



Brussel, 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Het huidige initiatief maakt deel uit van het pakket inzake billijke belastingen voor de totstandbrenging van een eengemaakte btw-ruimte in de EU, dat is aangekondigd in de intentieverklaring van voorzitter Juncker bij de Staat van de Unie 2017¹. Het pakket bevat twee voorstellen om de btw-richtlijn² te wijzigen: één voorstel voor een definitief btw-stelsel voor grensoverschrijdende handel³ (met daarbij een voorstel voor kleine ondernemingen), en één voorstel voor een verordening van de Raad inzake de bestrijding van btw-fraude⁴.

Btw is de oudste verbruiksbelasting van Europa. In 1967 werd de principeafspraken gemaakt om binnen de toenmalige Europese Gemeenschap een definitief btw-stelsel tot stand te brengen dat functioneert alsof de Gemeenschap één land is⁵, zonder dat er specifieke regels over btw-tarieven werden overeengekomen, afgezien van de toepassing van een normaal btw-tarief. De lidstaten mochten een onbepaald aantal verlaagde en verhoogde btw-tarieven toepassen en er werd voor die tarieven geen bovengrens of ondergrens vastgesteld⁶.

De afschaffing van fiscale grenzen tussen de lidstaten eind 1992 noopte tot een heroverweging van de manier waarop de handel in goederen binnen de Gemeenschap werd belast. De doelstelling was dat goederen in het land van oorsprong zouden worden belast, wat perfect zou aansluiten bij de idee van een echte interne markt. Aangezien de politieke en technische omstandigheden destijds niet rijp waren voor een dergelijk systeem, is een btw-overgangsregeling vastgesteld⁷.

De overgangsregeling vereiste regels voor btw-tarieven om verstoringen bij het grensoverschrijdend winkelen en de grensoverschrijdende handel na het afschaffen van fiscale grenzen te voorkomen. In oktober 1992 bereikte de Raad overeenstemming over regels die de

¹ Staat van de Unie 2017. Intentieverklaring aan voorzitter Antonio Tajani en premier Jüri Ratas van 13 september 2017: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_nl.pdf. Zie tevens bijlage I bij het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2017, COM(2016) 710 final, Straatsburg, 25.10.2016, blz. 3: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_nl.pdf

² Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

³ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (COM(2017) 569 final).

⁴ Gewijzigd voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 wat betreft maatregelen ter versterking van de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (COM(2017) 706 final).

⁵ Eerste Richtlijn 67/227/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting.

⁶ Tweede Richtlijn 67/228/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - Structuur en wijze van toepassing van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

⁷ Richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van Richtlijn 77/388/EEG (PB L 376 van 31.12.1991, blz. 1).

beslissingsvrijheid van de lidstaten bij de vaststelling van btw-tarieven inperkten⁸. De lidstaten moesten een normaal btw-tarief van ten minste 15 % toepassen en mochten een of twee verlaagde tarieven, met als ondergrens 5 %, toepassen op bepaalde goederen en diensten (bijlage III bij de btw-richtlijn). Bovendien mochten de lidstaten nog lagere tarieven, inclusief een nultarief, en ook een verlaagd tarief voor goederen en diensten die niet op de lijst stonden, toepassen indien deze tarieven al op 1 januari 1991 bestonden.

Deze laatstgenoemde derogaties moesten ervoor zorgen dat de nationale wetten op bepaalde gebieden gedurende een overgangsperiode geleidelijk konden worden aangepast aan de gemeenschappelijke regels⁹, die immers nodig waren voor een volledig op belastingheffing in het land van oorsprong gebaseerd definitief btw-stelsel, en moesten dus vervallen zodra de overgangsregeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten zou worden vervangen door een dergelijk definitief btw-stelsel.

In juli 2003 stelde de Commissie voor om de regels voor verlaagde btw-tarieven te vereenvoudigen¹⁰ door alle verlaagde tarieven voor goederen en diensten die niet onder bijlage III vielen, af te schaffen. De Raad kon het echter niet eens worden over deze gedeeltelijke afschaffing van derogaties¹¹, die tot op heden nog bestaan.

Zolang het de bedoeling was om het definitieve btw-stelsel te baseren op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van oorsprong, was er reden om de derogaties af te schaffen of te laten vervallen: voor dat stelsel was immers een onderlinge aanpassing van de btw-tarieven vereist.

Aangezien er echter geen echte vooruitgang bij de convergentie van de tarieven werd geboekt, besloot de Commissie in 2012 om, met instemming van de Raad en het Europees Parlement, de doelstelling van een op de lidstaat van oorsprong gebaseerd definitief btw-stelsel los te laten ten gunste van een op het bestemmingsbeginsel gebaseerd stelsel¹².

In de dienstensector was de plaats van belastingheffing sinds 2010 al geleidelijk verschoven naar het land van bestemming. Het besluit ter zake was in 2008 genomen: in dat jaar nam de Raad een voorstel aan om concurrentievervalsingen tussen lidstaten met verschillende btw-tarieven te voorkomen¹³. Bijgevolg worden tegenwoordig bijna alle leveringen van diensten volgens het bestemmingsbeginsel belast. De geleidelijke overschakeling op een op het bestemmingsbeginsel gebaseerde belastingheffing van diensten is in 2015 afgerond. Sindsdien worden alle leveringen van bedrijven aan consumenten (b2c-leveringen) van telecommunicatie-, elektronische en omroepdiensten belast op de plaats van de consument en niet van de leverancier.

⁸ Richtlijn 92/77/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG (onderlinge aanpassing van de btw-tarieven).

⁹ Arrest van 12 juni 2008, zaak C-462/05, *Commissie/Portugal*, EU:C:2008:337.

¹⁰ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de verlaagde BTW-tarieven betreft (COM(2003) 397 final).

¹¹ Richtlijn 2006/18/EG van 14 februari 2006 tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de verlaagde BTW-tarieven betreft (PB L 51 van 22.2.2006, blz. 12).

¹² Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toekomst van de btw: Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter btw-stelsel, aangepast aan de eengemaakte markt (COM(2011) 851 final), punt 4.1. In zijn conclusies van 15 mei 2012 schaarde de Raad zich achter de conclusies van de mededeling.

¹³ Richtlijn 2008/8/EG van de Raad van 12 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de plaats van een dienst (PB L 44 van 20.2.2008, blz. 11).

Dit alles heeft ervoor gezorgd dat de Commissie in haar btw-actieplan van 2016¹⁴ heeft voorgesteld om de huidige overgangsregeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten te vervangen door een op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde definitieve regeling en zo een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte te creëren. Tegelijkertijd kondigde de Commissie aan dat belastingheffing in de lidstaat van bestemming de lidstaten meer ruimte zou bieden bij de vaststelling van de btw-tarieven en dat dus alle thans bestaande verlaagde tarieven, inclusief de derogaties, die wettelijk werden toegepast door de lidstaten, gehandhaafd zouden moeten blijven en opengesteld zouden kunnen worden voor alle lidstaten, zodat er sprake zou zijn van een gelijke behandeling. Een wetgevingsvoorstel voor btw-tarieven maakte deel uit van het werkprogramma van de Commissie voor 2017¹⁵.

In zijn conclusies¹⁶ heeft de Raad nota genomen van de richting die de Commissie had uitgestippeld in het btw-actieplan voor het btw-tariefstelsel, en van haar voornemen om in 2017 een wetgevingsvoorstel in te dienen voor een hervorming die de lidstaten meer vrijheid zou geven bij de vaststelling van de tarieven. De Raad stond positief tegenover het voornemen van de Commissie om een voorstel te presenteren dat meer ruimte zou bieden en alle lidstaten de mogelijkheid zou geven om gebruik te maken van verlaagde en nultarieven zoals die in bepaalde lidstaten al bestonden. Wel wees hij op de noodzaak om vast te houden aan voldoende harmonisatie in de EU en ervoor te zorgen dat de gekozen oplossing goed uitgebalanceerd zou zijn zodat concurrentievervalsing, kostenstijgingen voor het bedrijfsleven en negatieve gevolgen voor de werking van de eengemaakte markt worden voorkomen.

Op 4 oktober 2017 kwam de Commissie met het eerste voorstel voor de invoering van een definitief stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten¹⁷ en met een schets van de opeenvolgende stappen en substappen voor de invoering van dit stelsel in haar mededeling over de follow-up van het btw-actieplan¹⁸. In haar mededeling bevestigde de Commissie dat zij een hervorming van de btw-tarieven zou voorstellen, die zou stroken met de op het bestemmingsbeginsel gebaseerde definitieve regeling die de huidige overgangsregeling geleidelijk zou vervangen. Wanneer goederen en diensten in de lidstaat van bestemming worden belast, hebben de leveranciers er geen baat bij om in een lidstaat met een lager tarief te zijn gevestigd, en verstoort de diversiteit in btw-tarieven dus niet meer de werking van de eengemaakte markt, mits deze diversiteit vergezeld gaat van waarborgen om mogelijke risico's zoals uitholling van inkomsten, concurrentievervalsing, complexiteit en rechtsonzekerheid te voorkomen.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over een actieplan betreffende de btw – Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om knopen door te hakken (COM(2016)148 final).

¹⁵ Werkprogramma van de Commissie voor 2017: Naar een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt ((COM(2016) 710 final).

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

¹⁷ Zie: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Follow-up van het actieplan betreffende de btw – Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om in actie te komen (COM(2017) 566 final).

Er worden wijzigingen in de btw-richtlijn voorgesteld die in het verlengde liggen van het btw-actieplan en die rekening houden met het mandaat van de Raad. Deze wijzigingen moeten samenvallen met de inwerkingtreding van het definitieve btw-stelsel, om te voorkomen dat de lidstaten na het vervallen van de derogaties hun 250 thans bestaande verlaagde tarieven en vrijstellingen met recht op aftrek van voorbelasting moeten opgeven.

In een definitief btw-stelsel gelden voor alle lidstaten dezelfde regels en krijgen ze dezelfde vrijheid bij de vaststelling van btw-tarieven. Binnen de geharmoniseerde en minder restrictieve regelgeving mogen zij, naast de twee verlaagde tarieven van ten minste vijf procent en een vrijstelling met recht op aftrek van voorbelasting die thans al zijn toegestaan, nog een ander verlaagd tarief van nul tot vijf procent toepassen. In plaats van een uitbreiding van de al omvangrijke lijst van goederen en diensten waarvoor verlaagde btw-tarieven zijn toegestaan (bijlage III) komt er een "negatieve lijst" met rubrieken waarvoor geen verlaagde tarieven mogen gelden.

Aangezien deze nieuwe regels minder restrictief zijn, bieden ze de mogelijkheid tot een ruimere toepassing van het beginsel van budgettaire neutraliteit, dat in het huidige btw-overgangsstelsel wordt uitgehold door de bepalingen van bijlage III en de tijdelijke derogaties met een beperkt toepassingsgebied. In de nieuwe geharmoniseerde regelgeving moeten de lidstaten er ook voor zorgen dat het voordeel van de verlaagde tarieven terecht komt bij de eindverbruiker en dat met deze tarieven een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd. Voorts moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het gewogen gemiddelde btw-tarief voor handelingen waarvoor geen btw-aftrek mogelijk is, altijd hoger is dan 12 %.

Vóór de inwerkingtreding van de nieuwe geharmoniseerde regelgeving zal de Commissie conform artikel 100 van de btw-richtlijn bijlage III evalueren in verband met specifieke verzoeken van bepaalde lidstaten. De evaluatie zal plaatsvinden binnen het btw-comité. Daarna volgt een wetgevingsvoorstel van de Commissie tot aanpassing van bijlage III.

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

De aanpassing van de tariefregels aan een op het bestemmingsbeginsel gebaseerd stelsel is verenigbaar met het voorstel voor een definitief btw-stelsel voor het handelsverkeer tussen de lidstaten.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel strookt met de doelstellingen van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor de richtlijn tot wijziging van de btw-richtlijn is artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Krachtens dit artikel stelt de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de regels van de lidstaten op het gebied van de indirecte belastingen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Overeenkomstig het in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde subsidiariteitsbeginsel mag slechts op het niveau van de Unie worden opgetreden wanneer de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten alleen kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de EU kunnen worden bereikt.

In het kader van de huidige btw-richtlijn kunnen de lidstaten geen verlaagde btw-tarieven toekennen voor de levering van andere goederen en diensten dan die welke in bijlage III bij de btw-richtlijn zijn vermeld, zelfs niet wanneer verlaagde btw-tarieven de concurrentie of de werking van de interne markt niet kunnen verstoren.

Bovendien vervallen de bestaande derogaties op de algemene regels (de mogelijkheid om verlaagde tarieven toe te passen op de levering van goederen en diensten die niet in bijlage III zijn vermeld, of de toepassing van verlaagde tarieven die onder het minimumtarief van 5 % liggen) in een definitieve btw-regeling, waardoor de lidstaten nog minder speelruimte zouden krijgen.

Om te voorkomen dat de derogaties vervallen, en om een gelijke behandeling van de lidstaten te waarborgen, is een wetgevingsinitiatief op EU-niveau tot wijziging van de richtlijn onvermijdelijk.

- **Evenredigheid**

Het voorstel tot hervorming van de btw-tarieven strookt met het evenredigheidsbeginsel: het gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De vaststelling en beperking van de btw-tarieven moet onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen, mits de werking van de interne markt gewaarborgd is. Het initiatief voorkomt dat de lidstaten btw-tarieven, die thans op tijdelijke basis worden toegepast, moeten afschaffen, en biedt hun voorts de mogelijkheid om regelgeving die voldoet aan het beginsel van budgettaire neutraliteit, onverkort in te voeren.

- **Keuze van het instrument**

Er is een richtlijn nodig om de huidige btw-richtlijn te wijzigen.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Ex-postevaluatie**

Een externe consultant heeft in 2011 een retrospectieve evaluatie uitgevoerd van bepaalde onderdelen van het btw-stelsel van de EU¹⁹. De bevindingen ervan zijn gebruikt als vertrekpunt voor de beoordeling van het huidige btw-stelsel. Naast de evaluatie is in 2013 een

¹⁹ Final report, Londen 2011, te vinden: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

studie naar de economische effecten van de huidige btw-tariefstructuur²⁰ en in 2017 een studie naar de hervorming van de regelgeving voor de btw-tarieven in de EU²¹ verricht.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er is gedurende twaalf weken, van 21 december 2016 tot 21 maart 2017, een openbare raadpleging gehouden, die 327 reacties opleverde²². 42 % van de respondenten was voorstander van de verlening van derogaties aan alle lidstaten, terwijl 25 % voor afschaffing ervan was. Een kwart van de respondenten had daarover geen mening en 8 % vond dat de derogaties niet mochten worden uitgebreid tot alle lidstaten, maar wel permanent zouden moeten worden gemaakt voor de lidstaten waaraan op dat moment al een derogatie was verleend.

De lidstaten zijn geraadpleegd via de groep over de toekomst van de btw, een informele deskundigengroep van de Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van nationale belastingdiensten, die de Commissie een forum biedt voor de raadpleging van btw-deskundigen uit de lidstaten over pre-wetgevingsinitiatieven.

- **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling bij dit voorstel is door de Raad voor regelgevingstoetsing bekeken. De raad bracht eerst een negatief advies en vervolgens, na de indiening van een gewijzigde effectbeoordeling, een positief advies met voorbehoud uit²³. In de definitieve effectbeoordeling is rekening gehouden met alle aanbevelingen van de Raad voor regelgevingstoetsing. Bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie over de effectbeoordeling bevat een nader overzicht van de wijze waarop rekening is gehouden met die aanbevelingen.

Er zijn twee beleidsopties bekeken, die beide in het teken stonden van het vervallen van de derogaties bij de inwerkingtreding van het definitieve btw-stelsel. In de eerste optie zouden de bestaande derogaties worden toegekend aan alle lidstaten door de nationale bepalingen in de btw-richtlijn te integreren. Dit zou echter een vanuit technisch-juridisch oogpunt complexe operatie worden en mogelijk gaan conflicteren met het principe van budgettaire neutraliteit. De tweede optie, waaraan uiteindelijk de voorkeur is gegeven, biedt een oplossing voor het probleem van de derogaties doordat een einde wordt gemaakt aan de beperkingen die noopten tot deze derogaties, namelijk de lijst van goederen en diensten waarvoor verlaagde btw-tarieven zijn toegestaan (bijlage III) en het minimumpercentage van 5 % voor additionele verlaagde btw-tarieven. Het huidige beginsel waarbij alleen verlaagde tarieven mogen worden ingevoerd als dat expliciet wordt toegestaan, wordt dan vervangen door het beginsel dat een beperkt aantal verlaagde tarieven voor de levering van goederen of diensten wordt toegestaan tenzij dit expliciet wordt uitgesloten.

Om het risico van toenemende complexiteit te beperken, moeten de lidstaten worden verplicht om verlaagde tarieven zoveel mogelijk te beperken tot b2c-leveringen en om informatie over de toegepaste verlaagde tarieven mee te delen op basis van de statistische classificatie van

²⁰ Final report, Wenen 2013, te vinden op:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Reform of rules on EU VAT rates, final report (verschijnt binnenkort).

²² De reacties van de deelnemers en het volledige verslag over de resultaten zijn te vinden op [CIRCABC](#).

²³ SEC(2017).

producten gekoppeld aan activiteiten, afgekort CPA. De Commissie publiceert deze informatie dan via de "Taxes in Europe"-databank (het webportaal TEDB).

In vergelijking met de huidige situatie kan de kans op geschillen tussen de lidstaten niet worden beperkt omdat de lidstaten los van eventuele wijzigingen in de btw-richtlijn verplicht blijven om zich bij de toepassing van verlaagde tarieven te houden aan het beginsel van budgettaire neutraliteit en aan de bepalingen van het VWEU, en met name artikel 107 (staatssteun), artikel 110 (protectionistische belastingheffing) en artikel 113 (verstoring van de mededinging).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de begroting van de Unie. De eigen btw-middelen worden berekend als een percentage van een geharmoniseerde grondslag die wordt bepaald door de btw-inkomsten te delen door een gewogen gemiddeld btw-tarief, waardoor alle btw-tariefverschillen worden geëlimineerd.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Vóór de inwerkingtreding van het definitieve btw-stelsel zal de Commissie erop blijven letten dat de lidstaten zich bij de toepassing van verlaagde tarieven houden aan de minimumpercentages, aan bijlage III en aan de derogaties die aan hen zijn verleend.

Na de inwerkingtreding van het definitieve btw-stelsel zal de Commissie erop letten dat het normale tarief wordt toegepast op de producten in de negatieve lijst, dat de eindverbruiker profiteert van de verlaagde tarieven en dat de begroting gevrijwaard wordt, waarvoor de lidstaten gegevens berekenen die door de Commissie worden gecontroleerd bij de bepaling van de eigen btw-middelen.

Na de inwerkingtreding van de nieuwe regels stelt de Commissie om de vijf jaar een evaluatieverslag over de negatieve lijst en de budgettaire vrijwaring op, dat bij de Raad wordt ingediend.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Het voorstel vereist geen toelichtende stukken over de omzetting.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Wijzigingen in Richtlijn 2006/112/EG met ingang van de inwerkingtreding van een definitieve regeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten

De overgangsbepalingen van hoofdstuk 4 van titel VIII die een tijdelijke afwijking van de algemene regels toestonden totdat een definitieve regeling zou worden vastgesteld, worden ingetrokken.

Artikel 98 staat de lidstaten toe om ten hoogste twee verlaagde tarieven van ten minste 5 % toe te passen. Om ervoor te zorgen dat elke lidstaat de thans bestaande tarieven kunnen blijven toepassen zonder dat het principe van gelijke behandeling in het gedrang komt, mag elke lidstaat één verlaagd tarief toepassen waarvoor geen minimumpercentage van 5 % geldt, en daarnaast een vrijstelling met recht op aftrek van de voorbelasting.

De lidstaten moeten erop letten dat die verlaagde tarieven en de vrijstelling ten goede komen aan de eindverbruiker en dat deze in het algemeen belang zijn. De "eindverbruiker" is degene die goederen of diensten aanschaft voor persoonlijk gebruik (antoniem: economische activiteit) en dus de belasting draagt. Bijgevolg mogen dergelijke tarieven niet gelden voor goederen en diensten die alléén als intermediaire input kunnen worden gebruikt, maar wel voor als intermediaire input gebruikte goederen en diensten die doorgaans aan de eindverbruiker worden verkocht.

Artikel 99 bis zorgt ervoor dat de lidstaten bij de vaststelling van tarieven een gewogen gemiddelde btw van meer dan 12 % toepassen. Het gewogen gemiddelde btw-tarief van een lidstaat houdt met alle vigerende btw-tarieven rekening en elk btw-tarief wordt gewogen met het procentuele aandeel van de waarde van de handelingen waarvoor dat tarief geldt, in het totaal van de belastbare handelingen. Het gewogen gemiddelde tarief vrijwaart de ontvangsten omdat het alleen mag worden berekend op basis van de handelingen waarvoor geen btw-aftrek mogelijk is. Daarbij gaat het vooral om leveringen aan de eindverbruikers, maar ook aan vrijgestelde sectoren van de economie, zoals publieke lichamen.

In artikel 100 is bepaald dat de Commissie om de vijf jaar een verslag over de reikwijdte van de negatieve lijst van goederen en diensten waarvoor het normale tarief geldt, moet indienen bij de Raad. De evaluatie dient te starten met een raadpleging van het btw-comité en omvat ook een beoordeling van de in artikel 99 bis bedoelde vrijwaring van de ontvangsten.

Artikel 105 biedt Portugal de mogelijkheid om in de autonome gebieden van de Azoren en Madeira lagere regionale tarieven toe te passen omdat die derogatie al op permanente basis was verleend. In een definitief btw-stelsel zal Portugal er echter voor moeten zorgen dat het minimumtarief van 15 % voor het gewone tarief ook in die gebieden wordt aangehouden.

Een nieuwe bijlage III bis bevat de negatieve lijst, die betrekking heeft op de levering van accijnsgoederen en leveringen van goederen en diensten waarbij verlaagde tarieven of een vrijstelling met recht op aftrek van voorbelasting kunnen leiden tot een verstoring van de concurrentie. De lijst is ingedeeld volgens de statistische classificatie van producten gekoppeld aan activiteiten²⁴ en is uitgebreid met de levering van bepaalde verbruiksgoederen als tegenwicht tegen de grotere manoeuvreerruimte waarover de lidstaten beschikken.

De artikelen 101, 102, 103, 104 bis en bijlage III worden geschrapt omdat deze achterhaald zijn door de nieuwe regels.

Artikel 94, artikel 316, lid 1, onder c), artikel 378, lid 2, onder b), en artikel 387 worden geschrapt omdat leveringen in het kader van de bijzondere regeling voor gebruikte goederen, kunstvoorwerpen en voorwerpen voor verzamelingen in bijlage III bis zijn opgenomen.

²⁴ Verordening (EU) nr. 1209/2014 van de Commissie van 29 oktober 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 451/2008 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een nieuwe statistische classificatie van producten gekoppeld aan activiteiten (CPA) en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3696/93 van de Raad.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 113,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De regels voor de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) zoals thans vastgelegd in Richtlijn 2006/112/EG van de Raad³, zijn bedoeld om de werking van de interne markt te beschermen en concurrentievervalsingen te voorkomen. De regels hebben een geschiedenis van twee decennia en berusten op het oorsprongsbeginsel. In haar btw-actieplan⁴ en in de follow-up ervan⁵ heeft de Commissie haar voornemen aangekondigd om die regels aan te passen en in een definitief btw-stelsel voor het grensoverschrijdende b2b (business-to-business)-handelsverkeer tussen de lidstaten te baseren op belastingheffing in de lidstaat van bestemming.
- (2) In een definitief stelsel waarin de levering van goederen en diensten wordt belast in de lidstaat van bestemming, hebben de leveranciers er niet veel baat bij om in een lidstaat met een lager tarief te zijn gevestigd. Grotere verschillen in de btw-tarieven zouden in een dergelijk stelsel niet leiden tot een verstoring van de concurrentie of van de werking van de eengemaakte markt. In die situatie zou het dus passend zijn om de lidstaten meer ruimte te bieden bij de vaststelling van de tarieven.
- (3) De afschaffing van beperkingen bij de inwerkingtreding van de definitieve regeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten moet de lidstaten de mogelijkheid bieden om door te gaan met de toepassing van verlaagde btw-tarieven die thans als derogaties zijn toegestaan in het kader van hoofdstuk 4 van titel VIII van

¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over een actieplan betreffende de btw - Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om knopen door te hakken (COM(2016) 148 final van 7 april 2016).

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Follow-up van het actieplan betreffende de btw – Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om in actie te komen (COM(2017) 566 final van 4 oktober 2017).

Richtlijn 2006/112/EG en bijlage X bij Richtlijn 2006/112/EG en die anders zouden vervallen bij de inwerkingtreding van die regeling.

- (4) In een definitief btw-stelsel moeten alle lidstaten gelijk worden behandeld en moeten voor hen dus dezelfde beperkingen gelden bij de toepassing van verlaagde btw-tarieven, die een uitzondering op het gewone tarief moeten blijven. Een dergelijke gelijke behandeling zonder beknutting van de ruimte waarover de lidstaten thans bij de vaststelling van de btw beschikken, is mogelijk wanneer álle lidstaten naast twee verlaagde tarieven van ten minste 5 % ook een verlaagd tarief waarvoor het minimumvereiste niet geldt, en een vrijstelling met recht op aftrek van de voorbelasting kunnen toepassen.
- (5) Er kunnen concurrentieverstoringen ontstaan wanneer het belastingheffingsmechanisme niet zou berusten op het bestemmingsbeginsel. Dit is met name het geval bij reisfaciliteiten die als één enkele dienst worden geleverd in het kader van de bijzondere regeling voor reisbureaus, en bij goederen die worden geleverd in het kader van de bijzondere regeling voor gebruikte goederen, kunstvoorwerpen, voorwerpen voor verzamelingen en antiquiteiten, maar ook bij bijvoorbeeld financiële diensten en andere goederen en diensten die zijn vrijgesteld zonder recht op aftrek, maar waarvoor een recht van belastingheffing kan worden verleend. Om dergelijke verstoringen te beperken, moet op basis van de statistische classificatie van producten gekoppeld aan activiteiten een lijst van leveringen van goederen en diensten worden opgesteld die aan het gewone btw-tarief zijn onderworpen ("negatieve lijst"). De lijst moet om de vijf jaar worden geëvalueerd.
- (6) Om onnodige complexiteit en de daarmee gepaarde gaande kostenstijgingen voor het bedrijfsleven, met name in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap, te voorkomen mogen goederen en diensten die alleen als intermediaire input voor een economische activiteit kunnen worden gebruikt, in een definitief btw-stelsel niet in aanmerking komen voor verlaagde tarieven. Alleen de eindverbruikers mogen van dergelijke tarieven profiteren en bij de vaststelling van dergelijke tarieven moet ervoor worden gezorgd dat soortgelijke goederen en diensten die door uiteenlopende belastingplichtigen worden geleverd, gelijk worden behandeld. Derhalve moeten die tarieven worden toegepast om een doelstelling van algemeen belang op consistente wijze na te streven.
- (7) Om ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën van de lidstaten solide blijven, en om buitensporige macro-economische onevenwichtigheden te voorkomen, moet ervoor worden gezorgd dat de inkomsten op peil blijven. Aangezien de btw een belangrijke inkomstenbron is, is het voor de vrijwaring van de nationale begrotingen van vitaal belang dat de lidstaten te allen tijde een minimumpercentage voor het gewogen gemiddelde in acht nemen.
- (8) Hoewel de toepassing van uiteenlopende tarieven in bepaalde afgelegen gebieden mogelijk blijft, moet ervoor worden gezorgd dat een normaal tarief van ten minste 15 % wordt aangehouden.
- (9) Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat de lidstaten gelijke toegang hebben tot de toepassing van verlaagde tarieven. Daar dit doel niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de bestaande beperkingen beter op Unieniveau kan worden verwezenlijkt, kan de Unie conform het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om dit doel te verwezenlijken.

- (10) Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken⁶ hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van één of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettingsinstrumenten wordt toegelicht. Met betrekking tot deze richtlijn acht de wetgever de toezending van die stukken gerechtvaardigd.
- (11) Derogaties uit hoofde van hoofdstuk 4 van titel VIII van Richtlijn 2006/112/EG en bijlage X bij Richtlijn 2006/112/EG moeten vervallen op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn inzake de invoering van de nadere technische maatregelen voor de werking van het op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde definitieve btw-stelsel. De onderhavige richtlijn en de richtlijn inzake de invoering van de nadere technische maatregelen voor de werking van het op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde definitieve btw-stelsel moeten daarom op dezelfde uiterste datum zijn omgezet en de nationale bepalingen die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen, moeten vanaf die uiterste datum van toepassing zijn. Tot die datum moeten de huidige tariefbepalingen van Richtlijn 2006/112/EG, met inbegrip van de bijlagen daarbij, van toepassing blijven.
- (12) Richtlijn 2006/112/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2006/112/EG wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Artikel 94, lid 2, wordt geschrapt.
- (2) Artikel 98 wordt vervangen door:

"Artikel 98

1. De lidstaten kunnen maximaal twee verlaagde tarieven toepassen.

De verlaagde tarieven worden vastgesteld op een percentage van de maatstaf van heffing, dat niet lager mag zijn dan 5 %.

2. In afwijking van lid 1 kunnen de lidstaten naast de twee verlaagde tarieven ook een verlaagd tarief dat onder het minimumtarief van 5 % ligt, en een vrijstelling met recht op aftrek van voorbelasting toepassen.

3. Verlaagde tarieven en vrijstellingen uit hoofde van de leden 1 en 2 komen alleen ten goede aan de eindverbruiker en worden toegepast om een doelstelling van algemeen belang op consistente wijze na te streven.

De in de leden 1 en 2 bedoelde tarieven en vrijstellingen worden niet toegepast op goederen en diensten die in de rubrieken van bijlage III bis zijn vermeld."

- (3) Artikel 99 wordt geschrapt.
- (4) Het volgende artikel 99 bis wordt ingevoegd:

⁶ PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14.

"Artikel 99 bis

Bij de vaststelling van de in de artikelen 97 en 98 bedoelde tarieven wordt ervoor gezorgd dat het gewogen gemiddelde tarief, dat overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad (*) wordt berekend, te allen tijde hoger is dan 12 %.

(*) Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9).".

- (5) Artikel 100 wordt vervangen door:

"Artikel 100

De Commissie dient uiterlijk op 31 december 2026, en daarna om de vijf jaar, bij de Raad een verslag in over het toepassingsgebied van bijlage III bis, met daarbij indien nodig voorstellen om die bijlage te wijzigen.".

- (6) De artikelen 101, 102, 103 en 104 bis worden geschrapt.

- (7) Artikel 105 wordt als volgt gewijzigd:

a) lid 1 wordt geschrapt;

b) lid 2 wordt vervangen door:

"2. Portugal mag op de handelingen in de autonome gebieden van de Azoren en Madeira en op de rechtstreekse invoer in deze gebieden lagere tarieven toepassen dan die welke op het vasteland gelden. Het normale tarief mag echter niet lager zijn dan 15 %.".

- (8) Hoofdstuk 4 van titel VIII wordt geschrapt.

- (9) Artikel 316, lid 1, onder c), wordt geschrapt.

- (10) Artikel 378, lid 2, onder b), wordt geschrapt.

- (11) Artikel 387, onder c), wordt geschrapt.

- (12) Bijlage III wordt geschrapt.

- (13) De bijlage bij deze richtlijn wordt als bijlage III bis ingevoegd.

Artikel 2

1. Uiterlijk op de uiterste datum van omzetting van de richtlijn inzake de invoering van de nadere technische maatregelen voor de werking van het op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde definitieve btw-stelsel worden door de lidstaten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld en bekendgemaakt die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Zij passen die bepalingen toe vanaf de datum van toepassing van de bepalingen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijn inzake de invoering van de nadere technische maatregelen voor de werking van het op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde definitieve btw-stelsel.

De Commissie maakt in een bericht in het Publicatieblad van de Europese Unie de in de eerste en de tweede alinea bedoelde datums bekend.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter