EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.6.2020
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 206 en 226 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[1] (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 4 december 2019, heeft de Italiaanse Republiek verzocht om te mogen blijven afwijken van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn wat betreft de verplichtingen inzake de betaling en de facturering van de btw op leveringen van goederen en diensten aan overheden. Met dit verzoek werd het toepassingsgebied van de geldende derogatiemaatregel, waarvoor bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784[2] van de Raad machtiging was verleend en die ook van toepassing was op leveringen van goederen en diensten aan ondernemingen onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid en aan een reeks beursgenoteerde ondernemingen, beperkt.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 27 maart 2020, heeft Italië zijn verzoek evenwel gewijzigd en gevraagd om toch het toepassingsgebied van de machtiging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad te mogen blijven handhaven en dus de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn verder te mogen toepassen op leveringen van goederen en diensten aan overheden, ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan, en een reeks beursgenoteerde ondernemingen. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 5 mei 2020 van het verzoek van de Italiaanse Republiek in kennis gesteld. Bij brief van 6 mei 2020 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek 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

Na de invoering van een systeem van statistische controles heeft Italië ontdekt dat er bij leveringen van goederen en diensten aan overheden aanzienlijke btw-fraude werd gepleegd. Om een einde te maken aan deze praktijken, heeft Italië in 2014 verzocht dat de btw die is verschuldigd over prestaties aan overheden, niet langer aan de leverancier of dienstverlener zou worden betaald, maar op een aparte en geblokkeerde bankrekening van de belastingautoriteiten zou worden geplaatst. Dit mechanisme wordt gewoonlijk omschreven als een vorm van "gesplitste betaling", omdat de betaling, die de afnemer doorgaans volledig (dat wil zeggen de tegenprestatie voor de levering van het goed of de dienst plus de btw) aan de leverancier of dienstverlener verricht, wordt opgesplitst tussen: i) enerzijds de tegenprestatie, die aan de leverancier of dienstverlener wordt betaald, en ii) anderzijds de verschuldigde btw, die op een geblokkeerde bankrekening van de belastingautoriteiten wordt betaald.

Er werd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401[3] van de Raad tot 31 december 2017 machtiging voor deze derogatie verleend. Op basis van dit besluit mag Italië afwijken van artikel 206 van de btw-richtlijn wat de betaling van de btw betreft en van artikel 226 van de btw-richtlijn wat de factureringsregels betreft.

---

1 PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.
2 PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17.
3 PB L 217 van 18.8.2015, blz. 7.

Italië wilde deze derogatie toepassen gedurende een beperkte tijd zodat het een adequaat toezichtsbeleid kon opzetten en uitvoeren en ten volle gebruikmaken van de gegevens die beschikbaar zijn via de elektronische facturering. De implementatie van de verplichting om leveringen van goederen en diensten aan overheden elektronisch te factureren, waardoor afzonderlijke transacties en de exacte btw-bedragen die overheden over hun aankopen verschuldigd zijn, in realtime kunnen worden gevolgd, moest Italië in staat stellen om met klassieke controlemaatregelen toezicht uit te oefenen op de betrokken sector zonder dat van de btw-richtlijn moet worden afgeweken om uitvoering te geven aan de maatregel van gesplitste betaling.

Volgens de door Italië verstrekte gegevens heeft de invoering van de elektronische facturering voor prestaties aan overheden de belastingautoriteiten veel informatie over de facturenstroom verschaft, waardoor het mogelijk werd om toezicht uit te oefenen op de transacties en de desbetreffende btw-bedragen. Een ander onderdeel van het doeltreffende toezichtsysteem - de verplichting om gegevens van alle ontvangen en uitgereikte facturen aan de belastingautoriteiten te verstrekken - is evenwel pas vanaf 1 januari 2017 ingevoerd. Er was dus meer tijd nodig voordat de maatregel doeltreffend kon zijn en belastingplichtigen er effectief toe kon aanzetten om hun belastingverplichtingen beter na te leven. Italië heeft daarom gevraagd om de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn voor leveringen van goederen en diensten aan overheden te verlengen.

Daarnaast heeft Italië ontdekt dat er belastingen werden ontdoken bij leveringen van goederen en diensten aan ondernemingen die onder de zeggenschap van een overheid staan, en aan een kleine groep van 40 beursgenoteerde ondernemingen. Om deze belastingontduiking te bestrijden en te voorkomen dat de staat nog meer btw-inkomsten zou derven, heeft Italië verzocht om het toepassingsgebied van de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn uit te breiden tot leveringen van goederen en diensten aan de bovengenoemde entiteiten, die door Italië worden geacht even betrouwbaar te zijn als overheden. Bij deze entiteiten gaat het zowel om ondernemingen die onder de zeggenschap van centrale en lokale overheden staan, als om ongeveer 40 beursgenoteerde ondernemingen; alles samen betreft het ongeveer 2 400 ondernemingen. Door de maatregel van gesplitste betaling uit te breiden tot deze ondernemingen, hoopte Italië de belastingontduiking waarbij de btw door leveranciers van goederen en diensten aan de betrokken entiteiten niet wordt afgedragen, aan te pakken en de btw-inkomsten te verhogen.

Er werd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad tot en met 30 juni 2020 machtiging verleend voor een verlenging van de derogatie, met het uitgebreide toepassingsgebied.

In oktober 2018 heeft Italië overeenkomstig de tweede alinea van artikel 3 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad een verslag ingediend. Volgens dit verslag waren de btw-inkomsten dankzij de door Italië ingevoerde maatregel van gesplitste betaling toegenomen en was deze toename groter dan hetgeen bij de invoering van de maatregel werd geraamd. Ook volgens het verslag kon de stijging van de btw-kredieten bij de bedrijven die prestaties leveren aan de ondernemingen waarop het mechanisme van gesplitste betaling van toepassing is - een stijging die het gevolg is van de tenuitvoerlegging van de maatregel -, gemakkelijk worden gecontroleerd en beheerd en was de situatie met betrekking tot btw-teruggaaf niet verslechterd.

Het mechanisme van gesplitste betaling maakt deel uit van een reeks maatregelen die Italië heeft ingevoerd om belastingfraude en -ontduiking tegen te gaan. Deze reeks maatregelen omvat onder andere elektronische facturering en de elektronische toezending van de transactiebedragen op dagbasis. In bepaalde sectoren moet sinds 1 juli 2018 elektronisch

gefactureerd worden; deze verplichting werd veralgemeend met ingang van 1 januari 2019 en gemachtigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593[4] van de Raad. Voor de elektronische toezending van de transactiebedragen op dagbasis moeten detailhandelaren en ondernemers met soortgelijke activiteiten (waarvoor geen factureringsverplichtingen gelden) de gegevens van de dagelijkse transactiebedragen elektronisch bewaren en deze vervolgens langs elektronische weg toezenden aan het *Agenzia delle Entrate*. Deze verplichting werd ingevoerd met ingang van 1 januari 2020, maar gold al sinds 1 juli 2019 voor belastingplichtigen met een omzet van meer dan 400 000 EUR. Deze reeks maatregelen is in de plaats gekomen van andere controlemaatregelen en stelt de Italiaanse belastingautoriteiten in staat om de verschillende, door de marktdeelnemers aangegeven transacties met elkaar te controleren en toezicht uit te oefenen op hun btw-betalingen. Met de laatste wetswijzigingen werd een verplichting ingevoerd om de gegevens van btw-plichtige transacties op elektronische facturen, grensoverschrijdende transacties en elektronisch betaalde transacties onmiddellijk ter beschikking te stellen van de belastingplichtigen zodat zij de regels gemakkelijker kunnen naleven; uiteindelijk zullen de btw-aangiften vooraf door het *Agenzia delle Entrate* worden ingevuld en zullen er periodieke btw-aanslagen worden opgelegd, die de belastingplichtigen zullen kunnen aanvaarden of vervolledigen. Overeenkomstig overweging 7 van bovengenoemd Besluit 2017/784 zou het, zodra dit systeem volledig ten uitvoer is gelegd, niet meer nodig zijn om nog af te wijken van Richtlijn 2006/112/EG om de maatregel van gesplitste betaling toe te passen.

Op dit ogenblik achten de Italiaanse autoriteiten het evenwel nog niet aangewezen om de maatregel van gesplitste betaling geheel en al af te schaffen. Volgens hen kan de belastingdienst dankzij de maatregelen die met het fraudebestrijdingspakket ten uitvoer zijn gelegd, een potentieel geval van fraude of ontduiking binnen de drie maanden op het spoor komen, terwijl dat voordien achttien maanden was. Zonder gesplitste betaling zou het evenwel kunnen gebeuren dat de verschuldigde btw niet kan worden geïnd bij de belastingontduikers of fraudeurs als zij insolvabel blijken te zijn. Het mechanisme van gesplitste betaling is in dat opzicht, als een maatregel ex ante, veel doeltreffender.

De Commissie is nog altijd van mening dat de volledige implementatie van het Italiaanse fraudebestrijdingspakket een verdere derogatie van de btw-richtlijn met het oog op de toepassing van het mechanisme van gesplitste betaling overbodig zou moeten maken. Aangezien het pakket echter pas onlangs werd geïmplementeerd, is het nog te vroeg om de doeltreffendheid van de maatregelen ten volle te kunnen beoordelen. De veralgemeende verplichte e-facturering is pas op 1 januari 2019 in werking getreden, terwijl de elektronische toezending van de gegevens van de transactiebedragen op dagbasis volledig ten uitvoer is gelegd op 1 januari 2020. Er kan dus geen uitvoerige evaluatie worden verricht van deze maatregelen en het effect ervan op de opsporing van btw-fraude en de inning van de belasting. Aangezien het fraudebestrijdingspakket niet volledig ten uitvoer is gelegd, is het derhalve raadzaam de maatregel nog eens te verlengen, omdat de opheffing ervan grote negatieve gevolgen kan hebben voor de bestrijding van belastingontduiking en de inning van de btw met betrekking tot de sectoren die onder de maatregel vallen. Als de maatregel niet wordt verlengd, zouden bovendien de bedrijven die het systeem van gesplitste betaling toepassen, hun factureringssystemen moeten aanpassen om rekening te houden met de wijzigingen. Ook de belastingdienst zou zijn systemen dienovereenkomstig moeten aanpassen. Gelet op de moeilijkheden waarmee Italië als gevolg van de uitbraak van COVID-19 te kampen heeft,

[4] Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad van 16 april 2018 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 99 van 19.4.2018, blz. 14).

lijkt het niet passend om van bedrijven en de belastingdienst te verlangen dat zij deze wijzigingen op dit moment doorvoeren.

Een van de gevolgen van gesplitste betaling is dat belastingplichtige leveranciers van goederen en diensten de btw die zij zelf hebben betaald op de goederen en diensten die ze inkopen, niet kunnen verrekenen met de btw die zij ontvangen voor de door hen verrichte prestaties. Het is mogelijk dat zij daardoor constant in een crediteurpositie zullen verkeren en de belastingdienst de facto om teruggaaf van deze btw zullen moeten vragen. Anderzijds staat Italië deze goederenleveranciers en dienstverleners onder bepaalde voorwaarden toe om de btw die zij niet van hun afnemers hebben ontvangen, te verrekenen met andere belastingen die zij in Italië verschuldigd zijn, waardoor het cashflowprobleem dat zich anders zou kunnen voordoen bij bedrijven die hun belastingen in Italië moeten betalen, wordt beperkt.

Volgens de door Italië verstrekte informatie is de teruggaafprocedure versneld. Teruggaafverzoeken worden gemiddeld binnen 67 dagen afgewikkeld en de gemiddelde termijn waarbinnen de betaling de facto wordt verricht, bedraagt 7 dagen. Bij de invoering van het mechanisme van gesplitste betaling was het de bedoeling dat belastingplichtigen die daaronder vallende transacties verrichten, bij voorrang aanspraak zouden kunnen maken op de betaling van de desbetreffende btw-kredieten, binnen de grenzen van het krediet dat met die transacties is opgebouwd. Deze praktijk houdt in dat teruggaafverzoeken die betrekking hebben op transacties die onder de gesplitste betaling vallen, met voorrang worden afgewikkeld, zowel tijdens het vooronderzoek als bij de betaling van de verschuldigde bedragen, in vergelijking met niet-prioritaire teruggaven.

Het verzoek van Italië dat op 4 december 2019 bij de Commissie is ingekomen, voorzag in een beperking van het toepassingsgebied van de geldende derogatiemaatregel, omdat alleen om verlenging van de machtiging tot afwijking van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn werd verzocht voor de verplichtingen inzake de betaling en de facturering van de btw op leveringen van goederen en diensten aan overheden. Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 27 maart 2020, heeft Italië evenwel zijn verzoek gewijzigd en gevraagd om toch het toepassingsgebied van de machtiging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad te mogen blijven handhaven en dus de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn verder te mogen toepassen op leveringen van goederen en diensten aan overheden, ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan, en een reeks van beursgenoteerde ondernemingen.

Het toepassingsgebied werd opnieuw gewijzigd omdat ondertussen de definitieve gegevens over de doeltreffendheid van de maatregel beschikbaar waren gekomen en daaruit was gebleken dat de maatregel doeltreffender was dan in vorige verslagen was aangegeven. Het in december 2019 ingediende verzoek om verlenging werd aangepast door de indiening van een verzoek om verlenging van de derogatiemaatregel waarvoor bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad machtiging was verleend.

Omdat de derogatie een ruim toepassingsgebied heeft en bedrijven zich nog altijd zorgen maken over de btw-teruggaaf, is het zaak de nodige follow-up te verrichten in het kader van deze derogatie, met name van het effect van de maatregel op de omvang van de btw-fraude en op de btw-teruggaaf aan de onder de derogatie vallende belastingplichtigen. Italië wordt derhalve verzocht een verslag over de btw-teruggaafprocedure voor te leggen waarin de situatie wordt beschreven van de onder de derogatie vallende (belastingplichtige) ondernemers, achttien maanden nadat deze in werking is getreden. In dit verslag moet met name statistische informatie worden verstrekt over de tijd die gemiddeld nodig is om de btw de facto aan deze belastingplichtigen terug te betalen, en een beschrijving worden gegeven van de specifieke problemen die zich in dit verband mogelijkerwijs hebben voorgedaan.

Voorts moet erin worden vermeld welke maatregelen zijn genomen om de belastingontduiking in verband met de onder de derogatie vallende prestaties te bestrijden, de datum waarop deze in werking zijn getreden en hoe doeltreffend ze zijn geweest.

Hoewel Italië heeft verzocht om verlenging van de derogatie tot en met 31 december 2023, wordt voorgesteld machtiging te verlenen van 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2023. Die termijn moet lang genoeg zijn om de doeltreffendheid van de maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken, ten volle te evalueren. Bovendien zullen de bedrijven en de belastingdienst tegen die tijd beter in staat zijn om de nodige aanpassingen in hun systemen door te voeren.

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

De derogatie kan worden toegestaan op basis van artikel 395 van de btw-richtlijn teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Italië wil de derogatie toepassen om belastingontduiking te bestrijden in sectoren waarin al jaren btw-fraude wordt gepleegd en in die sectoren heeft de maatregel, volgens de door het land verstrekte gegevens, met succes de inning van de btw verbeterd en de btw-fraude teruggedrongen. De derogatie is in overeenstemming met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied.

Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310[5] van de Raad is aan Polen een soortgelijke derogatie verleend om het mechanisme van gesplitste betaling toe te passen. De Poolse maatregel omvat een vrijwillig en een verplicht mechanisme van gesplitste betaling. Het verplichte mechanisme is van toepassing op leveringen van goederen en diensten tussen belastingplichtigen die via een elektronische bankoverschrijving worden betaald, in bijzonder fraudegevoelige sectoren waarin al jaren fraude is geconstateerd. Bij dit mechanisme fungeert de bank als de partij die de betaling van de klant opsplitst en op de desbetreffende rekening van de leverancier of dienstverlener bijschrijft, dat wil zeggen het belastbare bedrag op diens reguliere rekening en het btw-bedrag op diens geblokkeerde btw-rekening. De gelden op de geblokkeerde btw-rekening blijven eigendom van de belastingplichtige, maar hij kan er maar in beperkte mate over beschikken en deze in beginsel alleen gebruiken voor de afdracht van verschuldigde btw aan de belastingautoriteit en voor de betaling van btw die is vermeld op facturen van zijn leveranciers en dienstverleners.

Ook Roemenië heeft om een derogatie verzocht om het mechanisme van gesplitste betaling toe te passen op prestaties van bepaalde belastingplichtigen. Er was evenwel grote bezorgdheid over de evenredigheid en verenigbaarheid van het Roemeense mechanisme van gesplitste betaling met het Verdrag. Daarom heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen het verzoek van Roemenië[6].

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 395 van de btw-richtlijn.

---

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad van 18 februari 2019 waarbij Polen wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 51 van 22.2.2019, blz. 19).

6 Mededeling van de Commissie aan de Raad in overeenstemming met artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad (COM/2018/666 final).

- **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.

De derogatie is beperkt in de tijd en geldt uitsluitend voor de overheidssector, door de overheid gecontroleerde ondernemingen en beursgenoteerde ondernemingen; het toepassingsgebied is dus gericht op een sector waarin belastingontduiking voor aanzienlijke problemen zorgt. De bijzondere maatregel staat derhalve in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden.

- **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. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er zijn geen belanghebbenden geraadpleegd. Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Italië 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 voor een uitvoeringsbesluit van de Raad strekt tot verlenging van de toepassing van de derogatie van de artikelen 206 en 226 van de btw-richtlijn voor leveringen van goederen en diensten aan overheden, ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan, en een veertigtal beursgenoteerde ondernemingen. Met de bepaling dat de verschuldigde btw moet worden betaald op een aparte bankrekening van de belastingdienst, strekt het voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad er in de eerste plaats toe de belastingontduiking te bestrijden waarbij de btw door ondernemers die goederen of diensten aan voornoemde entiteiten leveren, niet wordt afgedragen. De maatregel die Italië thans toepast, blijkt in dit verband doeltreffend te hebben gefunctioneerd.

Volgens de door Italië verstrekte gegevens is het betalingsvolume in het jaar 2015 met ongeveer 3,5 miljard EUR toegenomen na de implementatie van de maatregel met zijn oorspronkelijke toepassingsgebied. Dit werd becijferd door het *Agenzia delle Entrate*, dat heeft vastgesteld dat, in het geval van de leveranciers en dienstverleners van de *Pubblica Amministrazione* (PA), voor bepaalde transacties, de daling van de werkelijk betaalde btw-inkomsten na de invoering van het mechanisme van gesplitste betaling, gecorrigeerd voor de

stijging in compensatiebetalingen en teruggaven, kleiner is dan het bedrag van de door de PA verrichte betalingen voor diezelfde transacties. Uit een verdere analyse van Italië blijkt dat dit effect stabiel is gebleven in de daaropvolgende jaren. Volgens deze analyse is het betalingsvolume met nog eens 1,08 miljard EUR gestegen dankzij de uitbreiding van het toepassingsgebied van de maatregel (leveranciers en dienstverleners van ondernemingen onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid en beursgenoteerde ondernemingen). Dit initiële effect van de maatregel blijkt eveneens stabiel te zijn gebleven in de daaropvolgende jaren. De toepassing van de maatregel heeft dus alles samen een effect van 4,58 miljard EUR per jaar gesorteerd.

Een ander aspect waarmee rekening moet worden gehouden, is dat leveranciers en dienstverleners bij dit systeem geen btw van hun klanten ontvangen. Zij zullen dus vaker de facto om een teruggaaf van de btw moeten vragen wanneer zij deze niet kunnen verrekenen met andere belastingen die ze in Italië verschuldigd zijn. Om negatieve gevolgen voor deze belastingplichtigen te vermijden, zeker als het om niet in Italië gevestigde ondernemers gaat, is een degelijke en tijdige afwikkeling van de teruggaafprocedure van wezenlijk belang. Volgens Italië functioneert het systeem van de btw-teruggaaf degelijk en is de gemiddelde termijn om btw-teruggaafverzoeken af te wikkelen tot 67 dagen verkort, plus 7 dagen voor de daadwerkelijke betaling aan de betrokkene. Er wordt ook verwacht dat een eventuele toename van de btw-teruggaaf goed zal kunnen worden beheerd met de nieuwe regels die van kracht zijn. Tot slot was het bij de invoering van het mechanisme van gesplitste betaling ook de bedoeling, volgens door Italië verstrekte informatie, dat belastingplichtigen die onder dat mechanisme vallende transacties verrichten, bij voorrang aanspraak kunnen maken op de betaling van de desbetreffende btw-kredieten, binnen de grenzen van het krediet dat met die transacties is opgebouwd. Deze bepaling houdt in dat teruggaafverzoeken die betrekking hebben op transacties onder het mechanisme van gesplitste betaling, met voorrang worden afgewikkeld, zowel tijdens het vooronderzoek als bij de betaling van de verschuldigde bedragen, in vergelijking met niet-prioritaire teruggaven.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De maatregel zal geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

2020/0119 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 206 en 226 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,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401[2] van de Raad werd Italië tot en met 31 december 2017 gemachtigd te bepalen dat de belasting over de toegevoegde waarde (btw) die is verschuldigd over prestaties aan overheden, door deze overheden op een aparte en geblokkeerde bankrekening van de belastingautoriteiten moest worden betaald. Deze bijzondere maatregel vormde een afwijking van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG met betrekking tot de betaling en de facturering van de btw.

(2) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784[3] van de Raad werd Italië gemachtigd de bijzondere maatregel toe te passen tot en met 30 juni 2020. Het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel werd daarbij ook uitgebreid tot leveringen van goederen en diensten aan ondernemingen die onder de zeggenschap van een overheid staan in de zin van artikel 2359 van het Italiaanse burgerlijk wetboek (*Codice Civile*), en aan beursgenoteerde ondernemingen die zijn opgenomen in de Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa-index ("FTSE-MIB-index").

(3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 4 december 2019, heeft Italië verzocht om deze machtiging te verlengen tot en met 31 december 2023 en om het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel te beperken tot leveringen van goederen en diensten alleen aan overheden. Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 27 maart 2020, heeft Italië vervolgens verzocht om het toepassingsgebied van de maatregel toch opnieuw uit te breiden tot ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan, en tot ondernemingen die aan de FTSE-MIB-index genoteerd zijn. Italië vraagt met andere woorden dat de bijzondere maatregel wordt verlengd met hetzelfde toepassingsgebied als dat waarvoor bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 machtiging werd verleend.

---

1 PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

2 PB L 217 van 18.8.2015, blz. 7.

3 PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17.

(4) Bij brief van 5 mei 2020 heeft de Commissie de overige lidstaten overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 6 mei 2020 heeft de Commissie Italië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

(5) Deze maatregel maakt deel uit van een reeks maatregelen die Italië heeft ingevoerd om belastingfraude en -ontduiking tegen te gaan. In bepaalde sectoren moet sinds 1 juli 2018 elektronisch gefactureerd worden; deze verplichting werd veralgemeend met ingang van 1 januari 2019. Zij werd gemachtigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593[4] van de Raad. Deze reeks maatregelen, waaronder elektronische facturering, is in de plaats gekomen van andere controlemaatregelen en stelt de Italiaanse belastingautoriteiten in staat om de verschillende, door de marktdeelnemers aangegeven transacties met elkaar te controleren en toezicht uit te oefenen op hun btw-betalingen.

(6) Hoewel de tijd die de belastingdienst nodig heeft om een potentieel geval van fraude of ontduiking op het spoor te komen dankzij de reeks maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd, verkort is tot drie maanden in vergelijking met de achttien maanden voordien, kan het, aldus Italië, zonder het mechanisme van gesplitste betaling gebeuren dat de btw, nadat de controle is verricht, bij belastingontduikers of -fraudeurs niet kan worden geïnd als zij insolvabel zijn. Het mechanisme van gesplitste betaling is in dat opzicht, als een maatregel ex ante, veel doeltreffender. De definitieve gegevens over de doeltreffendheid van de maatregel tonen aan dat de doeltreffendheid zelfs de verwachtingen overstegen heeft.

(7) Een van de gevolgen van de maatregel is echter dat belastingplichtige leveranciers van goederen en diensten de btw die zij zelf hebben betaald op de goederen en diensten die ze inkopen, niet kunnen verrekenen met de btw die zij ontvangen voor de door hen verrichte prestaties. Het is mogelijk dat zij daardoor constant in een crediteurpositie zullen verkeren en de belastingdienst de facto om teruggaaf van deze btw zullen moeten vragen. Volgens de door Italië verstrekte informatie worden teruggaafverzoeken gemiddeld binnen 67 dagen afgewikkeld en bedraagt de gemiddelde termijn waarbinnen de betaling de facto wordt verricht, 7 dagen. Bij de invoering van het mechanisme van gesplitste betaling was het de bedoeling dat belastingplichtigen die daaronder vallende transacties verrichten, bij voorrang aanspraak kunnen maken op de betaling van de desbetreffende btw-kredieten, binnen de grenzen van het krediet dat met die transacties is opgebouwd. Deze praktijk houdt in dat teruggaafverzoeken die betrekking hebben op transacties die onder de gesplitste betaling vallen, met voorrang worden afgewikkeld, zowel tijdens het vooronderzoek als bij de betaling van de verschuldigde bedragen, in vergelijking met niet-prioritaire teruggaven.

(8) Overeenkomstig overweging 7 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 zou het, zodra het systeem met de door Italië beoogde controlemaatregelen volledig ten uitvoer was gelegd, niet langer nodig zijn om nog af te wijken van Richtlijn 2006/112/EG om de maatregel van gesplitste betaling toe te passen. Italië had daarom verzekerd dat het geen verlenging zou vragen van de derogatie voor de toepassing van het mechanisme

[4] Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad van 16 april 2018 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel in te voeren die afwijkt van de artikelen 218 en 232 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 99 van 19.4.2018, blz. 14).

van gesplitste betaling. Aangezien het evenwel nog te vroeg is om de doeltreffendheid van de maatregelen ten volle te kunnen beoordelen, en gelet op de moeilijkheden waarmee Italië als gevolg van de uitbraak van COVID-19 te kampen heeft, waardoor het lastiger is voor belastingplichtigen om de noodzakelijke wijzigingen in hun factureringssystemen aan te brengen en ook voor de belastingdienst om zijn systemen aan te passen, zou de opheffing van de maatregel in de huidige omstandigheden een belangrijke negatieve weerslag kunnen hebben op de bestrijding van belastingontduiking en de inning van de btw en op de administratieve kosten voor de belastingplichtigen.

(9) De gevraagde derogatie moet beperkt zijn in de tijd om nadien te kunnen evalueren of de bijzondere maatregel passend en doeltreffend was. Hoewel Italië heeft verzocht om verlenging tot en met 31 december 2023, dient de machtiging te worden beperkt tot 30 juni 2023. Die termijn moet lang genoeg zijn om de doeltreffendheid van de maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken, ten volle te evalueren.

(10) Teneinde de nodige follow-up in het kader van deze derogatie te waarborgen, met name van het effect op de btw-teruggaaf aan de onder de derogatie vallende belastingplichtigen, moet Italië binnen 15 maanden nadat de verlenging van de derogatiemaatregel van kracht is geworden, bij de Commissie een verslag indienen over de algemene situatie in verband met de btw-teruggaaf aan belastingplichtigen, en met name de tijd die daarvoor gemiddeld nodig is, en over de doeltreffendheid van deze bijzondere maatregel en van andere maatregelen ter vermindering van belastingontduiking in de betrokken sectoren. In het verslag moet een lijst worden opgenomen van alle maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd, samen met de datum van inwerkingtreding.

(11) De bijzondere maatregel staat in verhouding tot de nagestreefde doelen, omdat hij beperkt is in de tijd en uitsluitend geldt voor sectoren waarin belastingontduiking voor aanzienlijke problemen zorgt. De bijzondere maatregel houdt ook niet het risico in dat de belastingontduiking zal verschuiven naar andere sectoren of andere lidstaten.

(12) De derogatie zal geen nadelige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en ook geen negatieve gevolgen voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.

(13) Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad wordt als volgt gewijzigd:

1) In artikel 3 wordt de tweede alinea vervangen door:

“Uiterlijk 30 september 2021 dient Italië bij de Commissie een verslag in over de algemene situatie in verband met de btw-teruggaaf aan de belastingplichtigen op wie de in de artikelen 1 en 2 bedoelde maatregelen zien, en met name over de tijd die de teruggaafprocedure gemiddeld in beslag neemt, en over de doeltreffendheid van deze maatregel en van andere maatregelen ter vermindering van btw-ontduiking in de betrokken sectoren. In het verslag wordt een lijst opgenomen van alle maatregelen die ten uitvoer zijn gelegd, samen met de datum van inwerkingtreding.”;

2) In artikel 5 wordt de datum “30 juni 2020” vervangen door de datum “30 juni 2023”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter