EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.11.2020
COM(2020) 728 final

2020/0323 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Nederland wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van 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-richtlijn[1]" 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 30 juli 2020, heeft Nederland verzocht om een maatregel te mogen toepassen die afwijkt van de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG, teneinde de btw op goederen en diensten die door de belastingplichtige voor meer dan 90 % voor zijn eigen privédoeleinden of voor de privédoeleinden van zijn werknemers, dan wel in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden of niet-economische activiteiten worden gebruikt, van het recht op aftrek uit te sluiten.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 10 september 2020 van het verzoek van Nederland in kennis gesteld. De Commissie heeft Nederland bij brief van 11 september 2020 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 van Richtlijn 2006/112/EG mag een belastingplichtige de btw op de goederen en diensten die hij voor zijn belaste handelingen aanschaft, in mindering brengen. Overeenkomstig artikel 168 bis, lid 1, van Richtlijn 2006/112/EG is de btw op uitgaven in verband met een onroerend goed dat deel uitmaakt van het bedrijfsvermogen van een belastingplichtige en zowel voor bedrijfs- als voor andere dan bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt, slechts aftrekbaar naar evenredigheid van het gebruik dat van dat goed wordt gemaakt voor de bedrijfsactiviteiten van de belastingplichtige. Overeenkomstig artikel 168 bis, lid 2, van Richtlijn 2006/112/EG kunnen de lidstaten deze regel ook toepassen voor uitgaven in verband met andere door hen gespecificeerde goederen die deel uitmaken van het bedrijfsvermogen.

De door Nederland gevraagde maatregel wijkt af van deze beginselen en sluit de btw op goederen en diensten die door een belastingplichtige voor meer dan 90 % voor privé- of andere dan bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, inclusief niet-economische activiteiten, volledig uit van het recht op aftrek.

Het percentage van 90 % is ingegeven vanuit de invulling die in Nederland voor de vennootschaps- en de inkomstenbelasting aan dit percentage wordt gegeven. Als een ondernemer investeringen voor meer dan 90 % voor andere dan bedrijfsdoeleinden gebruikt, betekent dit dat hij ze nagenoeg geheel voor zijn eigen privédoeleinden of voor de privédoeleinden van zijn werknemers, dan wel in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden of niet-economische activiteiten gebruikt; zij kunnen derhalve niet als zakelijke investeringen worden aangemerkt.

Aangezien iedereen die regelmatig tegen een vergoeding diensten verricht of goederen levert, een belastingplichtige is, hebben de Nederlandse belastingautoriteiten - aldus het Nederlandse verzoek - in de huidige (digitale) economie te maken met heel veel particuliere, deeltijd- of micro-ondernemers met een zeer kleine omzet, die de btw op hieraan toerekenbare kosten in

[1] PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

aftrek kunnen brengen. Voorbeelden zijn zonnepaneelhouders, deelnemers in de deeleconomie die hun auto of huis verhuren, ZZP'ers (zelfstandigen zonder personeel) enz. De dunne scheidslijn tussen de ondernemers- en de privésfeer van deze belastingplichtigen leidt in de praktijk tot veel discussies over de hoogte van de aftrek, die voor deze personen vaak zeer beperkt is.

Volgens Nederland leidt de toepassing van het recht op aftrek bij deze belastingplichtigen, met voortdurende btw-aangiften en -herzieningen, tot onevenredige lasten voor zowel de betrokkenen als de belastingdienst.

Bovendien is er sprake van een oneerlijk cashflow-voordeel ten opzichte van belastingplichtigen die deze goederen en diensten volledig voor bedrijfsdoeleinden gebruiken. Belastingplichtigen die deze goederen en diensten nauwelijks voor bedrijfsdoeleinden gebruiken, kunnen ze daarentegen nog altijd voor 100 % in aftrek brengen. Voorts is de btw-wetgeving zeer ingewikkeld voor micro-ondernemers die geen toegang hebben tot juridische ondersteuning, hetgeen een groot risico op fouten of belastingontduiking meebrengt en zo tot moeilijke handhavingsvraagstukken leidt. Dit laatste wordt geïllustreerd met een voorbeeld van zonnepaneelhouders, die belastingplichtigen worden voor de energie die zij opwekken en aan het elektriciteitsnet leveren, waarbij zij alle btw op de gekochte panelen aftrekken en zelfs andere kosten zoals de aankoopprijs van bouwterreinen en huizen waarop zonnepanelen worden geïnstalleerd. Aangezien de garages en huizen in kwestie hoofdzakelijk voor privédoeleinden worden gebruikt, leidt dit tot ingewikkelde discussies over het recht op aftrek van de btw en de juiste toepassing ervan.

De bijzondere maatregel maakt een en ander bijgevolg gemakkelijker voor zowel de belastingdienst als de bedrijven omdat er nadien geen controle meer moet worden uitgeoefend op het gebruik van de goederen of diensten die bij de aanschaf ervan van het recht op aftrek werden uitgesloten, met name in verband met een eventuele belasting van het privégebruik overeenkomstig de artikelen 16 of 26 van Richtlijn 2006/112/EG. Het is daarom passend machtiging te verlenen voor de derogatiemaatregel.

De maatregel zal naar verwachting geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst. De initiële aftrek van het niet-zakelijke gebruik wordt momenteel herzien op basis van de artikelen 16 en 26 van Richtlijn 2006/112/EG. De maatregel zal naar verwachting geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

Derogatiemaatregelen moeten evenwel beperkt zijn in de tijd zodat kan worden geëvalueerd of de voorwaarden waarop zij gebaseerd zijn en de effecten die zij moeten sorteren, nog altijd actueel zijn. Daarom wordt voorgesteld om machtiging voor de derogatie te verlenen tot eind 2023 en Nederland te vragen, indien het een verlenging na 2023 noodzakelijk zou achten, uiterlijk 31 maart 2023 samen met het verzoek om verlenging een verslag voor te leggen met daarin ook een evaluatie van de toegepaste opsplitsing tussen zakelijk en niet-zakelijk gebruik, die als basis dient voor de aftrekuitsluiting.

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

Aan Oostenrijk[2] en Duitsland[3] zijn soortgelijke derogaties met betrekking tot de beperking van het recht op aftrek verleend.

[2] Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1487 van de Raad van 2 oktober 2018 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2009/1013/EU waarbij de Republiek Oostenrijk wordt gemachtigd een maatregel te blijven toepassen die afwijkt van de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 251 van 5.10.2018, blz. 33).

Er zijn in het verleden initiatieven genomen om regels vast te stellen voor de uitgavencategorieën die aan een beperking van het recht op aftrek van de btw kunnen worden onderworpen[4]; 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.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Gelet op de bepaling in de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, valt dit onder de exclusieve bevoegdheid van de 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 regels vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. De derogatiemaatregel zou voorkomen dat de btw op investeringen die nauwelijks voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, eerst volledig wordt afgetrokken alsof deze investeringen volledig voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, en vervolgens wordt gecorrigeerd voor het werkelijke gebruik voor bedrijfsdoeleinden dat zeer beperkt is, waardoor er voortdurend administratieve en rapportageverplichtingen moeten worden vervuld. Dankzij deze maatregel hoeft het privégebruik niet langer elk jaar te worden getoetst en herzien en hoeft de belastingdienst tijdens de herzieningsperiode niet langer wijzigingen in de verdeling tussen privé- en zakelijk gebruik te volgen.

• 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] Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/2060 van de Raad van 20 december 2018 tot wijziging van Beschikking 2009/791/EG waarbij Duitsland wordt gemachtigd een maatregel te blijven toepassen die afwijkt van de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 282 van 12.11.2018, blz. 8).

[4] 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).

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Nederland 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 bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking tegen te gaan en de belastinginning te vereenvoudigen, en kan aldus een positief effect hebben voor de bedrijven en de belastingdienst. De maatregel wordt door Nederland als passend beschouwd en is met andere vroegere en huidige derogaties te vergelijken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel zal geen negatieve gevolgen voor de EU-begroting hebben.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Het voorstel bevat een vervalbepaling - de derogatie loopt automatisch af op 31 december 2023.

Indien Nederland een verlenging van de derogatiemaatregel na 2023 alsnog noodzakelijk acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2023 een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage, samen met het verzoek om verlenging.

2020/0323 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Nederland wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van 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 waarde[1], en met name artikel 395, lid 1, eerste alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG betreffen het recht op aftrek van een belastingplichtige ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) op goederen en diensten die hij ten behoeve van zijn belaste activiteiten heeft ontvangen.

(2) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 30 juli 2020, heeft Nederland verzocht om machtiging tot invoering van een bijzondere maatregel die afwijkt van de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG, teneinde de btw op goederen en diensten die door de belastingplichtige voor meer dan 90 % voor zijn eigen privédoeleinden of voor de privédoeleinden van zijn werknemers, dan wel in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden of niet-economische activiteiten worden gebruikt, volledig van het recht op aftrek uit te sluiten.

(3) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 10 september 2020 van het verzoek van Nederland in kennis gesteld. Bij brief van 11 september 2020 heeft de Commissie Nederland meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

(4) De bijzondere maatregel strekt ertoe de heffing en de inning van de btw te vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking te voorkomen. Er is geen noemenswaardig effect op de in het stadium van het eindverbruik verschuldigde belasting.

(5) Volgens de door Nederland verstrekte informatie wordt de toepassing van de bijzondere maatregel gerechtvaardigd door de juridische en feitelijke omstandigheden. Nederland moet daarom worden gemachtigd de bijzondere maatregel in te voeren gedurende een beperkte periode, namelijk tot en met 31 december 2023, zodat een evaluatie kan worden verricht van de noodzaak en de doeltreffendheid van de

[1] PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

bijzondere maatregel, evenals van de opsplitsing tussen gebruik voor bedrijfsdoeleinden en gebruik voor andere dan bedrijfsdoeleinden, die de grondslag voor de maatregel vormt.

(6) Indien Nederland een verlenging van de machtiging na 2023 nodig acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2023, samen met het verzoek om verlenging, een verslag over de toepassing van de derogatiemaatregel voorleggen met daarin ook een evaluatie van de toegepaste procentuele opsplitsing.

(7) De derogatie zal 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,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van de artikelen 168 en 168 bis van Richtlijn 2006/112/EG wordt Nederland gemachtigd de belasting over de toegevoegde waarde (btw) op goederen en diensten van het recht op aftrek uit te sluiten, wanneer deze goederen en diensten voor meer dan 90 % voor de privédoeleinden van een belastingplichtige of diens werknemers, dan wel in het algemeen, voor andere dan bedrijfsdoeleinden of niet-economische activiteiten worden gebruikt.

Artikel 2

Dit besluit is van toepassing van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023.

Een verzoek om machtiging tot verlenging van de in dit besluit vervatte derogatiemaatregel dient de Commissie uiterlijk 31 maart 2023 te worden voorgelegd.

Bij een dergelijk verzoek wordt een verslag over de toepassing van de derogatiemaatregel gevoegd, dat ook een evaluatie omvat van de op basis van dit besluit gehanteerde procentuele opsplitsing ter zake van het recht op aftrek van de btw.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter