

Vergaderjaar 2020–2021

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3107**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling actieplan groei biologische productie  
Fiche: Richtlijnvoorstel btw-vrijstelling voor EU-organen tbv doorlevering aan derden (Kamerstuk 22 112, nr. 3106)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## **Fiche: Richtlijnvoorstel btw-vrijstelling voor EU-organen tbv doorlevering aan derden**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG betreffende vrijstellingen bij invoer en bepaalde leveringen van goederen en diensten met betrekking tot maatregelen van de Unie in het algemeen belang
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
12 april 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2021) 181
- d) *EUR-Lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0181&qid=1619616163206&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Economische en Financiële Raad. De Commissie geeft aan dat snelle actie nodig is en stelt daarom voor dat de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 30 april 2021 hebben geïmplementeerd en met een terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 toepassen.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 113 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Unanimiteit
- j) *Rol Europees Parlement*  
Raadpleging

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Het voorstel betreft een wijziging van richtlijn 2006/112/EG waarmee een btw-vrijstelling (nultarief met recht op aftrek) wordt voorgesteld voor aankopen binnen en buiten de Europese Unie (EU) van goederen en diensten door EU-organen ten behoeve van derden. De Commissie beoogt daarmee te nemen maatregelen en budgetten op EU-niveau in het kader van het algemeen belang te ondersteunen. Een voorbeeld is de huidige tussenkomst van de Commissie in het kader van de covid-19 pandemie ten behoeve van de levering van desinfecterende robotten aan ziekenhuizen.

Dit voorstel ziet op alle beleidsterreinen en de btw-vrijstelling kan worden gehanteerd indien sprake is van een mandaat dat is afgegeven in het algemeen belang. Zo kan gedacht worden aan hulp na een natuurramp of een terroristische aanval, maar het voorstel beperkt zich niet tot rampsituaties. De goederen en diensten worden geleverd aan derden, zoals lidstaten, ziekenhuizen, maar ook privaatrechtelijke instellingen betrokken bij de uitvoering van een publiekrechtelijke taak.

Daarnaast stelt de Commissie voor om de procedure rondom waarmerking van het vrijstellingscertificaat door de belastingdiensten elektronisch te laten verlopen. Het doel hiervan is de naleving te vergemakkelijken.

*b) Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft geen effectbeoordeling uitgevoerd.

**3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

*a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet onderschrijft het streven om te komen tot een meer coherente aanpak van btw-maatregelen indien sprake is van spoedeisende situaties. Over het algemeen is het kabinet terughoudend waar het gaat om het introduceren van een btw-vrijstelling/nultarief, maar een noodsituatie kan een uitzondering rechtvaardigen.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van dit voorstel voor een btw-vrijstelling (nultarief met recht op aftrek) voor aankopen binnen en buiten de Europese Unie (EU) van goederen en diensten door EU-organen ten behoeve van derden, aangezien de huidige covid-19 pandemie heeft laten zien dat het in bepaalde gevallen goed is als maatregelen snel en gecoördineerd tot stand kunnen komen zonder btw-heffing. Momenteel gebeurt dit op EU-niveau met name op basis van regelingen voor tijdelijke maatregelen. Het voorstel beoogt een structurele voorziening, enkel voor EU-organen. Het kabinet heeft echter een zorg bij de potentieel ruime reikwijdte van dit voorstel. Er is namelijk geen begrenzing op goederen, diensten, beleidsterreinen, specifieke EU budgetten, verstrekking gratis of tegen betaling, rampbestrijding of dergelijke. Daarmee gaat het om een algemene, verregaande maatregel met gevolgen voor de begroting en het *level playing field* tussen de Commissie en de lidstaten, en mogelijk ook commerciële derde aanbieders van de betrokken zaken. In het voorstel wordt aangegeven dat sprake moet zijn van een mandaat dat is afgegeven in het algemeen belang. De procedure rondom dit mandaat is niet helder voor het kabinet en hierover zal dan ook om verduidelijking worden gevraagd.

Het voorstel van de Commissie om de procedure rondom het vrijstellingscertificaat elektronisch te laten verlopen is begrijpelijk, maar niet uitvoerbaar binnen de door de Commissie voorgestelde periode. Hierover is vorig jaar ook al contact geweest met de Commissie. Het is ook niet noodzakelijk in het kader van het voorgestelde nultarief; de huidige bestaande procedure kan hier ook voor gebruikt worden. Het kabinet hecht aan een langere implementatietermijn en ziet ook graag dat de huidige procedure met een «natte stempel» de komende tijd naast de elektronische procedure blijft bestaan.

Het voorstel van de Commissie betreffende de korte termijn van nationale implementatie tot 30 april 2021 is te ambitieus en niet mogelijk gebleken. Het kabinet ziet daarom graag een langere implementatietermijn. De Commissie lijkt open te staan voor een iets langere implementatietermijn. Ook als de implementatie wordt uitgesteld naar een later tijdstip zal de Commissie de toepassing van de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 wensen te behouden. De impact hiervan wordt nog onderzocht.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Lidstaten hebben net als Nederland veel vragen bij de reikwijdte en korte implementatietermijn van dit voorstel.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre niet uitgelaten over het richtlijnvoorstel. Het dossier zal behandeld worden door de ECON-commissie.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### *a) Bevoegdheid*

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 113 VWEU. Op grond van dat artikel kan de Raad bepalingen vaststellen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgeving inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsbasis. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

##### *b) Subsidiariteit*

Het voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld op subsidiariteit. Gelet op de doelstelling om in urgente situaties sneller te kunnen handelen is optreden op EU-niveau gewenst. Op die manier ligt er een rechtsbasis in de btw-richtlijn om bij een urgente situatie een mandaat af te geven aan een EU-orgaan dat in dat geval gebruik kan maken van de btw-vrijstelling. Dat EU-orgaan kan dan meer goederen en diensten aanschaffen binnen het aan haar, door de lidstaten, toegekende mandaat (en budget). Het introduceren van een btw-vrijstelling aan EU-organen voor verstrekkingen aan derden kan bovendien uitsluitend op het niveau van de EU worden gerealiseerd door aanpassing van de bestaande richtlijn.

##### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De huidige covid-19 pandemie heeft laten zien dat het in bepaalde gevallen goed is als maatregelen efficiënter tot stand kunnen komen. Het optreden is dan ook geschikt om het doel te bereiken. Het kabinet plaatst een kanttekening omdat het voorstel heel algemeen en ruim geformuleerd is, waardoor het niet voor alle situaties in de juiste verhouding lijkt te staan tot het te bereiken doel en het verder kan gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Ook is niet duidelijk hoe het zich verhoudt ten opzichte van de al bestaande regelingen voor tijdelijke maatregelen voor rampen e.d. Een inperking van het voorstel, eventueel via het afgeven van een mandaat per gebeurtenis, koppeling aan bepaalde EU budgetten en/of uitsluitend voor goederen en diensten die gratis ter beschikking worden gesteld aan derden, kan dit voor een specifieke situatie inkaderen en maakt het optreden minder ingrijpend. Bij het mandaat hoort wat het kabinet betreft ook een heldere procedure, die op dit moment nog niet bekend is.

#### **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

##### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel neemt de btw als kostenfactor voor EU-programma's weg, daar waar een «mandaat van algemeen belang» wordt afgegeven. Hierdoor kan de EU met dezelfde middelen meer goederen en diensten

kopen die bijvoorbeeld bestemd zijn voor (kosteloze) distributie aan een lidstaat, een nationale gezondheidsautoriteit of een ziekenhuis.

De Commissie gaat voor het berekenen van de financiële gevolgen voor 2021 uit van het budget dat aan de Emergency Support Instrument (ESI) is toegekend voor 2020 (exclusief uitgaven aan vaccins omdat deze rechtstreeks naar de lidstaten gingen). Het gaat om een bedrag van 550 miljoen euro aan invoer en intra-EU aankoop van goederen en diensten. De totale besparing voor de Commissie bij een btw-vrijstelling bedraagt dan volgens de Commissie 110 miljoen euro in 2021.

Deze besparing zou voor de Commissie grotendeels al behaald kunnen worden zonder dit voorstel, omdat het vooral betrekking heeft op goederen, zoals covid-19 testkits, die al op basis van een richtlijn<sup>1</sup> een nultarief kennen in de lidstaten die daarvoor hebben gekozen. Als de Commissie inkoopt in de lidstaten die een nultarief voor deze goederen hanteren, dan drukt daar geen btw op.

Door de introductie van een nieuwe btw-vrijstelling kan het voorstel de door de lidstaten nationaal geïnde btw-inkomsten doen dalen. Daarmee worden ook de eigen middelen uit de btw, die lidstaten afdragen aan de EU, lager. Dit heeft geen negatieve gevolgen voor de EU-begroting zelf; een daling van de bijdragen van lidstaten op basis van btw wordt gecompenseerd door de bni-bijdragen van lidstaten.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

In het geval dat het EU-orgaan in Nederland goederen en diensten inkoopt of invoert, kan dit leiden tot een derving van btw-inkomsten voor de Nederlandse overheid ten behoeve van levering aan (instellingen in) andere lidstaten. Zo lang nog niet duidelijk is wat de reikwijdte is van het voorstel kan er geen inschatting gemaakt worden van de budgettaire gevolgen. De budgettaire gevolgen kunnen wel ruimer worden dan de schatting die de Commissie heeft gemaakt, omdat het in de toekomst betrekking kan hebben op vrijwel alle goederen en diensten.

Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Dit voorstel kan gevolgen hebben voor de marktwerking en daardoor effect hebben op de financiële positie van het bedrijfsleven. De door de EU-organen geselecteerde partijen zullen worden bevoordeeld boven andere marktpartijen. Dit is alleen gerechtvaardigd als er sprake is van nood.

---

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2020/2020 van de Raad van 7 december 2020 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft tijdelijke maatregelen inzake de belasting over de toegevoegde waarde van toepassing op COVID-19-vaccins en medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek, in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 419 van 11.12.2020, blz. 1).

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

De voorgestelde terugwerkende kracht maakt dat bedrijven die goederen en diensten hebben verkocht aan het EU-orgaan hun facturen en administratie mogelijk moeten aanpassen.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Dit voorstel heeft mogelijk tot gevolg dat de concurrentiekracht van de EU-organen toeneemt doordat zonder btw kan worden ingekocht. Dit is mogelijk een nadeel voor de lidstaten indien zij op eigen titel dezelfde goederen/diensten inkopen, zoals de huidige inkoop van vaccins.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Geen

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

De Commissie stelt voor om door middel van uitvoeringshandelingen de technische details vast te stellen betreffende de inhoud en de afgifte van het certificaat van vrijstelling en de specificaties van het elektronische bericht waarmee de in het certificaat vervatte informatie moet worden verzonden. Het is mogelijk om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen, omdat het hierbij niet gaat om het vaststellen van essentiële onderdelen van de regelgeving. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen (ipv delegatie), omdat door het vaststellen van de inhoud en de afgifte van het certificaat van vrijstelling en het bijbehorende elektronische bericht wordt gewaarborgd dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat de uitvoeringsbevoegdheden nader worden afgebakend met betrekking tot de inhoud en de strekking. Tot slot kan het kabinet zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure overeenkomstig de in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 (de comitologieverordening), omdat het gaat om de vaststelling van uitvoeringshandelingen van algemene strekking in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van de comitologieverordening.

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

De voorgestelde richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten dienen de richtlijn uiterlijk 30 april 2021 te implementeren en de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn toe te passen met terugwerkende kracht per 1 januari 2021.

Het voorstel van de Commissie betreffende de korte termijn van nationale implementatie tot 30 april 2021 is te ambitieus en niet mogelijk volgens het kabinet. Het kabinet ziet daarom graag een langere implementatietermijn. De Commissie lijkt open te staan voor een iets langere implementatietermijn. Ook als de implementatie wordt uitgesteld naar een later tijdstip zal de Commissie de toepassing van de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn met terugwerkende kracht per 1 januari 2021 wensen te behouden. De impact hiervan wordt nog onderzocht.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Geen.

**7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel van de Commissie impact zal hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. Zo lang niet duidelijk is wat de precieze reikwijdte is van het voorstel kan er evenwel nog geen nadere inschatting worden gemaakt van de effecten voor de uitvoering en handhaving van de btw-heffing door de Belastingdienst. Met betrekking tot het voorstel van de Commissie om de procedure rondom het vrijstellingscertificaat elektronisch te laten verlopen kan worden opgemerkt dat het niet mogelijk is dit proces binnen de voorgestelde termijn aan te passen. Op welke termijn dat wel mogelijk is, zal nog nader onderzocht moet worden, mede op inpasbaarheid in het IV-portfolio van de Belastingdienst.

**8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.