen de invoering van een afwijking van het recht op btw-aftrek na loutere voorafgaande kennisgeving van een nationale wettelijke bepaling van een lidstaat of van het voornemen van de lidstaat om deze bepaling vast te stellen, waarbij het btw-comité zich ertoe beperkt kennis te nemen van dit voornemen.

Beoordeling door het Hof

- 27 Artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn voorziet in een van de in de richtlijn vervatte procedures in het kader waarvan afwijkende maatregelen kunnen worden toegestaan. Het bepaalt namelijk dat de lidstaten goederen van de aftrekregeling kunnen uitsluiten „onder voorbehoud van de in artikel 29 bedoelde raadpleging”.
- 28 Door deze raadpleging kunnen de Commissie en de andere lidstaten het gebruik controleren dat een lidstaat van de mogelijkheid tot afwijking van de algemene btw-aftrekregeling maakt, en in het bijzonder nagaan of de betrokken nationale maatregel is vastgesteld om conjuncturele redenen, zoals vereist.
- 29 Artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn voorziet aldus in een procedurele verplichting die de lidstaten moeten nakomen om zich op de daarin genoemde afwijkende regeling te kunnen beroepen. De raadpleging van het btw-comité is een voorafgaande voorwaarde voor het vaststellen van welke maatregel dan ook op basis van deze bepaling (zie arrest *Metropol en Stadler*, reeds aangehaald, punten 61-63).
- 30 De verplichting tot raadpleging van het btw-comité zou geen enkele zin hebben indien de lidstaten zich ertoe beperkten dit comité de afwijkende nationale maatregel mee te delen die zij willen vaststellen, zonder daarbij ook maar enige uitleg te geven over de aard en de draagwijdte van deze maatregel. Het btw-comité moet de mogelijkheid hebben naar behoren over de aan hem voorgelegde maatregel te beraadslagen. De door artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn opgelegde procedurele verplichting veronderstelt dus dat de lidstaten dit comité in kennis stellen van het feit dat zij van plan zijn een afwijkende maatregel vast te stellen, en dit comité toereikende informatie verstrekken om het in staat te stellen deze maatregel met kennis van zaken te onderzoeken.

- 31 Anderzijds legt artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn met betrekking tot de raadpleging van het btw-comité geen resultaatsverplichting op en eist het met name niet dat dit comité zich voor of tegen de afwijkende nationale maatregel uitspreekt. Niets belet dus het btw-comité om zich ertoe te beperken kennis te nemen van de afwijkende nationale maatregel die hem is meegedeeld.
- 32 Op de eerste vraag, sub a, dient dan ook te worden geantwoord dat artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn vereist dat de lidstaten ter nakoming van de door artikel 29 van deze richtlijn opgelegde procedurele raadplegingsverplichting het btw-comité in kennis stellen van het feit dat zij van plan zijn een nationale maatregel vast te stellen die afwijkt van de algemene btw-aftrekregeling en dit comité toereikende informatie verstrekken om het in staat te stellen deze maatregel met kennis van zaken te onderzoeken.

De eerste vraag, sub b en c, eerste deel

- 33 Met zijn eerste vraag, sub b en c, eerste deel, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn aldus dient te worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat goederen als bedoeld in artikel 17, lid 2, van deze richtlijn van de btw-aftrekregeling uit te sluiten:

— zonder voorafgaande raadpleging van het btw-comité en

— zonder beperking in de tijd.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 34 De Commissie wijst erop dat bepalingen die afwijken van het beginsel van het recht op aftrek, strikt moeten worden uitgelegd (zie arrest Metropol en Stadler, reeds aangehaald, punt 59). Het Hof heeft reeds voor recht verklaard dat de toepassing van de in artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn genoemde maatregelen, die de mogelijkheid biedt „om conjuncturele redenen” afwijkingen op de regel van de aftrekbaarheid in te voeren, in de tijd dient te worden beperkt en dat deze maatregelen dus niet structureel mogen zijn (zie arrest Metropol en Stadler, reeds aangehaald, punt 69).
- 35 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel is in 1979 als een permanente bepaling in de Italiaanse wetgeving ingevoerd. Pas vanaf 1980 is de geldigheidsduur ervan in de tijd beperkt; deze duur is evenwel sindsdien systematisch verlengd. De maatregel lijkt in feite te zijn vastgesteld om belastingontduiking en -afwijking te voorkomen, doelstellingen waarop de procedure en de bijzondere voorwaarden van artikel 27 van de Zesde richtlijn van toepassing zijn.
- 36 Het btw-comité heeft de Italiaanse regering overigens sinds 1980 steeds erop gewezen dat de betrokken afwijking niet kon worden gerechtvaardigd op basis van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn. De inschikkelijkere houding die het comité tijdens zijn vergaderingen van 1999 en 2000 heeft aangenomen valt te verklaren door de toezegging van de Italiaanse autoriteiten om de maatregel vóór 1 januari 2001 opnieuw te onderzoeken, wat zij niet hebben gedaan, en door de perspectieven die het voorstel van de Commissie om de bepalingen van de Zesde richtlijn met betrekking tot het recht op btw-aftrek te wijzigen, toentertijd opende.

- 37 In deze omstandigheden is de Commissie van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde afwijking onverenigbaar is met de vereisten van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn.
- 38 De Italiaanse regering betoogt dat de eerste vraag, sub b, irrelevant en dus niet-ontvankelijk is.
- 39 Het hoofdgeding heeft immers slechts betrekking op de in de jaren 2000 tot en met 2004 voldane btw. De verzoeken tot raadpleging van het btw-comité zijn in 1999 en 2000 vóór de vaststelling van de nationale verlengingsmaatregel ingediend. In die omstandigheden overschrijdt de aan het Hof voorgelegde vraag het kader van de op het hoofdgeding toepasselijke regelgeving en is zij dus niet-ontvankelijk (zie laatstelijk arrest van 30 juni 2005, *Längst*, C-165/03, Jurispr. blz. I-5637). In ieder geval heeft het Hof geoordeeld dat artikel 27 van de Zesde richtlijn niet uitsluit dat de beschikking van de Raad waarbij een lidstaat wordt gemachtigd bijzondere van deze richtlijn afwijkende maatregelen vast te stellen, naderhand wordt vastgesteld (zie arrest van 29 april 2004, *Sudholz*, C-17/01, Jurispr. blz. I-4243, punt 23). Hetzelfde dient te gelden voor de raadpleging van het btw-comité zoals bedoeld in artikel 17, lid 7, van deze richtlijn.
- 40 De eerste vraag, sub c, eerste deel, is volgens de Italiaanse regering zuiver hypothetisch en dus evenmin ontvankelijk.
- 41 Stradasfalti is van mening dat op de eerste vraag, sub b, dient te worden geantwoord dat artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn eraan in de weg staat dat een afwijking van het recht op btw-aftrek vóór raadpleging van het btw-comité wordt vastgesteld, aangezien de communautaire regeling uitdrukkelijk de voorafgaande raadpleging van dit comité vereist.

- 42 Zo ook dient de afwijking ingevolge artikel 17, lid 7, van de richtlijn tijdelijk te zijn, aangezien zij, zoals het Hof heeft geoordeeld, dient te zijn gebaseerd op conjuncturele redenen. Dit artikel verzet zich er bijgevolg tegen dat de betrokken afwijking vervolgens gedurende meer dan 25 jaar via opeenvolgende verlengingen wordt gehandhaafd.
- 43 Met betrekking tot de eerste vraag, sub c, stelt Stradasfalti dat het Hof reeds in het arrest *Metropol en Stadler* heeft geoordeeld dat artikel 17, lid 7, een lidstaat slechts toestaat voor „bepaalde duur” van de communautaire btw-aftrekregeling af te wijken. Advocaat-generaal Geelhoed heeft in zijn conclusie in die zaak de conjunctuurpolitiek overigens omschreven als de politiek die erop gericht is „op de korte termijn” en gedurende „een periode van 1 à 2 jaar” de macro-economische grootheden binnen het land te beïnvloeden. Een afwijking die gedurende meer dan 25 jaar wordt gehandhaafd, is duidelijk in strijd met artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn.

Beoordeling door het Hof

— De ontvankelijkheid van de vragen

- 44 De krachtens artikel 234 EG ingestelde procedure is een instrument voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt de nationale rechter de elementen voor uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die laatstbedoelde nodig heeft om uitspraak te kunnen doen in het bij hem aanhangige geding (zie met name arrest van 5 februari 2004, *Schneider*, C-380/01, *Jurispr.* blz. I-1389, punt 20).
- 45 In het kader van deze samenwerking is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor

de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest Schneider, reeds aangehaald, punt 21).

46 Het Hof heeft evenwel ook geoordeeld dat het in uitzonderlijke omstandigheden aan hem staat om, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter hem om een prejudiciële beslissing heeft verzocht. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest Schneider, reeds aangehaald, punt 22).

47 De geest van samenwerking die het verloop van de prejudiciële procedure moet beheersen, impliceert immers dat de verwijzende rechter oog heeft voor de aan het Hof opgedragen taak om bij te dragen aan een goede rechtsbedeling in de lidstaten, doch niet om adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te formuleren (arrest Schneider, reeds aangehaald, punt 23).

48 In casu blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat, ook al heeft het hoofdgeding slechts betrekking op de in de jaren 2000 tot en met 2004 voldane btw, voor welke jaren de verzoeken tot raadpleging van het btw-comité volgens de Italiaanse regering vóór de vaststelling van de nationale verlengingsmaatregel zijn ingediend, deze maatregel in werkelijkheid vóór deze periode van kracht is geworden en vervolgens systematisch gedurende vele jaren is verlengd. Het staat dus niet vast dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht kennelijk geen enkel verband houdt met het voorwerp van het geding of een hypothetisch probleem aan de orde stelt.

49 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de eerste vraag, sub b en c, eerste deel, ontvankelijk is.

— Ten gronde

50 Wat de eerste vraag, sub b, betreft, namelijk of artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn een lidstaat toestaat om zonder voorafgaande raadpleging van het btw-comité goederen van de btw-afbrekregeling uit te sluiten, heeft het Hof, zoals hierboven in punt 29 is gezegd, reeds geoordeeld dat de raadpleging van het btw-comité een voorafgaande voorwaarde is voor het vaststellen van welke maatregel dan ook op basis van deze bepaling (zie arrest Metropol en Stadler, reeds aangehaald, punten 61-63).

51 Anders dan de Italiaanse regering stelt, kan het antwoord op deze vraag niet worden afgeleid uit de oplossing waarvoor het Hof in het reeds aangehaalde arrest Sudholz heeft geopteerd. In dat arrest heeft het Hof met name geoordeeld dat de Raad op basis van artikel 27 van de Zesde richtlijn niet verplicht is de lidstaten te machtigen tot het nemen van bijzondere afwijkende maatregelen voordat deze maatregelen worden vastgesteld. De raadplegingsprocedure van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn, die in het onderhavige geding aan de orde is, heeft evenwel niet hetzelfde voorwerp als de machtigingsprocedure van artikel 27. De Italiaanse regering kan derhalve niet stellen dat uit het arrest Sudholz volgt dat de oplossing waarvoor het Hof in zijn arrest Metropol en Stadler heeft geopteerd, in casu niet van toepassing is.

52 Wat de eerste vraag, sub c, eerste deel, betreft, namelijk of artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn een lidstaat toestaat om goederen zonder tijdsbeperking van de btw-afbrekregeling uit te sluiten, dient eraan te worden herinnerd dat dit artikel de lidstaten toestaat om goederen „om conjuncturele redenen” van de afbrekregeling uit te sluiten.

- 53 Volgens deze bepaling mag een lidstaat derhalve tijdelijke maatregelen treffen om het hoofd te bieden aan de gevolgen van een conjuncturele situatie waarin zijn economie zich op een bepaald moment bevindt. De toepassing van de in deze bepaling bedoelde maatregelen dient dus in de tijd te worden beperkt en deze maatregelen mogen per definitie niet structureel zijn.
- 54 Bijgevolg mag een lidstaat op basis van artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn geen maatregelen tot uitsluiting van goederen van de btw-aftrekregeling vaststellen die geen nadere bepalingen over hun beperking in de tijd bevatten en/of die deel uitmaken van een pakket structurele aanpassingsmaatregelen ter vermindering van het begrotingstekort en terugbetaling van de staatsschuld (zie arrest *Metropol en Stadler*, reeds aangehaald, punt 68).
- 55 Bijgevolg moet op de eerste vraag, sub b en c, eerste deel, worden geantwoord, dat artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een lidstaat geen goederen van de btw-aftrekregeling mag uitsluiten zonder voorafgaande raadpleging van het btw-comité. Op basis van deze bepaling mag een lidstaat evenmin maatregelen tot uitsluiting van goederen van de btw-aftrekregeling vaststellen die geen nadere bepalingen over hun beperking in de tijd bevatten en/of die deel uitmaken van een pakket structurele aanpassingsmaatregelen ter vermindering van het begrotingstekort en terugbetaling van de staatsschuld.

De eerste vraag, sub c, tweede deel, en de tweede vraag

- 56 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de nationale belastingautoriteiten een belastingplichtige een van het beginsel van het recht op

btw-aftrek afwijkende bepaling mogen tegenwerpen die niet overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn is vastgesteld.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 57 De Commissie betoogt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie in het bijzonder arrest van 6 juli 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Jurispr. blz. I-1883, punten 16-18) het recht van de belastingplichtige op aftrek integrerend deel uitmaakt van de btw-regeling en in beginsel slechts kan worden onderworpen aan de door de richtlijn zelf vastgestelde beperkingen.
- 58 Wanneer een lidstaat in strijd met de bepalingen van de Zesde richtlijn een nationale afwijking van het beginsel van aftrekbaarheid van btw heeft vastgesteld, heeft de belastingplichtige recht op de aftrek van de btw die is voldaan over de goederen waarop de nationale maatregel betrekking heeft. Zo heeft het Hof in punt 64 van het arrest *Metropol en Stadler* reeds geoordeeld dat, voor zover een uitsluiting van de aftrekregeling niet is vastgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn, dat de lidstaten een raadplegingsplicht oplegt, de nationale belastingautoriteiten een belastingplichtige geen bepaling kunnen tegenwerpen die afwijkt van het in artikel 17, lid 1, van deze richtlijn vastgelegde beginsel van het recht op btw-aftrek.
- 59 De Italiaanse regering stelt dat voor de periode 2000-2004 de procedure van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn in acht is genomen en de Commissie een

gunstig advies heeft uitgebracht over de verzoeken om afwijkingen te mogen vaststellen. Deze elementen, alsook de conjuncturele situatie waarin de Italiaanse economie zich in deze periode bevond, verzetten zich tegen de niet-toepassing van de nationale wetgeving en dus tegen de toekenning van een recht op aftrek aan de belastingplichtige.

60 Volgens deze regering is de tweede vraag om twee redenen niet-ontvankelijk. Enerzijds heeft zij betrekking op periodes vóór het jaar 2000, die in het hoofdgeding niet aan de orde zijn.

61 Anderzijds houdt deze vraag geen verband met de situatie in Italië tussen 2000 en 2004, aangezien hierin sprake is van een „objectieve” beperking van de aftrek „zonder beperking in de tijd”. De eerste afwijking, die na raadpleging van het btw-comité en gunstig advies van de Commissie is vastgesteld, liep immers tot en met 31 december 2000. De tweede afwijking voor bovengenoemde periode is aangevraagd met ingang van 1 januari 2001 en vastgesteld na gunstig advies van de Commissie, die van mening was dat de maatregel tot de vaststelling van de nieuwe richtlijn gerechtvaardigd was.

62 Hoe dan ook betekent het feit dat het btw-comité na de vaststelling van de afwijkende maatregel hiervan kennisneemt, volgens de Italiaanse regering niet dat deze maatregel ongeldig kan worden geacht, zoals het Hof in verband met artikel 27 van de Zesde richtlijn heeft vastgesteld in punt 23 van het arrest Sudholz (29 april 2004, C-17/01, Jurispr. blz. I-4243).

63 Stradasfalti betoogt dat, voor zover artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn is geschonden, artikel 17, lid 2, van deze richtlijn in de weg staat aan een nationale bepaling die de volledige en onmiddellijke uitoefening door de belastingplichtigen van hun recht op aftrek van de belasting die zij hebben voldaan over de aankoop, het gebruik en het onderhoud van zogenaamde personenvoertuigen verhindert.

Beoordeling door het Hof

— De ontvankelijkheid van de vraag

64 Zoals in punt 46 van het onderhavige arrest is gezegd, kan het Hof slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest Schneider, reeds aangehaald, punt 22).

65 In casu blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat, ook al heeft het hoofdgeding slechts betrekking op de in de jaren 2000 tot en met 2004 voldane btw, voor welke jaren de verzoeken tot raadpleging van het btw-comité volgens de Italiaanse regering vóór de vaststelling van de nationale verlengingsmaatregel zijn ingediend, deze maatregel in werkelijkheid vóór deze periode van kracht is geworden en vervolgens systematisch gedurende vele jaren is verlengd. Het staat dus niet vast dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht kennelijk geen enkel verband houdt met het voorwerp van het geding.

— Ten gronde

66 Ingevolge de in artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) verankerde algemene verplichting zijn de lidstaten gehouden, alle bepalingen van de Zesde richtlijn na te leven (zie arrest van 11 juli 1991, Lennartz, C-97/90, Jurispr. blz. I-3795, punt 33). Voor zover een uitsluiting van de aftrekregeling niet is

vastgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn, kunnen de nationale belastingautoriteiten een belastingplichtige geen bepaling tegenwerpen die afwijkt van het in artikel 17, lid 1, van deze richtlijn vastgelegde beginsel van het recht op btw-aftrek (zie arrest *Metropol en Stadler*, reeds aangehaald, punt 64).

⁶⁷ Hoewel de Italiaanse regering stelt dat de verzoeken tot raadpleging van het btw-comité in 1999 en 2000 zijn ingediend vóór de vaststelling van de nationale maatregel tot verlenging van de bepaling die afwijkt van het beginsel van het recht op btw-aftrek, staat in het hoofdgeding vast dat deze bepaling, enkele geringe wijzigingen daargelaten, door de Italiaanse regering sinds 1980 systematisch is verlengd. In deze omstandigheden kan deze maatregel niet tijdelijk zijn; zij kan evenmin worden geacht te zijn ingegeven door conjuncturele overwegingen. Zij maakt dus integrerend deel uit van een pakket structurele aanpassingsmaatregelen, die niet binnen de werkingssfeer van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn vallen. Derhalve kan de Italiaanse regering zich niet ten nadele van belastingplichtigen op dergelijke maatregelen beroepen (zie in die zin arrest *Metropol en Stadler*, reeds aangehaald, punt 65).

⁶⁸ De belastingplichtige waarop deze maatregel is toegepast, moet zijn btw-schuld kunnen herberekenen overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de Zesde richtlijn voor zover de goederen en diensten zijn gebruikt voor belaste handelingen.

⁶⁹ Op de eerste vraag, sub c, tweede deel, en de tweede vraag dient dus te worden geantwoord dat, voor zover een uitsluiting van de aftrekregeling niet is vastgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn, de nationale belastingautoriteiten een belastingplichtige geen bepaling kunnen tegenwerpen die afwijkt van het in artikel 17, lid 1, van deze richtlijn vastgelegde beginsel van het recht op btw-aftrek. De belastingplichtige waarop deze afwijkende bepaling is toegepast, moet zijn

btw-schuld kunnen herberekenen overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de Zesde richtlijn, voor zover de goederen en diensten zijn gebruikt voor belaste handelingen.

Het verzoek tot beperking van de werking van het arrest in de tijd

- 70 De Italiaanse regering heeft gewezen op de mogelijkheid voor het Hof om de werking van het onderhavige arrest in de tijd te beperken indien het van oordeel zou zijn dat de afwijkingen van het recht op aftrek voor de jaren 2000 tot en met 2004 niet overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn zijn ingevoerd.
- 71 Tot staving van dit verzoek voert de Italiaanse regering de ernstige schade aan die de schatkist ten gevolge van het arrest van het Hof zou kunnen lijden alsook de bescherming van het gewettigde vertrouwen dat zij mocht stellen in de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met het gemeenschapsrecht. Dienaangaande merkt zij op dat de Commissie in 1999 en 2000 een gunstig advies heeft gegeven voor de maatregelen die zouden worden genomen, in afwachting van de vaststelling van de richtlijn die deze materie op homogene wijze diende te regelen, en dat de Commissie tegenover de Italiaanse Republiek nooit heeft geklaagd over de handhaving van de afwijking.
- 72 Opgemerkt zij, dat het Hof slechts bij uitzondering, met toepassing van een aan de communautaire rechtsorde inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid, aanleiding kan vinden om voor iedere belanghebbende beperkingen te stellen aan de mogelijkheid, met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen weer in geding te brengen. Bij de beslissing of de werking van een arrest in de tijd moet worden beperkt, moet worden bedacht dat de praktische gevolgen van een rechterlijke uitspraak weliswaar zorgvuldig moeten worden afgewogen, doch dat dit er niet toe mag leiden dat de objectiviteit van het recht geweld wordt aangedaan en de toepassing van dat recht in de toekomst in gevaar wordt gebracht wegens de weerslag die een rechterlijke beslissing voor het verleden kan hebben (arresten van 2 februari 1988, Blaizot, 24/86, Jurispr. blz. 379, punten 28 en 30, en 16 juli 1992, Legros e.a., C-163/90, Jurispr. blz. I-4625, punt 30).

- 73 In casu heeft de Commissie weliswaar het verzoek van de Italiaanse autoriteiten voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde jaren ingewilligd, maar dit neemt niet weg dat uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat het btw-comité de Italiaanse regering sinds 1980 steeds erop heeft gewezen dat de betrokken afwijking niet kon worden gerechtvaardigd op basis van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn en dat de inschikkelijkere houding die het comité tijdens zijn vergaderingen van 1999 en 2000 heeft aangenomen valt te verklaren door de toezegging van de Italiaanse autoriteiten om de maatregel vóór 1 januari 2001 opnieuw te onderzoeken en door de perspectieven die het voorstel van de Commissie om de bepalingen van de Zesde richtlijn met betrekking tot het recht op btw-aftrek te wijzigen, toentertijd opende.
- 74 In deze omstandigheden konden de Italiaanse autoriteiten niet onkundig zijn van het feit dat de systematische verlenging, sinds 1979, van een afwijkende maatregel die geacht werd tijdelijk te zijn en die, volgens de bewoordingen van artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn zelf slechts kon worden gerechtvaardigd door „conjuncturele redenen”, niet verenigbaar was met dat artikel.
- 75 De Italiaanse autoriteiten kunnen dus niet met een beroep op te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen het Hof verzoeken om de werking van zijn arrest in de tijd te beperken.
- 76 Bovendien heeft de Italiaanse regering niet de betrouwbaarheid aangetoond van de berekening op basis waarvan zij voor het Hof heeft aangevoerd dat het onderhavige arrest aanzienlijke financiële gevolgen zou kunnen hebben indien de werking ervan niet in de tijd werd beperkt.

77 Er is dus geen reden om de werking van het onderhavige arrest in de tijd te beperken.

Kosten

78 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag, vereist dat de lidstaten ter nakoming van de door artikel 29 van deze richtlijn opgelegde procedurele raadplegingsverplichting het bij dit artikel ingestelde Raadgevend Comité voor de belasting over de toegevoegde waarde in kennis stellen van het feit dat zij van plan zijn een nationale maatregel vast te stellen die afwijkt van de algemene regeling betreffende de aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde en dit comité toereikende informatie verstrekken om het in staat te stellen deze maatregel met kennis van zaken te onderzoeken.**

- 2) **Artikel 17, lid 7, eerste zin, van de Zesde richtlijn (77/388) moet aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat geen goederen van de regeling betreffende de aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde mag uitsluiten zonder voorafgaande raadpleging van het bij artikel 29 van deze richtlijn ingestelde Raadgevend Comité voor de belasting over de toegevoegde waarde. Op basis van deze bepaling mag een lidstaat evenmin maatregelen tot uitsluiting van goederen van de regeling betreffende de aftrek van deze belasting vaststellen die geen nadere bepalingen over hun beperking in de tijd bevatten en/of die deel uitmaken van een pakket structurele aanpassingsmaatregelen ter vermindering van het begrotingstekort en terugbetaling van de staatsschuld.**

- 3) **Voor zover een uitsluiting van de aftrekregeling niet is vastgesteld overeenkomstig artikel 17, lid 7, van de Zesde richtlijn (77/388), kunnen de nationale belastingautoriteiten een belastingplichtige geen bepaling tegenwerpen die afwijkt van het in artikel 17, lid 1, van deze richtlijn vastgelegde beginsel van het recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde. De belastingplichtige waarop deze afwijkende bepaling is toegepast, moet de door hem verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde kunnen herberekenen overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de Zesde richtlijn (77/388), voor zover de goederen en diensten zijn gebruikt voor belaste handelingen.**

ondertekeningen