

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2280

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) (Kamerstuk 34 646, nr. 2)

Fiche: Europees actieplan tegen (reis)documentenfraude (Kamerstuk 22 112, nr. 2278)

Fiche: Richtlijn en verordening Modernisering van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce (Kamerstuk 22 112, nr. 2279)

Fiche: Wijziging btw-richtlijn op het gebied van btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften

Fiche: Verordening tot invoering van een Europees kader voor herstel en afwikkeling van centrale tegenpartijen (Kamerstuk 22 112, nr. 2281)

Fiche: Herziening richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen (Kamerstuk 22 112, nr. 2282)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Wijziging btw-richtlijn op het gebied van btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften betreft.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
1 december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2016) 758
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020464889&uri=COM:2016:758:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1481020404650&uri=SWD:2016:392:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD(2016) 392
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Ecofin Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*
113 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Unanimiteit
- j) *Rol Europees Parlement:*
Raadplegend

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit richtlijnvoorstel is onderdeel van een pakket maatregelen op het gebied van de btw in het kader van de Digitale interne markt. De maatregelen worden in twee separate BNC-fiches behandeld. Een van de richtlijnvoorstellen gaat over de btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften.

In de btw-richtlijn¹ is bepaald dat het standaard btw-tarief niet lager mag zijn dan 15%. Voor bepaalde categorieën, genoemd in bijlage III van de btw-richtlijn, is hierop een uitzondering gemaakt. Voor de in deze bijlage genoemde categorieën kunnen lidstaten ervoor kiezen om een verlaagd btw-tarief toe te passen (met een minimum btw-tarief van 5%).² Een van deze categorieën omvat publicaties op alle fysieke dragers, waardoor lidstaten op bijvoorbeeld fysieke boeken, tijdschriften en kranten het in die lidstaat geldende verlaagde btw-tarief kunnen hanteren. Echter, voor elektronische diensten, waaronder elektronische publicaties, bestaat deze uitzondering niet en dient het standaard btw-tarief te worden gehanteerd. Het gevolg is dat publicaties met dezelfde inhoud, maar aangeboden in

¹ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

² Verschillende lidstaten hebben, op basis van veelal bij de introductie van de btw-richtlijn of bij toetreding tot de EU vastgelegde derogaties, de mogelijkheid voor bepaalde goederen en diensten een tarief te hanteren onder het minimum van 5%. Voor fysieke boeken, kranten en tijdschriften gaat het om negen lidstaten.

een andere vorm (elektronisch respectievelijk fysiek), voor de btw verschillend worden behandeld.

In het Actieplan van april 2016 geeft de Europese Commissie aan dat in het kader van het werken naar een definitief btw-systeem op basis van het bestemmingslandbeginsel, ook het systeem van de btw-tarieven heroverwogen dient te worden. In de – onder het Nederlandse voorzitterschap aangenomen – Raadsconclusies heeft de Raad in reactie daarop de Commissie verzocht vóór eind 2016 een wetgevingsvoorstel in te dienen met bepalingen over btw-tarieven voor elektronische publicaties en hier een effectbeoordeling aan toe te voegen.

Met dit voorstel wordt hierop een antwoord gegeven. Zoals hierboven aangegeven, is het op basis van de btw-richtlijn momenteel niet mogelijk om elektronische diensten tegen het verlaagde btw-tarief te belasten. Met dit voorstel wordt een uitzondering gemaakt voor bepaalde elektronische diensten, zijnde: de levering, ook bij uitlening door bibliotheken, van boeken, kranten en tijdschriften, voor zover niet uitsluitend of hoofdzakelijk reclamemateriaal en voor zover niet uitsluitend of hoofdzakelijk bestaande uit muziek of video. Hiermee wordt een gelijke btw-behandeling van elektronische en fysieke publicaties tegen het verlaagde btw-tarief mogelijk gemaakt.

Enkele lidstaten mogen reeds, op basis van vastgelegde derogaties, voor fysieke publicaties lagere btw-tarieven toepassen dan het in de btw-richtlijn bepaalde minimum btw-tarief van 5%, wat leidt tot een ongelijke behandeling tussen lidstaten. Om deze ongelijkheid op te heffen, biedt dit voorstel verder de mogelijkheid voor alle lidstaten om een sterk verlaagd btw-tarief of nultarief toe te passen op zowel fysieke als elektronische publicaties. Hierdoor wordt het voor alle lidstaten mogelijk het in die lidstaat geldende btw-tarief voor fysieke publicaties ook toe te passen op elektronische publicaties.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling gaat de Commissie in op het basisscenario (handhaven huidige situatie), twee beleidsopties en de effecten van beide opties.

Optie 1 biedt lidstaten de mogelijkheid om het verlaagde btw-tarief van minimaal 5% ook toe te passen op elektronische publicaties. Optie 2 voegt daar nog de mogelijkheid aan toe voor lidstaten om een verlaagd btw-tarief te hanteren voor alle fysieke en elektronische publicaties dat lager ligt dan het minimum btw-tarief van 5%. De Commissie geeft de voorkeur aan optie 2. Enerzijds, omdat hiermee alle lidstaten de btw-tarieven voor elektronische publicaties kunnen afstemmen op het in die lidstaat bestaande btw-tarief voor fysieke publicaties. Anderzijds, omdat dit ook volledig in overeenstemming is met hetgeen de Commissie in haar btw-actieplan heeft aangekondigd met betrekking tot het toestaan van bestaande derogaties voor alle lidstaten.

Uit de effectbeoordeling blijkt verder dat, indien lidstaten er voor kiezen van deze mogelijkheid gebruik te maken, dit budgettaire gevolgen heeft. Geschat wordt dat de btw-inkomsten van de lidstaten hierdoor met maximaal 4,7 miljard euro kunnen dalen. Mocht sprake zijn van een doorwerking van 50% in de prijzen, dan kunnen consumenten profiteren van een prijsverlaging van meer dan 10%.³ Voor de uitgevers kan deze

³ Voor Nederland komt dit neer op een prijsverlaging van ongeveer 6%
((1,06–1,21)/1,21*100%*0,5).

maatregel een toename van de winstgevendheid tot gevolg hebben van ongeveer 10%. Dit wordt los gezien van de al ingetreden groei van elektronische publicaties. Het verlagen van de btw-tarieven op elektronische publicaties zal geen significante impact hebben op de drukkerijsector. De keuze van consumenten voor fysieke of elektronische publicaties wordt niet beïnvloed door een lagere prijs van 5–10% voor elektronische publicaties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van het uitgangspunt om lidstaten meer vrijheid te bieden bij het vaststellen van de btw-tarieven. Nederland is ook voorstander van een gelijke behandeling tussen elektronische publicaties enerzijds en fysieke publicaties anderzijds.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt dit voorstel. Wel dringt Nederland aan op verduidelijking van een aantal definities. Met dit voorstel geeft de Commissie invulling aan de door Nederland herhaaldelijk bepleite mogelijkheid om elektronische en fysieke publicaties gelijk te kunnen behandelen. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat op dit moment geen sprake is van een gelijk speelveld voor elektronische en fysieke publicaties. Verder deelt Nederland de analyse van de Commissie dat, in lijn met de strategie voor de digitale interne markt, het lidstaten moet worden toegestaan om de btw-tarieven voor elektronische publicaties af te stemmen op het lagere btw-tarief voor fysieke publicaties. Bovendien is hierbij van belang dat lidstaten de mogelijkheid moeten behouden om de btw-tarieven voor publicaties vast te stellen en de werkingssfeer van de verlaagde btw-tarieven te beperken. Hieraan wordt volgens Nederland voldaan.

Verder behoeft het voorstel verduidelijking en eventueel aanpassing waar het gaat om de gewijzigde tekst van Bijlage III, onder 6, van de btw-richtlijn. In de voorgestelde tekst vervalt de verwijzing naar «brochures, folders en soortgelijk drukwerk, albums, platen-, teken- en kleurboeken voor kinderen, gedrukte of geschreven muziekpartituren, landkaarten en hydrografische en soortgelijke kaarten». Er wordt volstaan met een verwijzing naar boeken, kranten en periodieken zonder daarvan een definitie te geven. Een en ander zal dus naar spraakgebruik moeten worden uitgelegd. Met het vervallen van de verwijzing zal ten aanzien van de aldaar genoemde goederen discussie kunnen ontstaan over de vraag of het verlaagd tarief daarop van toepassing kan zijn terwijl dat onder de huidige tekst wel duidelijk is.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de – onder Nederlands voorzitterschap – aangenomen Raadsconclusies van mei 2016 heeft de Raad unaniem verzocht vóór eind 2016 een wetgevingsvoorstel in te dienen met bepalingen over btw-tarieven voor elektronische publicaties.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid:

De Europese Unie heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de indirecte belastingen. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 113 VWEU (harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, voor zover noodzakelijk voor de werking van de interne markt). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteit:

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit, omdat lidstaten de mogelijkheid krijgen een verlaagd btw-tarief toe te passen op elektronische publicaties waar dat op dit moment niet mogelijk is op basis van de btw-richtlijn. Een richtlijnwijziging is noodzakelijk en kan niet worden bewerkstelligd door de lidstaten zelf. Dit moet op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit:

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op proportionaliteit, omdat het voorstel in juiste verhouding staat tot het te bereiken doel. Zo wordt enkel de mogelijkheid gecreëerd om het verlaagde tarief op elektronische publicaties toe te passen. Dit zal geen verplichting zijn voor de lidstaten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Mocht, nadat overeenstemming is bereikt op EU-niveau, de beleidsmatige keuze worden gemaakt om voor elektronische publicaties het verlaagde btw-tarief van 6% toe te passen, dan heeft dit budgettaire effecten die relevant zijn voor het lastenkader. Een toepassing van het verlaagde btw-tarief voor elektronische publicaties van boeken, dag- en weekbladen en tijdschriften leidt tot een budgettaire derving van € 13 miljoen in 2018, oplopend naar een derving van € 15 miljoen structureel. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten van deze maatregel beperkt, maar zijn conform de regels van de budgetdiscipline voor rekening van de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement (OCW).

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel zal niet leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven. Wel zal, indien gekozen wordt voor het toepassen van het verlaagd btw-tarief op elektronische publicaties, naar verwachting de prijs van een elektronische publicatie dalen voor de consument.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De regeldruk zal niet toenemen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Geen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Geen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt om de Richtlijn in werking te laten treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Vanwege het optionele karakter van deze bepaling is implementatie niet noodzakelijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Geen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel is uitvoerbaar voor de Belastingdienst indien een invoeringsperiode van tenminste drie maanden na een onomkeerbaar besluit van het kabinet tot wijziging van het btw-tarief in acht wordt genomen. Het bedrijfsleven heeft mogelijk langere tijd nodig. Verwerking van het verlaagd btw-tarief vereist geen ingrijpende aanpassing van de ondersteunende systemen bij de Belastingdienst. De benodigde aanpassingen kunnen binnen drie maanden uitgevoerd worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.