



Brussel, 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften betreft

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Overeenkomstig Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (hierna “btw-richtlijn” genoemd) geldt voor langs elektronische weg verrichte diensten, met inbegrip van langs elektronische weg geleverde publicaties (hierna “e-publicaties” genoemd), het normale btw-tarief (minimaal 15 %). De lidstaten kunnen er echter voor kiezen om op publicaties op alle fysieke dragers een verlaagd btw-tarief (minimaal 5 %) toe te passen en sommige lidstaten hebben de mogelijkheid gekregen om op bepaalde gedrukte publicaties btw-tarieven die lager liggen dan het huidige minimum van 5 % (sterk verlaagde tarieven), met inbegrip van vrijstellingen met recht op aftrek van voorbelasting (zogenaamde nultarieven), te blijven toepassen.

De btw-richtlijn belet de lidstaten om dezelfde btw-tarieven die momenteel gelden voor fysieke publicaties toe te passen op e-publicaties, waardoor e-publicaties in de meeste lidstaten een beduidend minder gunstige btw-behandeling krijgen. Hoewel gedrukte publicaties en e-publicaties verschillen qua formaat, bieden deze de lezer dezelfde inhoud.

Sinds op 1 januari 2015 nieuwe regels voor de “plaats van levering/dienst” in werking zijn getreden, is het niet langer nodig om de btw-tarieven voor langs elektronische weg verrichte diensten, en met name langs elektronische weg geleverde publicaties, te harmoniseren. Sindsdien wordt de btw geheven waar de klant is gevestigd, en hebben dienstverrichters er niet langer voordeel bij dat zij in lidstaten met de laagste btw-tarieven zijn gevestigd.

Zoals vermeld in het actieplan van de Commissie betreffende de btw¹ wordt in de huidige regels voor btw-tarieven niet volledig rekening gehouden met de technologische en economische ontwikkelingen met betrekking tot e-boeken en elektronische kranten. De modernisering van de btw voor de digitale economie is ook een hoofddoelstelling van de strategie voor een digitale eengemaakte markt².

In zijn conclusies van 25 mei 2016 over het actieplan betreffende de btw heeft de Raad de Commissie verzocht vóór eind 2016 een wetgevingsvoorstel in te dienen met bepalingen over btw-tarieven voor e-publicaties in de context van initiatieven voor de digitale eengemaakte markt en hier een effectbeoordeling aan toe te voegen.

Conform de conclusies van de Raad en de in haar actieplan van 2016 inzake btw gedane toezegging stelt de Commissie voor om alle lidstaten de mogelijkheid te bieden op langs elektronische weg geleverde publicaties dezelfde btw-tarieven toe te passen als deze die de lidstaten momenteel toepassen op gedrukte publicaties, waaronder ook verlaagde, sterk verlaagde en nultarieven.

¹ 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).

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een strategie inzake de digitale eengemaakte markt voor Europa (COM(2015) 192 final van 6 mei 2015).

- **Samenhang met bestaand beleid op het betrokken gebied**

Het voorstel strookt met het in het actieplan betreffende de btw aangekondigde voornemen om door middel van een wetgevingsvoorstel in 2017 de lidstaten meer vrijheid te bieden bij het vaststellen van de btw-tarieven in een definitief btw-stelsel op basis van het bestemmingslandbeginsel.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Het voorstel strookt met de strategie voor de digitale eengemaakte markt van de Commissie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (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 (voor niet-exclusieve bevoegdheden)**

De lidstaten moeten de btw-richtlijn naleven, wat hen belet om e-publicaties dezelfde btw-tarieven toe te kennen als de tarieven die momenteel van toepassing zijn op gedrukte publicaties. Een wetgevingsinitiatief op EU-niveau tot wijziging van de richtlijn is noodzakelijk om dit probleem te verhelpen. Dit werd bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 5 maart 2015 in de zaken C-479/13 en C-502/13, waarin het Hof van Justitie duidelijk stelt dat lidstaten volgens de huidige btw-richtlijn op e-boeken geen verlaagd btw-tarief kunnen toepassen.

- **Evenredigheid**

Het voorstel wordt verenigbaar geacht met het evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen dat het niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen, met name de goede werking van de eengemaakte markt, te verwezenlijken. Het vaststellen en verlagen van btw-tarieven voor e-publicaties valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het initiatief verplicht de lidstaten niet de momenteel geldende btw-tarieven te wijzigen; het stelt de lidstaten alleen vrij van alle beperkingen bij de vaststelling van de btw-tarieven voor publicaties.

- **Keuze van het instrument**

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

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

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Tussen 25 juli en 19 september 2016 heeft gedurende acht weken een openbare raadpleging plaatsgevonden. Met de raadpleging werden twee belangrijke doelstellingen nagestreefd. De eerste doelstelling was zicht te krijgen op de standpunten van een groot aantal belanghebbenden over het voornemen van de Commissie om de lidstaten toe te laten verlaagde btw-tarieven toe te passen voor e-publicaties; de tweede was hun de mogelijkheid te

bieden hun mening te geven over de meest geschikte definitie(s) voor e-publicaties die in aanmerking zouden kunnen komen voor een verlaagd btw-tarief.

De Commissie ontving 858 reacties van lezers (50 %), bedrijven (16 %), organisaties (14 %), auteurs (12 %) en openbare instanties, onderzoekers en bibliotheken (8 %) via de EU-enquêtetool, en vier andere bijdragen per e-mail. Er was geen significant verschil tussen de algemene strekking van de reacties van de verschillende groepen respondenten, ook niet bekeken op basis van de lidstaten waar ze zich bevonden. Een overweldigende meerderheid van 94 % van de respondenten vond dat de lidstaten op elektronische boeken een verlaagd btw-tarief moeten kunnen toepassen, terwijl 88 % van hen het erover eens was dat de lidstaten ook elektronische kranten en tijdschriften een verlaagd btw-tarief moeten kunnen toekennen. Een meerderheid van de ondervraagden (45 %) vond dat de bestaande sterk verlaagde tarieven (minder dan 5 %) en nultarieven voor gedrukte publicaties niet mogen worden afgeschaft, en 90 % van deze respondenten was het erover eens dat alle lidstaten dergelijke sterk verlaagde of nultarieven zowel op gedrukte als elektronische publicaties zouden moeten kunnen toepassen. De meningen van de respondenten over het effect van lagere btw-tarieven op e-publicaties waren min of meer gelijk verdeeld: sommige verwachtten dat een btw-verlaging volledig ten goede van de consument zou komen, andere verwachtten slechts een gedeeltelijke doorberekening. In het laatste geval zouden de winstmarges van de uitgevers stijgen en de meerderheid van de belanghebbenden ging ervan uit dat uitgeverijen van boeken in dat geval in nieuwe inhoud zouden investeren en dat uitgeverijen van kranten en tijdschriften niet alleen in nieuwe inhoud zouden investeren, maar ook minder afhankelijk zouden zijn van reclame-inkomsten.

Uit de raadpleging bleek verder dat de definitie van “publicaties” in het Unierecht voldoende ruim en krachtig moest zijn om in te kunnen spelen op toekomstige technologische ontwikkelingen. Voor 59 % van de ondervraagden was het niet nodig om de termen boek, krant of tijdschrift op uniforme wijze te definiëren op EU-niveau.

- **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling bij dit voorstel is door de Raad voor regelgevingstoetsing bekeken. Na een negatief advies en na herziening van de initiële effectbeoordeling formuleerde deze ten slotte op 11 november 2016 een positief advies met voorbehoud³. In de definitieve effectbeoordeling is rekening gehouden met alle aanbevelingen van de Raad voor regelgevingstoetsing en een gedetailleerd overzicht van de manier waarop dit is gebeurd, is opgenomen in bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie voor de effectbeoordeling.

In de effectbeoordeling worden het basisscenario, twee beleidsopties en hun effecten onder de loep genomen. Optie 1 zou de lidstaten de mogelijkheid bieden om een verlaagd btw-tarief toe te passen op alle fysieke dragers of langs elektronische weg geleverde publicaties. Naast optie 1 zou optie 2 de lidstaten ook toelaten om verlaagde btw-tarieven toe te passen die lager liggen dan het huidige minimumniveau van 5 % of om vrijstellingen met recht op aftrek van voorbelasting te verlenen aan op alle fysieke dragers of langs elektronische weg geleverde publicaties.

Beide opties zijn te verkiezen boven het basisscenario (d.w.z. geen wijziging van de huidige bepalingen), omdat met deze opties de doelstelling van dit gerichte initiatief wordt verwezenlijkt. In het geval van optie 1 zouden 19 lidstaten de btw-tarieven voor e-publicaties

³ SEC(2016) 493

kunnen afstemmen op de bestaande btw-regels voor gedrukte publicaties en in het geval van optie 2 zouden alle 28 lidstaten dit kunnen doen.

Optie 2 biedt bovendien het voordeel dat zij volledig in overeenstemming is met het actieplan betreffende de btw, in die zin dat derogaties (sterk verlaagde tarieven en het nultarief) waarover slechts een paar lidstaten beschikken, in een definitief btw-stelsel aan alle lidstaten moeten worden toegestaan. Daarom is in dit voorstel voor optie 2 gekozen. Geschat wordt dat de btw-inkomsten van de lidstaten door deze optie tegen 2021 met maximaal 4,7 miljard EUR kunnen dalen indien alle lidstaten besluiten om de huidige btw-regels voor gedrukte publicaties ook op e-publicaties toe te passen.

Het voorstel zal niet leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven, noch tot minder inningskosten voor de lidstaten. Enerzijds zouden de administratieve kosten kunnen toenemen bij de overgang van de eenvoudigere regeling met het normale tarief voor e-publicaties naar een systeem met een grotere verscheidenheid van tarieven. Anderzijds zou de belasting van een gecombineerde levering van een gedrukte publicatie met een e-publicatie kunnen worden vergemakkelijkt.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de begroting van de Unie, omdat de door de lidstaten toegepaste btw-tarieven geen invloed hebben op de berekening van de eigen middelen uit de btw.

5. OVERIGE ELEMENTEN

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

Er moet worden toegezien op de correcte toepassing van de btw-richtlijn. Daarnaast gebeurt het toezicht op EU-niveau door de werkingssfeer van de verlaagde tarieven continu te evalueren overeenkomstig artikel 100 van de btw-richtlijn en door informatie te verzamelen over de in iedere lidstaat toegepaste btw-tarieven, die momenteel door de Commissie worden bekendgemaakt in een document met de door de lidstaten van de Europese Unie toegepaste btw-tarieven⁴.

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Het voorstel vereist geen toelichtende stukken over de omzetting.

- **Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

Om de lidstaten in staat te stellen de btw-tarieven voor e-publicaties gelijk te trekken met die voor gedrukte publicaties en publicaties op alle fysieke dragers, zijn drie wijzigingen van de btw-richtlijn nodig:

1. Wijziging van bijlage III

In punt 6 van bijlage III worden verwijzingen naar “alle fysieke dragers” en naar specifieke formaten van gedrukte publicaties (“brochures, folders en soortgelijk drukwerk, albums, platen-, teken- en kleurboeken voor kinderen, gedrukte of geschreven muziekpartituren, landkaarten en hydrografische en soortgelijke kaarten”)

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

geschrapt en wordt de voorwaarde “voor zover deze publicaties niet uitsluitend of hoofdzakelijk bestaan uit muziek- of video-inhoud” ingevoerd.

2. Wijziging van artikel 98

Volgens de huidige richtlijn moeten alle langs elektronische weg verrichte diensten worden belast volgens het normale btw-tarief; hierop wordt voor langs elektronische weg geleverde publicaties een uitzondering ingevoerd.

3. Wijziging van artikel 99

Aan artikel 99 wordt een nieuw lid 3 toegevoegd om de lidstaten de mogelijkheid te geven verlaagde tarieven toe te passen die lager zijn dan het in dit artikel vastgestelde minimum, of vrijstellingen te verlenen met recht op aftrek van voorbelasting voor de levering van de in het gewijzigde punt 6 van bijlage III vermelde goederen en diensten.

Het schrappen van de verwijzingen naar formaten en het verwijzen naar boeken, kranten en tijdschriften in het algemeen is een vereiste om ook e-publicaties te dekken en de lidstaten zouden nog steeds de toepassing van verlaagde tarieven kunnen beperken tot bepaalde boeken, kranten en tijdschriften, bijvoorbeeld door specifieke formaten of specifieke inhoud uit te sluiten.

Voor de levering van uitsluitend muziek- en video-inhoud zou nog steeds het normale btw-tarief gelden, net als voor publicaties die hoofdzakelijk bestaan uit muziek- en video-inhoud. De lidstaten zouden de mogelijkheid hebben om in hun nationale btw-wet de term “hoofdzakelijk” te verduidelijken. Deze oplossing biedt lidstaten de mogelijkheid om een verlaagd tarief te blijven toepassen op luisterboeken, audiokranten en -tijdschriften voor blinde of slechtziende personen.

In dit voorstel worden de termen boek, krant en tijdschrift niet op EU-niveau gedefinieerd. E-publicaties evolueren en een specifieke definitie van een boek, krant of tijdschrift dreigt op korte termijn achterhaald te zullen zijn. Gezien de unanimitateitsvereiste voor EU-wetgeving inzake belastingzaken kunnen de lidstaten de regels doorgaans sneller dan de EU aan toekomstige behoeften aanpassen.

De derde wijziging van de btw-richtlijn houdt rekening met het feit dat verscheidene lidstaten een derogatie hebben gekregen en op bepaalde gedrukte publicaties tarieven toepassen die lager liggen dan de verlaagde tarieven (waaronder nultarieven). Alle lidstaten zullen nu de mogelijkheid krijgen om extra verlaagde tarieven die lager dan het huidige minimum van 5 % liggen, toe te passen of vrijstellingen met recht op aftrek van voorbelasting te verlenen voor de levering van boeken, kranten en tijdschriften, zodat zij de btw-tarieven voor e-publicaties kunnen afstemmen op de thans geldende btw-tarieven voor gedrukte publicaties.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften 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 Parlement⁵,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁶,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- 1) Richtlijn 2006/112/EG van de Raad⁷ bepaalt dat de lidstaten verlaagde btw-tarieven mogen toepassen op publicaties op fysieke dragers. Er kan evenwel geen verlaagd btw-tarief worden toegepast op langs elektronische weg geleverde publicaties, waarvoor het normale btw-tarief moet gelden.
- 2) In overeenstemming met de strategie voor de digitale eengemaakte markt⁸ en teneinde gelijke tred te houden met de technologische vooruitgang in de digitale economie, moet het de lidstaten worden toegestaan om de btw-tarieven voor langs elektronische weg geleverde publicaties af te stemmen op lagere btw-tarieven voor publicaties op fysieke dragers.
- 3) In het actieplan betreffende de btw⁹ heeft de Commissie aangegeven dat langs elektronische weg geleverde publicaties in aanmerking moeten kunnen komen voor hetzelfde preferentiële btw-tarief als publicaties op fysieke dragers. Hiertoe moeten alle lidstaten de mogelijkheid krijgen om op de levering van boeken, kranten en tijdschriften hetzij een verlaagd btw-tarief, hetzij sterker verlaagde btw-tarieven, met inbegrip van de mogelijkheid tot vrijstellingen met recht op aftrek van voorbelasting, toe te passen.
- 4) Sinds 1 januari 2015 wordt de btw op alle langs elektronische weg verrichte diensten geheven in de lidstaat waar de klant is gevestigd. Gezien de toepassing van het bestemmingslandbeginsel is het niet langer noodzakelijk op langs elektronische weg geleverde publicaties het normale tarief toe te passen om de totstandbrenging en werking van de interne markt te waarborgen en concurrentievervalsing te voorkomen.

⁵ PB C , blz. .

⁶ PB C , blz. .

⁷ 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).

⁸ COM(2015) 0192 final

⁹ COM(2016) 148 final

- 5) Om te vermijden dat verlaagde btw-tarieven op grote schaal worden toegepast op audiovisuele inhoud, moeten de lidstaten de mogelijkheid krijgen om op boeken, kranten en tijdschriften een verlaagd tarief toe te passen, maar alleen wanneer deze publicaties, ongeacht of zij op een fysieke drager dan wel langs elektronische weg worden geleverd, niet uitsluitend of hoofdzakelijk uit muziek- of video-inhoud bestaan.
- 6) De lidstaten moeten de mogelijkheid behouden om de btw-tarieven voor publicaties vast te stellen en de werkingssfeer van de verlaagde btw-tarieven te beperken.
- 7) 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) in artikel 98, lid 2, wordt de tweede alinea vervangen door:
“De verlaagde tarieven zijn niet van toepassing op langs elektronische weg verrichte diensten, met uitzondering van de in bijlage III, punt 6), vermelde diensten.”;
- 2) aan artikel 99 wordt het volgende lid 3 toegevoegd:
“3. In afwijking van lid 1 mogen de lidstaten verlaagde tarieven toepassen die lager zijn dan het in dit artikel vastgestelde minimum, of vrijstellingen met recht op aftrek van voorbelasting verlenen voor de in bijlage III, punt 6), vermelde goederen en diensten.”;
- 3) in bijlage III wordt punt 6 vervangen door:
“6) de levering, ook bij uitlening door bibliotheken, van boeken, kranten en tijdschriften, voor zover deze publicaties niet uitsluitend of hoofzakelijk zijn bestemd voor het maken van reclame en voor zover deze publicaties niet uitsluitend of hoofdzakelijk bestaan uit muziek- of video-inhoud;”.

Artikel 2

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

Artikel 3

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*