EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.4.2024
COM(2024) 154 final

2024/0085 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Roemenië wordt gemachtigd bijzondere maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

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 14 september 2023, heeft Roemenië verzocht om verlenging van de afwijking van artikel 168 en artikel 26, lid 1, punt a), van de btw-richtlijn, teneinde het recht op aftrek van de voorbelasting op uitgaven in verband met motorvoertuigen die niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, te mogen blijven beperken en belastingplichtigen te mogen blijven ontheffen van de verplichting om het privégebruik van die voertuigen aan te merken als een dienst onder bezwarende titel. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 9 november 2023 van het verzoek van Roemenië in kennis gesteld. Bij brief van 10 november 2023 heeft de Commissie Roemenië 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 de btw-richtlijn mag een belastingplichtige de btw op de goederen en diensten die hij voor zijn belaste handelingen aanschaft, in mindering brengen. Overeenkomstig artikel 26, lid 1, punt a), van die richtlijn wordt het gebruik van een tot het bedrijf behorend goed voor privédoeleinden gelijkgesteld met een dienst verricht onder bezwarende titel wanneer voor dit goed recht op aftrek van de btw is ontstaan. Op deze manier kan initieel afgetrokken btw worden teruggenomen voor het gedeelte privégebruik.

Bij personenauto's is dit mechanisme moeilijk toe te passen, met name omdat het lastig is het privé- en het zakelijk gebruik op te splitsen. Het bijhouden en controleren van een rittenregistratie vormt zowel voor de bedrijven als voor de belastingdienst een extra last.

Op grond van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU[2] van de Raad mocht Roemenië een bijzondere maatregel toepassen waarbij het recht op aftrek van de btw op de aankoop, intracommunautaire verwerving, invoer, huur of leasing van gemotoriseerde wegvoertuigen en op daarmee samenhangende uitgaven, met inbegrip van de aankoop van brandstof, tot 50 % wordt beperkt wanneer deze voertuigen niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt. De bijzondere maatregel was niet van toepassing op gemotoriseerde wegvoertuigen met een toelaatbare maximummassa in beladen toestand van meer dan 3 500 kilogram of met meer dan negen zitplaatsen met inbegrip van de bestuurdersplaats. Daarnaast werden bepaalde categorieën van voertuigen uitdrukkelijk van deze beperking van het recht op aftrek uitgesloten, zoals voertuigen die uitsluitend worden gebruikt voor hulpverlening, beveiliging en bewaking of koeriersdiensten, voertuigen die worden gebruikt door handelsvertegenwoordigers en inkoopagenten, voertuigen die worden gebruikt voor passagiersvervoer en taxi's, voertuigen die worden gebruikt voor rijonderricht door

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

[2] Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU van de Raad van 26 april 2012 waarbij Roemenië wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 117 van 1.5.2012, blz. 7).

autorijscholen, voertuigen die worden gebruikt voor verhuur of leasing, en voertuigen die worden gebruikt als handelsgoederen. Tegelijkertijd werden belastingplichtigen vrijgesteld van de verplichting om btw-aangifte te doen over het privégebruik van een gemotoriseerd wegvoertuig dat onder deze beperking valt. De geldigheidsduur van deze bijzondere maatregelen werd verlengd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/156[3] van de Raad van 27 januari 2015 tot en met 31 december 2017, bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2012[4] van de Raad van 7 november 2017 tot en met 31 december 2020, en bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1262[5] van de Raad van 4 september 2020 tot en met 31 december 2023.

Roemenië heeft verzocht om de beperking van de initiële aftrek tot een vast percentage te mogen blijven toepassen en bedrijven in ruil daarvoor ontheffing van aangifte over het privégebruik te mogen toestaan. Roemenië heeft de Commissie meegedeeld dat de redenen voor de verlenging van de bijzondere maatregelen grotendeels dezelfde zijn als de redenen die in het oorspronkelijke verzoek werden aangevoerd. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU van de Raad heeft Roemenië de Commissie een verslag over de door het land toegepaste aftrekbeperking voorgelegd. Roemenië voert aan dat de bijzondere maatregelen hun taak hebben vervuld. De derogatie is een vereenvoudiging waardoor belastingplichtigen geen administratie meer moeten bijhouden van de kilometers die met een voertuig voor bedrijfsdoeleinden en voor privédoeleinden worden afgelegd. Deze bijzondere maatregel die het recht op btw-aftrek beperkt, creëert het kader om belastingontduiking, met name door onderregistratie van privékilometers, te voorkomen.

Volgens het door Roemenië overeenkomstig Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU van de Raad ingediende verslag telt het land veel kleine ondernemingen met minder dan negen werknemers: 99,7 % van alle ondernemingen die in 2021 actief waren in de industrie-, bouw- of dienstensector, waren klein of middelgroot; de actieve bedrijven met maximaal negen werknemers vertegenwoordigden 91,1 % van alle actieve economische en sociale actoren in deze vier sectoren. Volgens Roemenië worden voertuigen van dergelijke ondernemingen in de praktijk vaak voor zowel bedrijfsactiviteiten als persoonlijke doeleinden gebruikt.

Uitgaande van het bovenstaande stelt Roemenië dat de beperking van het recht op btw-aftrek tot 50 % nog steeds een afspiegeling vormt van het algehele zakelijke en privégebruik van voertuigen door belastingplichtigen in het land en dat deze beperking dus nog altijd als passend moet worden aangemerkt.

Omdat de bijzondere maatregelen de administratieve lasten voor zowel de belastingplichtigen als de belastingautoriteiten verlichten en belastingontduiking voorkomen, wordt voorgesteld om machtiging voor deze maatregelen te verlenen.

De bijzondere maatregelen moeten in de tijd worden beperkt tot 31 december 2026, zodat kan worden nagegaan of zij nog altijd noodzakelijk en doeltreffend zijn en of de beperking van 50 % nog altijd een correcte weerspiegeling vormt van de algehele opsplitsing tussen zakelijk

---

[3] Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/156 van de Raad van 27 januari 2015 tot verlenging van de geldigheid van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU waarbij Roemenië wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 26 van 31.1.2015, blz. 27).

[4] Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2012 van de Raad van 7 november 2017 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU waarbij Roemenië wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 292 van 10.11.2017, blz. 57).

[5] Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1262 van de Raad van 4 september 2020 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU waarbij Roemenië wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 296 van 10.9.2020, blz. 6).

en privégebruik. Een verzoek om verlenging moet uiterlijk 31 maart 2026 aan de Commissie worden toegezonden en vergezeld gaan van een verslag met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage.

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

Aan andere lidstaten zijn soortgelijke derogaties met betrekking tot het recht op aftrek verleend.

Krachtens artikel 176 van de btw-richtlijn zal de Raad bepalen voor welke uitgaven geen recht op aftrek van de btw bestaat. In afwachting daarvan mogen de lidstaten de uitsluitingen die op 1 januari 1979 van toepassing waren, handhaven. Er bestaat derhalve een reeks standstillbepalingen die het recht op aftrek van de btw ter zake van personenauto's beperken.

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[6] kunnen worden onderworpen; 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, is het subsidiariteitsbeginsel 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 staan de bijzondere maatregelen in verhouding tot het beoogde doel, namelijk de inning van de btw vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. Aangezien bedrijven een te laag privégebruik kunnen opgeven en de belastingautoriteiten de administratie van de gereden kilometers maar moeilijk kunnen controleren, zou de beperking tot 50 % de inning van de btw in specifieke sectoren vereenvoudigen en voorkomen dat belasting wordt ontdoken, onder andere door een onjuiste administratie.

De derogatie is ook beperkt in de tijd en Roemenië moet een verslag over de werking en de doeltreffendheid van de maatregelen opstellen als het deze wil verlengen.

- **Keuze van het instrument**

Voorgesteld instrument: uitvoeringsbesluit van de Raad.

---

[6] COM (2004) 728 def. — Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met het oog op de vereenvoudiging van de btw-verplichtingen (PB C 24 van 29.1.2005, blz. 10), ingetrokken op 21 mei 2014 (PB C 153 van 21.5. 2014, blz. 3).

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. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

Dit voorstel is gebaseerd op een verzoek van Roemenië en heeft uitsluitend betrekking op deze lidstaat.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel strekt ertoe btw-ontduiking tegen te gaan en de belastinginning te vereenvoudigen, en kan zo een positief effect hebben voor bedrijven en overheden. De maatregel wordt door Roemenië 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 op 31 december 2026 automatisch af.

Indien Roemenië een verdere verlenging van de bijzondere maatregelen na 2026 alsnog noodzakelijk acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2026 een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het toegepaste percentage, samen met het verzoek om verlenging.

2024/0085 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

waarbij Roemenië wordt gemachtigd bijzondere maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

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) Krachtens artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG is een belastingplichtige gerechtigd de belasting over de toegevoegde waarde (btw) die in een lidstaat is verschuldigd of voldaan, af te trekken van de btw die wordt geheven ter zake van aan hem geleverde goederen en diensten die hij voor zijn belaste activiteiten gebruikt. Krachtens artikel 26, lid 1, punt a), van die richtlijn wordt het gebruik van een tot het bedrijf behorend goed voor de privédoeleinden van een belastingplichtige of van zijn personeel, of meer in het algemeen voor andere dan bedrijfsdoeleinden, wanneer voor dit goed recht op volledige of gedeeltelijke aftrek van de btw is ontstaan, gelijkgesteld aan een dienst verricht onder bezwarende titel.

(2) Bij Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU[2] van de Raad werd Roemenië gemachtigd om het recht op aftrek van de btw ter zake van de aankoop, intracommunautaire verwerving, invoer, huur of leasing van bepaalde gemotoriseerde wegvoertuigen alsook van de btw ter zake van met die voertuigen samenhangende uitgaven, tot 50 % te beperken wanneer deze voertuigen niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, en om belastingplichtigen te ontheffen van de verplichting om het gebruik van deze voertuigen voor andere dan bedrijfsdoeleinden gelijk te stellen aan een dienst verricht onder bezwarende titel overeenkomstig artikel 26, lid 1, punt a), van Richtlijn 2006/112/EG.

(3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 14 september 2023, heeft Roemenië overeenkomstig artikel 395, lid 2, eerste alinea, van Richtlijn 2006/112/EG verzocht om machtiging tot verlenging van de bijzondere maatregelen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG, teneinde het recht op aftrek ter zake van uitgaven voor bepaalde gemotoriseerde wegvoertuigen die niet

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

[2] Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU van de Raad van 26 april 2012 waarbij Roemenië wordt gemachtigd maatregelen toe te passen die afwijken van artikel 26, lid 1, punt a), en artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 117 van 1.5.2012, blz. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2012/232/oj).

uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden worden gebruikt, te mogen beperken en belastingplichtigen te mogen ontheffen van de verplichting om het gebruik van deze voertuigen voor andere dan hun bedrijfsdoeleinden aan te merken als een dienst onder bezwarende titel (hierna “de bijzondere maatregelen” genoemd).

(4) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 9 november 2023 van het verzoek van Roemenië in kennis gesteld. Bij brief van 10 november 2023 heeft de Commissie Roemenië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

(5) Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU heeft Roemenië de Commissie, samen met het verzoek om verlenging, een verslag over de toepassing van dit uitvoeringsbesluit voorgelegd. Op basis van actuele gegevens acht Roemenië de beperking van 50 % nog altijd gerechtvaardigd en passend.

(6) De bijzondere maatregelen waarvoor bij Uitvoeringsbesluit 2012/232/EU machtiging was verleend, zijn op 31 december 2023 verstreken. Gezien het positieve effect op zowel bedrijven als overheden is het passend de bijzondere maatregel toe te staan.

(7) De duur van de bijzondere maatregelen moet worden beperkt tot de tijd die nodig is om te evalueren of deze maatregelen doeltreffend zijn en het percentage van de beperking passend is. Daarom moet Roemenië worden gemachtigd de bijzondere maatregelen toe te passen tot en met 31 december 2026.

(8) Gezien de beperkte werkingssfeer en toepassingsduur van de bijzondere maatregelen staan deze in verhouding tot het beoogde doel, namelijk de inning van de btw vereenvoudigen en bepaalde vormen van belastingontduiking of -ontwijking voorkomen. De bijzondere maatregelen houden ook niet het risico in dat de fraude zal verschuiven naar andere sectoren of andere lidstaten.

(9) Indien Roemenië een verlenging van de bijzondere maatregelen na 2026 nodig acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2026, samen met het verzoek om verlenging, een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het percentage van de beperking van het recht op aftrek van de btw.

(10) Volgens de door Roemenië verstrekte informatie zullen de bijzondere maatregelen geen noemenswaardige invloed hebben op de totale belastingopbrengst die Roemenië in het stadium van het eindverbruik int, en geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

In afwijking van artikel 168 van Richtlijn 2006/112/EG wordt Roemenië gemachtigd om het recht op aftrek van de btw ter zake van de aankoop, intracommunautaire verwerving, invoer, huur of leasing van gemotoriseerde wegvoertuigen alsook van de btw ter zake van met die voertuigen samenhangende uitgaven, tot 50 % te beperken, wanneer het voertuig niet uitsluitend voor bedrijfsdoeleinden wordt gebruikt.

Artikel 2

1. Artikel 1 is niet van toepassing op gemotoriseerde wegvoertuigen met een toelaatbare maximummassa in beladen toestand van meer dan 3 500 kilogram of met meer dan negen zitplaatsen met inbegrip van de bestuurdersplaats.

2. Artikel 1 is niet van toepassing op de volgende categorieën gemotoriseerde wegvoertuigen:

(a) voertuigen die uitsluitend worden gebruikt voor hulpverlening, beveiliging en bewaking en koeriersdiensten;

(b) voertuigen die worden gebruikt door handelsvertegenwoordigers en inkoopagenten;

(c) voertuigen die worden gebruikt voor passagiersvervoer tegen betaling, met inbegrip van taxidiensten;

(d) voertuigen die worden gebruikt voor dienstverlening tegen betaling, met inbegrip van verhuur of rijonderricht door autorijscholen;

(e) voertuigen die worden gebruikt voor verhuur of leasing;

(f) voertuigen die worden gebruikt als handelsgoederen.

Artikel 3

In afwijking van artikel 26, lid 1, punt a), van Richtlijn 2006/112/EG wordt Roemenië gemachtigd het gebruik van een voertuig waarop de in artikel 1 van dit besluit bedoelde beperking van toepassing is, voor de privédoeleinden van een belastingplichtige of van zijn personeel, of meer in het algemeen voor andere dan bedrijfsdoeleinden, niet gelijk te stellen aan een dienst verricht onder bezwarende titel.

Artikel 4

Roemenië stelt de Commissie in kennis van de nationale maatregelen ter uitvoering van de bijzondere maatregelen voor de in de artikelen 1 en 3 bedoelde derogaties.

Artikel 5

1. Dit besluit wordt van kracht op de dag van kennisgeving ervan.

2. Dit besluit is van toepassing tot en met 31 december 2026.

3. Indien Roemenië een verlenging van de in de artikelen 1 en 3 vastgestelde bijzondere maatregelen nodig acht, moet het de Commissie uiterlijk 31 maart 2026, samen met het verzoek om verlenging, een verslag voorleggen met daarin ook een evaluatie van het percentage van de beperking van het recht op aftrek van de btw op grond van dit besluit.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot Roemenië.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter