

Vergaderjaar 2017–2018

**22 112**

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

**Nr. 2496**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

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

Fiche: Actieplan verbeteren naleving milieuwetgeving en milieu-governance (Kamerstuk 22 112, nr. 2491)

Fiche: Mededeling Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulair economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2492)

Fiche: Mededeling: Monitoringraamwerk voor de Circulaire Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2493)

Fiche: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 2494)

Fiche: Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen (Kamerstuk 22 112, nr. 2495)

Fiche: Wijziging BTW-richtlijn wat de btw-tarieven betreft

Fiche: Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2497)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A.M. Kaag

## **Fiche: Wijziging BTW-richtlijn wat de btw-tarieven betreft**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel:*  
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat de btw-tarieven betreft
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
18 januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM (2018) 20
- d) *EUR-Lex:*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0020&qid=1517404611740&from=NL>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018SC0007&qid=1517404711741&from=NL>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018SC0008&qid=1517404763011&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*  
SWD (2018) 7  
SDW (2018) 8
- 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*

In het btw-actieplan van de Europese Commissie (hierna: Commissie) van april 2016 over een gemeenschappelijke Europese btw-ruimte heeft de Commissie aangekondigd met voorstellen te komen voor een definitief btw-systeem voor B2B (business-to-business)-transacties, dat uitgaat van het bestemmingslandbeginsel. In dat actieplan heeft de Commissie aangegeven dat door de btw te heffen in de lidstaat van bestemming, de btw voor ondernemers geen concurrentieverstorende prikkel is. Zodoende kunnen lidstaten meer vrijheid krijgen bij het vaststellen van de btw-tarieven. De Ecofin-Raad heeft in zijn Raadsconclusies van mei 2016 positief gereageerd op het voornemen van de Commissie om een voorstel te presenteren dat lidstaten enerzijds meer ruimte biedt voor het vaststellen van btw-tarieven en anderzijds lidstaten de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van verlaagde en nultarieven zoals die in bepaalde lidstaten al worden gehanteerd. Daarbij heeft de Raad er wel op gewezen dat het essentieel is dat bepaalde waarborgen gehandhaafd blijven. Zo is het noodzakelijk dat er voldoende harmonisatie in de EU blijft bestaan en moet ervoor worden gezorgd dat de gekozen oplossing uitgebalanceerd is. Concurrentieverstoring, kostenstijgingen voor het bedrijfsleven en negatieve gevolgen voor de werking van de interne markt moeten worden voorkomen.

Met haar mededeling van 4 oktober 2017 geeft de Commissie aan welke stappen worden gezet om te komen tot een definitief btw-systeem. Daarbij kondigt de Commissie onder andere een voorstel aan om het stelsel van btw-tarieven te hervormen. Tegelijkertijd is zij met een voorstel gekomen met daarin de hoekstenen van het definitief btw-systeem.

Met het nu voorliggende voorstel wil de Commissie het bestaande stelsel van btw-tarieven moderniseren. Wel koppelt de Commissie dit voorstel uitdrukkelijk aan de inwerkingtreding van het definitieve btw-systeem. Wanneer het definitieve btw-systeem van kracht wordt, moet gelijktijdig ook de nieuwe tarievenregeling van toepassing worden. Met dit voorstel gaan voor alle lidstaten dezelfde regels gelden en krijgen ze dezelfde mate van vrijheid bij de vaststelling van de btw-tarieven.

Op grond van de BTW-richtlijn<sup>1</sup> wordt de levering van goederen en diensten in beginsel belast tegen het standaard btw-tarief. In de BTW-richtlijn is op dit moment bepaald dat het standaard btw-tarief niet lager mag zijn dan 15%.<sup>2</sup> Voor bepaalde goederen en diensten, genoemd in bijlage III van de BTW-richtlijn, mogen lidstaten een of twee verlaagde btw tarieven toepassen (met een minimum van 5%). In afwijking hiervan mogen verschillende lidstaten, op basis van derogaties die veelal bij de introductie van de BTW-richtlijn of bij toetreding tot de EU zijn vastgelegd, voor bepaalde goederen en diensten een tarief hanteren tussen 0% en 5%.

Met de invoering van het definitieve btw-systeem zullen deze derogaties worden afgeschaft. Om de lidstaten de mogelijkheid te bieden om door te gaan met de toepassing van verlaagde btw-tarieven (inclusief een 0%-tarief in de vorm van een vrijstelling met recht op aftrek van voorbelasting) die thans als derogaties zijn toegestaan en om in zijn algemeenheid lidstaten meer ruimte te bieden bij de vaststelling van de tarieven komt de Commissie nu met een minder restrictief systeem. Dit is volgens de Commissie mogelijk bij de toepassing van het bestemmingslandbeginsel, aangezien de btw-tarieven dan geen concurrentieverstorende prikkel meer vormen.

Dit richtlijnvoorstel heeft mede als doel lidstaten gelijke toegang te geven tot de toepassing van verlaagde tarieven. Naast de bestaande mogelijkheid tot toepassing van twee bestaande verlaagde tarieven van minimaal 5%, wordt nu voorgesteld het 0%-tarief breder open te stellen en lidstaten de mogelijkheid te bieden om ook een verlaagd tarief tussen de 0% en 5% te introduceren. Op deze manier kan elke lidstaat zijn bestaande tarieven blijven toepassen en kunnen ze bovendien gebruik maken van verlaagde tarieven en nultarieven zoals andere lidstaten die hanteren.

Verder stelt de Commissie voor om de lijst met goederen en diensten waarvoor lidstaten een verlaagd btw-tarief kunnen toepassen (positieve lijst), te vervangen door een lijst met goederen en diensten waarvoor geen verlaagd tarief mag worden toegepast (negatieve lijst). Op deze beperkte lijst wordt een opsomming gegeven van goederen en diensten die verplicht onder het standaard btw-tarief vallen. Enkele voorbeelden hiervan zijn benzine, elektronica, meubels, alcoholische dranken, tabak, wapens, juwelen, kunst, muziekinstrumenten, gokken en wedden. De Commissie is van mening dat deze goederen en diensten niet geschikt zijn

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

<sup>2</sup> Op dit moment wordt er ook gesproken over een richtlijnvoorstel om het minimum standaard btw-tarief structureel op 15% vast te leggen. Sinds 1996 is deze bepaling al zes keer ongewijzigd verlengd.

voor een verlaagd tarief of een 0%-tarief, aangezien het toepassen van het verlaagde tarief hiervoor mogelijk leidt tot concurrentievervalsing.

Het voorstel van de Commissie om lidstaten meer vrijheid te geven met betrekking tot het vaststellen van hun btw-tarieven is niet onbegrensd. Er wordt een aantal voorwaarden gesteld als waarborgen voor een goede werking van de interne markt en ter voorkoming van concurrentievervalsing. Zo moeten lidstaten er voor zorgen dat het voordeel van de verlaagde tarieven terechtkomt bij de consument (B2C) en dat met het toepassen van een verlaagd tarief een algemeen belang wordt nagestreefd. Grondstoffen of halffabricaten lenen zich dus bijvoorbeeld niet voor toepassing van het verlaagde tarief. Bovendien moet het gewogen gemiddelde btw-tarief in een lidstaat tenminste 12% zijn. Dit betreft het gewogen gemiddelde van het btw-tarief van goederen en diensten die worden geleverd aan consumenten en ondernemers zonder recht op aftrek van voorbelasting.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Er zijn bij de effectbeoordeling twee beleidsalternatieven overwogen, die beide een wijziging van de BTW-richtlijn vereisen en het minimumpercentage voor het standaard btw-tarief van 15% een structureel karakter geven. Optie 1 is erop gericht de bestaande derogaties toe te kennen aan alle lidstaten, door de nationale bepalingen in de BTW-richtlijn te integreren. Dit is echter moeilijk uitvoerbaar. Optie 2 heeft de voorkeur gekregen: deze optie biedt een oplossing voor het probleem van de derogaties door een einde te maken aan de beperkingen die deze derogaties noodzakelijk maken, namelijk het minimumpercentage van 5% voor de verlaagde btw-tarieven en de lijst met goederen en diensten waarop verlaagde btw-tarieven mogen worden toegepast (bijlage III). Deze lijst wordt dan vervangen door een «negatieve lijst» met goederen en diensten waarop het normale tarief moet worden toegepast.

### **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 en onderschrijft de doelstellingen die met dit voorstel worden beoogd. Het kabinet is voorstander van modernisering en uniformering van het huidige tariefsysteem, maar hecht daarbij groot belang aan de uitvoerbaarheid voor ondernemers en de Belastingdienst.

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

Het kabinet ondersteunt de doelstellingen die met dit voorstel worden beoogd. Het huidige stelsel is niet altijd flexibel genoeg om in te spelen op ontwikkelingen. Het kabinet ondersteunt daarom het streven van de Commissie naar een modern en meer geharmoniseerd stelsel van btw-tarieven. Door over te stappen van een positieve lijst naar een negatieve lijst, wordt lidstaten meer vrijheid geboden bij het vaststellen van de btw-tarieven. Bovendien krijgen lidstaten gelijke toegang tot de toepassing van verlaagde tarieven. Het kabinet steunt deze uitgangspunten dan ook. Het kabinet stelt echter wel vragen bij de voorgestelde maatregelen.

### *Complexiteit*

Het kabinet is er niet van overtuigd dat deze maatregelen bijdragen aan een eenvoudiger stelsel. Door meer beleidsvrijheid toe te kennen voor de toepassing van het verlaagde tarief en door meer verschillende tarieven te hanteren binnen de Europese Unie neemt de complexiteit toe. De mogelijkheid bestaat dat het bedrijfsleven te maken krijgt met hogere administratieve lasten door de toename van de complexiteit in het tarievenstelsel. Dit geldt te meer bij heffing volgens het bestemmingslandbeginsel. Ondernemers moeten dan namelijk de btw berekenen volgens de tarievenstelsel van de lidstaat waar hun afnemers de goederen of diensten ontvangen. Dit kan door de grotere beleidsvrijheid van de lidstaten sterk afwijken per lidstaat. In het verlengde hiervan ontstaat mogelijk ook meer onduidelijkheid over de vraag onder welk tarief een bepaald goed of een bepaalde dienst valt, waardoor ondernemers betrokken kunnen raken bij tarief- en afbakeningsdiscussies.

### *Grenseffecten*

Een verschil in tarief-toepassing tussen (aangrenzende) lidstaten kan voor lokale leveringen of diensten mogelijk concurrentieverstorend werken in de grensstreek, afhankelijk van de aard van de goederen en diensten. Dit gevolg wordt beperkt door concurrentiegevoelige producten zoals benzine, elektronica, meubels, diensten en leveringen met betrekking tot vervoermiddelen uit te zonderen van toepassing van het verlaagde tarief.

De precieze gevolgen zullen afhangen van de wijze waarop en in welke mate lidstaten gebruik maken van de ruimere beleidsvrijheid op het gebied van de tarief-toepassing. Hoewel het voorstel lidstaten meer mogelijkheden biedt voor de toepassing van het verlaagde tarief, blijft dit binnen de gestelde randvoorwaarden wel de uitzondering en bestaat ook de ruimte om bijvoorbeeld te kiezen voor een beperkte toepassing van het verlaagde tarief of één uniform tarief.

### *Definitief btw-systeem*

Het voorstel is gekoppeld aan de inwerkingtreding van het definitieve stelsel (B2B), waar Nederland kritisch tegenover staat. Door de koppeling aan het voorstel voor een definitief btw-systeem en daarmee het bestemmingslandbeginsel kan, gebruik makend van mogelijke tariefverschillen tussen lidstaten, btw fraude (nog steeds) plaatsvinden. Afhankelijk van de handelsvolumes kan het fraudebedrag en daarmee de schade voor de schatkist nog steeds aanzienlijk zijn.

Gelet op de voorwaarden van het voorstel heeft het met name ook gevolgen voor de op 5 december 2017 aangenomen e-commerce richtlijnwijziging, in het kader waarvan afstandsverkopen van goederen aan consumenten in de EU belast zijn op de plek van aflevering van de goederen.

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland positief tegenover de uitgangspunten van dit voorstel, omdat deze meer ruimte biedt bij het vaststellen van de tarieven en alle lidstaten de mogelijkheid geeft om gebruik te maken van verlaagde tarieven en het 0%-tarief zoals die in bepaalde lidstaten al bestaan. Dit is ook geconcludeerd door de Ecofin-Raad in haar Raadsconclusies van mei 2016 die de uitkomst zijn van de besprekingen in de Raad over het btw-actieplan uit april 2016.

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

##### *a) Bevoegdheid:*

De rechtsgrondslag van de voorstellen is 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. 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:*

De maatregelen in het richtlijnvoorstel worden door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit. Het bieden van meer ruimte aan lidstaten om de btw-tarieven vast te stellen kan op dit moment slechts in beperkte mate op het niveau van de lidstaten worden gerealiseerd. Meer vrijheid voor de lidstaten hierin kan alleen worden verwezenlijkt door aanpassing van de bestaande richtlijn en dat kan alleen op EU-niveau plaatsvinden.

##### *c) Proportionaliteit:*

De voorstellen worden door Nederland positief beoordeeld op proportionaliteit. De lidstaten krijgen namelijk enerzijds meer ruimte om de btw-tarieven naar eigen invulling vast te stellen, maar behouden anderzijds ook de beleidsvrijheid om ervoor te kiezen om hun tarievensystematiek juist niet verder te flexibiliseren.

#### **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*

Door dit voorstel ontstaat de mogelijkheid op meer goederen en diensten het verlaagde btw-tarief toe te passen. Mocht de beleidsmatige keuze worden gemaakt om voor bepaalde goederen of diensten het verlaagde btw-tarief van thans 6% toe te passen, dan heeft dit budgettaire effecten die relevant zijn voor het lastenkader. Eventuele budgettaire gevolgen, zoals 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*

Het voorstel zal waarschijnlijk niet leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven. Om het risico van toenemende complexiteit en stijgende administratieve lasten te beperken, worden de lidstaten verplicht om het toepassen van verlaagde tarieven zoveel mogelijk te beperken tot B2C-leveringen.

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

De gevolgen voor de administratieve lasten zullen afhangen van de beleidsmatige keuzes van de verschillende lidstaten. Door de grotere beleidsvrijheid in toepassing van het verlaagde tarief en het 0%-tarief en een toename van het aantal toegestane tarieven kan het systeem complexer worden voor zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Op de negatieve lijst wordt een opsomming gegeven van goederen en diensten die verplicht onder het standaard btw-tarief vallen. De Commissie is van mening dat deze goederen en diensten niet geschikt zijn voor een verlaagd tarief of een 0%-tarief, aangezien het toepassen van het verlaagde tarief hiervoor mogelijk leidt tot concurrentievervalsing.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De nieuwe btw-regelgeving zal moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse Wet op de omzetbelasting 1968.

*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*. Deze richtlijn moet op dezelfde uiterste datum zijn omgezet als 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 nationale bepalingen die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen, moeten vanaf die uiterste datum van toepassing zijn. Tot die datum blijven de huidige tariefbepalingen van Richtlijn 2006/112/EG, met inbegrip van de bijlagen daarbij, van toepassing. De haalbaarheid van de voorgestelde implementatietermijn hangt af van de implementatietermijn die wordt voorgesteld bij het richtlijnvoorstel 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 verwachting is dat de Commissie dit voorstel over enkele maanden zal publiceren.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

De Commissie zal elke vijf jaar een evaluatieverslag indienen over de in de bijlage opgenomen goederen en diensten. Dit lijkt Nederland nuttig en wenselijk.

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

De uitvoerbaarheid van het voorstel hangt af van eventuele toekomstige beleidsmatige keuzes. Het voorstel is uitvoerbaar voor de Belastingdienst indien een invoeringsperiode van tenminste drie maanden na een onomkeerbaar besluit van het kabinet tot wijziging van een btw-tarief in een ander bestaand btw-tarief in acht wordt genomen. Het bedrijfsleven heeft mogelijk langere tijd nodig. Wijziging van het btw-tarief voor een bepaald(e) goed of dienst in een ander reeds bestaand btw-tarief (van verlaagd 6% naar standaard 21% of vice versa) vereist geen ingrijpende aanpassing van de ondersteunende systemen bij de Belastingdienst. De daartoe benodigde aanpassingen kunnen binnen drie maanden uitgevoerd worden.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.