



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.6.2026
COM(2026) 281 final

2026/0146 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen 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 waarde¹ (“de btw-richtlijn”) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 9 oktober 2025, 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 en aan ondernemingen die onder de zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan.

Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 27 april 2026 van het verzoek van de Italiaanse Republiek in kennis gesteld. Bij brief van 28 april 2026 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 van de Raad² tot en met 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.

Italië wilde deze derogatie toepassen gedurende een beperkte tijd zodat het een adequaat toezichtsbeleid kon opzetten en uitvoeren en ten volle gebruik kon maken van de gegevens die beschikbaar zijn via de elektronische facturering. De implementatie van een 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 conventionele controletechnieken toezicht uit te oefenen op de betrokken sector zonder dat

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 van de Raad van 14 juli 2015 waarbij Italië wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 217 van 18.8.2015, blz. 7).

van de btw-richtlijn moet worden afgeweken om de maatregel van gesplitste betaling uit te voeren.

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 toezichtstelsel - de verplichting om gegevens van alle ontvangen en uitgereikte facturen aan de belastingautoriteiten te verstrekken - is echter 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 zeggenschap van een overheid staan, en aan een kleine groep van veertig beursgenoteerde ondernemingen. Om deze belastingontduiking te bestrijden en te voorkomen dat de staat nog meer btw-inkomsten zou derven, heeft Italië verzocht 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 bovengenoemde entiteiten, die door Italië worden geacht even betrouwbaar te zijn als overheden. Bij deze entiteiten gaat het zowel om ondernemingen die onder zeggenschap van centrale en lokale overheden staan, als om ongeveer veertig 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 is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad³ tot en met 30 juni 2020 machtiging verleend voor een verlenging van de derogatie met het uitgebreide toepassingsgebied. Italië heeft herhaaldelijk toegezegd niet te verzoeken om verlenging van de bijzondere maatregel zodra het pakket maatregelen dat Italië voornemens was toe te passen, volledig is uitgevoerd. Aangezien deze maatregelen in 2020 echter nog maar net waren ingevoerd, zou het te vroeg zijn om de doeltreffendheid ervan volledig te beoordelen. Gelet op de moeilijkheden als gevolg van de COVID-19-pandemie, hadden belastingplichtigen het bovendien lastiger om de noodzakelijke wijzigingen in hun factureringssystemen aan te brengen en was het voor de belastingdiensten lastiger om hun controle- en IT-systemen aan te passen. Om die redenen is de machtiging om het mechanisme van gesplitste betaling te blijven toepassen bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1105 van de Raad⁴ tot en met 30 juni 2023 verlengd. De bijzondere maatregel werd nadien bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 van de Raad⁵ nog

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad van 25 april 2017 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 (PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17).

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1105 van de Raad van 24 juli 2020 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 (PB L 242 van 28.7.2020, blz. 4).

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 van de Raad van 25 juli 2023 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 wat betreft de periode van de machtiging voor en het toepassingsgebied van de door Italië genomen bijzondere maatregel die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 188 van 27.7.2023, blz. 45).

eens verlengd tot en met 30 juni 2026. Bij de laatste verlenging zijn beursgenoteerde ondernemingen met ingang van 1 juli 2025 uitgesloten van de werkingssfeer van de derogatiemaatregel.

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 van de Raad⁶. Voor de elektronische toezending van de transactiebedragen op dagbasis moeten detailhandelaars 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 is 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 kunnen aanvaarden of vervolledigen.

Italië is van mening dat het mechanisme van gesplitste betaling en de verplichte elektronische facturering synergieën hebben opgeleverd die hebben geleid tot een aanzienlijke vermindering van de btw-fraude en daarom naast elkaar moeten blijven bestaan, aangezien de gesplitste betaling een instrument is om fraude te voorkomen, terwijl elektronische facturering een instrument is om fraude op te sporen.

Volgens Italië is het mechanisme van gesplitste betaling doeltreffend omdat het preventief werkt bij gevallen van belastingontduiking, waardoor de inkomsten groter zijn dan bij maatregelen die betrekking zouden hebben op controles achteraf. Maatregelen achteraf kunnen niet altijd garanderen dat de ontdoken belasting daadwerkelijk wordt geïnd, hoe tijdig en onmiddellijk de controleactiviteit ook is. Hoewel elektronische facturering (of het rapporteren van factuurgegevens wanneer elektronische facturering niet verplicht is) een uiterst doeltreffende maatregel is, is het mogelijk dat de belastingontduiker na de controle niet over de nodige financiële draagkracht beschikt om de schuld te voldoen. Daarom voert Italië aan dat het mechanisme van gesplitste betaling een zeer doeltreffend instrument is wanneer het niveau van de fiscale naleving van de ontvanger hoger ligt dan van de leverancier. Italië is derhalve van mening dat deze maatregelen elkaar aanvullen en niet onderling verwisselbaar zijn.

Er zij op gewezen dat één 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

⁶ 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).

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 gegevens bedroeg de gemiddelde tijd om btw-teruggaafverzoeken af te wikkelen in 2024 over het algemeen 74 dagen, terwijl het gemiddelde voor verzoeken aan belastingplichtigen in het kader van de gesplitste betaling gemiddeld 60 dagen bedroeg.

In het licht van het bovenstaande wordt voorgesteld het verzoek van Italië om de machtiging voor de derogatie te verlengen, te aanvaarden, maar slechts tot en met 30 juni 2029 (in plaats van tot en met 31 december 2029, zoals door Italië is gevraagd). Die termijn moet lang genoeg zijn om de doeltreffendheid van de uitgevoerde maatregelen om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken, 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.

Gezien het brede toepassingsgebied van de derogatie is het belangrijk om voor de nodige follow-up in het kader van deze derogatie te zorgen en vooral ook om het effect van de maatregel op de omvang van de btw-fraude en op de btw-teruggaaf aan de onder de derogatie vallende belastingplichtigen te evalueren. Italië wordt daarom verzocht een verslag over de btw-teruggaafprocedure voor te leggen waarin de situatie wordt beschreven van de onder de derogatie vallende (belastingplichtige) ondernemers, vijftien 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 mogelijk hebben voorgedaan. Verder 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 maatregelen in werking zijn getreden en hoe doeltreffend ze zijn geweest.

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

De derogatie is in overeenstemming met de bestaande bepalingen op dit beleidsterrein.

De Commissie heeft op 8 december 2022 een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk⁷ aangenomen. Een van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel is btw-fraude te bestrijden door digitale rapportagevereisten op basis van e-facturering in te voeren. Deze hervorming, die de Raad op 11 maart 2025 heeft goedgekeurd, zal lidstaten in staat stellen e-facturering verplicht te stellen, zoals Italië momenteel doet, maar maakt het overbodig om een verdere derogatie van de btw-richtlijn aan te vragen om dergelijke systemen uit te voeren. Zoals hierboven vermeld, maken het rapporteren van gegevens aan de belastingdienst via elektronische facturering en het mechanisme van gesplitste betaling deel uit van het pakket maatregelen dat Italië heeft aangenomen om btw-fraude te bestrijden.

⁷ COM(2022) 701 final.

Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 van de Raad⁸ is aan Polen een soortgelijke derogatie verleend om het mechanisme van gesplitste betaling toe te passen. Deze derogatie werd aanvankelijk tot en met 28 februari 2022 verleend, vervolgens tot en met 28 februari 2025⁹ en daarna nog eens tot en met 29 februari 2028¹⁰. 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 Poolse mechanisme van gesplitste betaling 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 de belastingplichtige kan er maar in beperkte mate over beschikken en deze in beginsel alleen gebruiken voor de afdracht van verschuldigde btw aan de belastingautoriteit of aan de leveranciers en dienstverleners.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag is artikel 395 van de btw-richtlijn, op grond waarvan de Raad op voorstel van de Commissie elke lidstaat met eenparigheid van stemmen kan 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.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Gelet op de bepaling van de btw-richtlijn die de grondslag voor het voorstel vormt, valt dit onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese 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 leveringen van goederen en diensten aan de overheidssector en aan door de overheid gecontroleerde ondernemingen: het toepassingsgebied is dus gericht op specifieke sectoren waarin belastingontduiking voor aanzienlijke problemen zorgt. De bijzondere maatregel staat derhalve in verhouding tot het beoogde doel, namelijk belastingontduiking bestrijden.

⁸ 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).

⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/559 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 betreffende de machtiging aan Polen om de bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 108 van 7.4.2022, blz. 51).

¹⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/373 van de Raad van 18 februari 2025 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/310 betreffende de machtiging aan Polen om de bijzondere maatregel te blijven toepassen die afwijkt van artikel 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L, 2025/373, 28.2.2025).

- **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.

- **Effectbeoordeling**

Er is geen effectbeoordeling uitgevoerd, aangezien het voorstel naar verwachting geen aanzienlijke economische, ecologische of sociale gevolgen zal hebben.

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 en ondernemingen die onder zeggenschap van een centrale of lokale overheid staan. 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 zorgt de implementatie van de maatregel ervoor dat het betalingsvolume jaarlijks met ongeveer 4,6 miljard EUR toeneemt. 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 alle jaren dat de maatregel volledig is uitgevoerd. Italië vreest dat de afschaffing van de maatregel zou kunnen leiden tot een inkomstenderving van dezelfde omvang, terwijl Italië dan nog steeds met een aanzienlijke btw-kloof kampt.

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 voldoen de gemiddelde verwerkingstijden voor teruggaafverzoeken grotendeels aan de in de nationale wetgeving vastgestelde termijn van drie maanden¹¹. Bovendien worden deze verwerkingstijden verkort voor bedrijven die onder het mechanisme van gesplitste

¹¹ Artikel 38-bis van presidentieel decreet nr. 633 van 26 oktober 1972.

betaling vallen omdat deze verzoeken prioritair worden behandeld. Verder heeft de invoering van elektronische facturering de algehele verwerking van verzoeken vergemakkelijkt, waardoor er in algemene zin minder tijd nodig is om teruggaafverzoeken te verwerken. Volgens de door Italië verstrekte gegevens bedroeg de gemiddelde tijd om teruggaafverzoeken af te wikkelen in 2024 74 dagen, terwijl het gemiddelde voor verzoeken in het kader van de gesplitste betaling gemiddeld 60 dagen bedroeg.

- **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.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen 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 waarde¹, en met name artikel 395, lid 1, eerste alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 van de Raad² 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 die overheden op een aparte en geblokkeerde bankrekening van de belastingdienst gestort moest worden (“de bijzondere maatregel”). De 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 van de Raad³ werd Italië gemachtigd de bijzondere maatregel toe te passen tot en met 30 juni 2020, en het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel werd daarbij uitgebreid tot leveringen van goederen en diensten aan bepaalde ondernemingen die onder zeggenschap van een overheid staan, en aan beursgenoteerde ondernemingen die zijn opgenomen in de Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa-index (“FTSE-MIB-index”). De bijzondere maatregel is bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1105 van de Raad⁴ verder verlengd tot

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

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 van de Raad van 14 juli 2015 waarbij Italië wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 217 van 18.8.2015, blz. 7, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1401/oj>).

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 van de Raad van 25 april 2017 waarbij de Italiaanse Republiek wordt gemachtigd een bijzondere maatregel toe te passen die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1401 (PB L 118 van 6.5.2017, blz. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/784/oj>).

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1105 van de Raad van 24 juli 2020 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 (PB L 242 van 28.7.2020, blz. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/1105/oj>).

en met 30 juni 2023 en vervolgens bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 van de Raad⁵ tot en met 30 juni 2026. Op grond van Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 zijn beursgenoteerde ondernemingen met ingang van 1 juli 2025 uitgesloten van het toepassingsgebied van de bijzondere maatregel.

- (3) Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 9 oktober 2025, heeft Italië verzocht om de bijzondere maatregel tot en met 31 december 2029 te mogen blijven toepassen.
- (4) Overeenkomstig artikel 395, lid 2, tweede alinea, van Richtlijn 2006/112/EG heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 27 april 2026 van het verzoek van Italië in kennis gesteld. Bij brief van 28 april 2026 heeft de Commissie Italië meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.
- (5) De bijzondere maatregel maakt deel uit van een pakket maatregelen dat Italië ingevoerd heeft om belastingfraude en -ontduiking tegen te gaan. Dat pakket maatregelen, waaronder verplichte elektronische facturering waarvoor bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/593 van de Raad⁶ machtiging verleend is, is in de plaats gekomen van andere controlemaatregelen en stelt de Italiaanse belastingdienst in staat om verschillende, door belastingplichtigen aangegeven transacties kruislings te controleren en toezicht uit te oefenen op hun btw-betalingen.
- (6) Italië is van mening dat in het kader van het pakket maatregelen dat is uitgevoerd de tijd die de belastingdienst nodig heeft om een potentieel geval van belastingfraude of -ontduiking op het spoor te komen, wordt verkort door de verplichte elektronische facturering. Italië is echter eveneens van mening dat het zonder het mechanisme van gesplitste betaling dat door middel van de bijzondere maatregel ingevoerd is, zou kunnen gebeuren dat de verschuldigde btw, nadat de kruiscontrole verricht is, bij belastingplichtigen die betrokken zijn bij belastingfraude of -ontduiking niet geïnd kan worden omdat die belastingplichtigen ondertussen insolvent geworden kunnen zijn. Het mechanisme van gesplitste betaling bleek in dat opzicht, als een maatregel vooraf, heel doeltreffend en een aanvulling op de verplichte elektronische facturering, die een maatregel achteraf is.
- (7) Een van de gevolgen van de bijzondere maatregel is dat leveranciers van goederen en diensten belastingplichtigen zijn en de btw die zij zelf betaald hebben 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 dergelijke leveranciers daardoor constant in een crediteurpositie zullen verkeren en de belastingautoriteiten de facto zullen moeten vragen om teruggaaf van de btw die zij hebben betaald op de goederen en diensten die zij inkopen. Volgens de door Italië verstrekte informatie kunnen belastingplichtigen die transacties verrichten die onder de bijzondere maatregel vallen, bij voorrang aanspraak maken op de betaling van de desbetreffende btw-kredieten, tot de grenzen van het krediet dat met die transacties opgebouwd is. Die praktijk vereist dat teruggaafverzoeken die betrekking hebben op de bijzondere maatregel met

⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1552 van de Raad van 25 juli 2023 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/784 wat betreft de periode van de machtiging voor en het toepassingsgebied van de door Italië genomen bijzondere maatregel die afwijkt van de artikelen 206 en 226 van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 188 van 27.7.2023, blz. 45, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1552/oj>).

⁶ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2018/593/oj>).

voorrang worden afgewikkeld, zowel tijdens het vooronderzoek als bij de betaling van de verschuldigde bedragen in verband met niet-prioritaire teruggaven.

- (8) Italië heeft herhaaldelijk toegezegd niet te verzoeken om verlenging van de bijzondere maatregel zodra het pakket maatregelen dat Italië voornemens was toe te passen, volledig is uitgevoerd. Italië is nu echter van mening dat, gezien de doeltreffendheid van de bijzondere maatregel en de synergieën ervan met andere toegepaste maatregelen, met name de verplichte elektronische facturering, de bijzondere maatregel moet worden verlengd om te voorkomen dat de inspanningen om de btw-kloof in Italië te verkleinen, worden tenietgedaan. De machtiging om de bijzondere maatregel toe te passen moet daarom voor een laatste keer verlengd worden tot en met 30 juni 2029. Omdat machtigingen voor bijzondere maatregelen die afwijken van de algemene btw-regels uitsluitend als laatste middel moeten worden ingezet, moet Italië zijn conventionele middelen om btw-fraude te bestrijden en te voorkomen, verbeteren en ten volle benutten en indien nodig nieuwe middelen invoeren totdat een verdere verlenging van de bijzondere maatregel na eind juni 2029 niet langer nodig is.
- (9) Teneinde de nodige follow-up in het kader van de bijzondere maatregel te waarborgen, en met name het effect op de btw-teruggaaf aan de onder de bijzondere maatregel vallende belastingplichtigen te beoordelen, moet Italië uiterlijk in september 2027 een verslag bij de Commissie indienen. In dat verslag moet ingegaan worden op de algemene situatie in verband met de btw-teruggaaf aan belastingplichtigen, en met name de tijd die daarvoor gemiddeld nodig is, en op de doeltreffendheid van de bijzondere maatregel en van eventuele andere maatregelen die door Italië uitgevoerd zijn om de belastingontduiking in de betrokken sectoren te beperken. In dat verslag moet een lijst van die maatregelen opgenomen worden, samen met de datum van inwerkingtreding ervan.
- (10) De bijzondere maatregel staat in verhouding tot de beoogde doelstellingen aangezien hij beperkt is in de tijd en uitsluitend geldt voor sectoren waarin een aanzienlijk risico op belastingontduiking bestaat. De bijzondere maatregel houdt ook niet het risico in dat de belastingontduiking zal verschuiven naar andere sectoren in Italië of naar andere lidstaten.
- (11) De bijzondere maatregel zal geen nadelige invloed hebben op de totale belastingopbrengst in het stadium van het eindverbruik en geen negatieve gevolgen hebben voor de eigen middelen van de Unie uit de btw.
- (12) 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, tweede alinea, wordt de datum “30 september 2024” vervangen door “30 september 2027”;
- (2) in artikel 5 wordt de datum “30 juni 2026” vervangen door de datum “30 juni 2029”.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter