



Brussel, 14.12.2015
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat betreft de geldigheidsduur van de minimumhoogte van het normale tarief

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

In artikel 97 van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde¹ (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) is bepaald dat het normale tarief vanaf 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015 niet lager mag zijn dan 15 %.

Deze bepaling was gebaseerd op artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG). Met ingang van 1 december 2009 is artikel 93 VEG vervangen door artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In artikel 113 VWEU is bepaald dat de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, de bepalingen vaststelt die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

Met het oog op de totstandbrenging van de interne markt op 1 januari 1993 heeft de Commissie voorstellen voor een definitieve regeling inzake fiscale harmonisatie gepresenteerd.

Toen echter duidelijk werd dat de voorstellen van de Commissie niet vóór 1 januari 1993 zouden kunnen worden aangenomen, heeft de Raad besloten een overgangsregeling vast te stellen. In dat verband werd voor de btw-tarieven Richtlijn 92/77/EEG² aangenomen.

Met deze richtlijn werd een systeem van minimumtarieven ingevoerd. Er werd bepaald dat het normale tarief vanaf 1 januari 1993 tot en met 31 december 1996 in elke lidstaat niet lager mocht zijn dan 15 %. Deze bepaling werd ondertussen vijfmaal verlengd en geldt thans tot en met 31 december 2015.

Bij recente wijzigingen van de btw-richtlijn³ is de belastingheffing op de plaats van bestemming ten uitvoer gelegd, omdat daarmee de mogelijkheden om voor grensoverschrijdende transacties lagere btw-tarieven te zoeken, hetgeen tot concurrentievervalsingen kan leiden, worden beperkt. Het is op het gebied van de indirecte belastingen, zowel wat de accijns als de btw betreft, echter gebruikelijk om minimumtarieven vast te stellen, met name vanwege het feit dat bij grensoverschrijdend winkelen en verkopen op afstand onder een bepaalde drempel de btw nog altijd in het land van oorsprong in plaats van het land van bestemming wordt toegepast. Een door alle lidstaten toegepaste minimumhoogte van het normale tarief - zoals momenteel het geval is - vormt daarom een nuttige waarborg voor de goede werking van de interne markt.

Omdat alle lidstaten momenteel een normaal tarief hanteren dat boven de 15 % ligt, biedt de huidige regeling voor een minimumhoogte van het normale tarief van 15 % de lidstaten ook speelruimte voor btw-hervormingen om het normale tarief te verminderen waardoor de btw-grondslag wordt verbreed en het gebruik van verlaagde tarieven wordt beperkt.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² PB L 316 van 31.10.1992, blz. 1.

³ 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).

Op 6 december 2011 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling over de toekomst van de btw⁴, waarin is voorgesteld het oorsprongslandbeginsel te verlaten en waarin verschillende manieren zijn beschreven om belastingheffing op de plaats van bestemming te realiseren. De Commissie zal in 2016 een actieplan publiceren voor een eenvoudiger, efficiënter en fraudebestendiger definitief btw-stelsel, aangepast aan de eengemaakte markt. In dat actieplan worden de lijnen uitgezet voor de werkzaamheden die zullen volgen in navolging van de resultaten die sinds de mededeling van 2011 zijn behaald. De hoofdmoot zal bestaan uit de belangrijkste kenmerken van het definitieve btw-stelsel voor de handel binnen de EU dat de Commissie wil voorstellen en de beoogde hervormingen om de bestaande regels voor btw-tarieven aan te passen aan een definitief stelsel dat wordt gekenmerkt door het bestemmingsbeginsel. In deze herziening van de regels inzake btw-tarieven komen twee belangrijke vragen aan de orde: kunnen de lidstaten meer autonomie ("meer flexibiliteit") krijgen bij het vaststellen van de tarieven, en hoe moet worden omgegaan met tijdelijke afwijkingen die uitzonderingen, nultarieven en sterk verlaagde tarieven mogelijk maken en die bij de invoering van het definitieve btw-stelsel opnieuw moeten worden overwogen?

In deze omstandigheden, en in afwachting van de besluiten over de uiteindelijke vorm van het definitieve stelsel, lijkt het passend om vast te houden aan het beginsel van een minimumniveau van het normale btw-tarief van 15 %, en voor te stellen de huidige regelingen met [twee jaar tot en met 31 december 2017] te verlengen. Deze tijdspanne garandeert dat de belanghebbenden de noodzakelijke rechtszekerheid genieten, en biedt ruimte voor een uitgebreidere bespreking over btw-tarieven in samenhang met het komende actieplan betreffende de btw.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied**

Bij verlenging van een bestaande bepaling (artikel 97 van de btw-richtlijn), is het voorstel in overeenstemming met de bestaande wetgeving.

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

Niet relevant.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De richtlijn behelst een wijziging van de btw-richtlijn. De rechtsgrondslag is artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

- **Subsidiariteit (voor niet-exclusieve bevoegdheden)**

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing voor zover het voorstel geen gebieden bestrijkt die onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie vallen. De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt.

De Europese Unie heeft al geharmoniseerde bepalingen betreffende de toepassing van de btw-tarieven vastgesteld, namelijk in de btw-richtlijn. Deze bepalingen kunnen alleen door een besluit van de Europese Unie worden gewijzigd of verlengd en de wetgevingen van de lidstaten mogen niet van deze geharmoniseerde bepalingen afwijken.

⁴ COM(2011) 851.

Alleen met een optreden van de Europese Unie kunnen dus de doelstellingen van het voorstel worden verwezenlijkt en kan een gelijke behandeling van burgers in de Europese Unie worden gegarandeerd. Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is om de volgende reden(en) in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Het voorliggende voorstel handhaaft de huidige situatie waarbij de lidstaten een normaal btw-tarief van ten minste 15 % toepassen.

Aangezien het voorstel slechts voorziet in de verlenging van de geldigheidsduur van een bestaande bepaling, staat de maatregel in verhouding tot het beoogde doel. Aan het voorstel zijn geen financiële kosten voor de Europese Unie verbonden en het brengt geen nieuwe financiële lasten met zich mee voor bedrijven of consumenten.

- **Keuze van het instrument**

Het voorgestelde instrument is een richtlijn. Andere middelen zijn ongeschikt, omdat dit voorstel bepalingen betreffende btw-tarieven wijzigt die al in een richtlijn zijn vastgesteld.

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

- **Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

Het huidige minimumniveau van het normale btw-tarief is vijf keer verlengd. Met deze zesde verlenging blijft de huidige bevredigende situatie behouden en wordt belanghebbenden rechtszekerheid geboden, terwijl tegelijkertijd het definitieve btw-stelsel voor de handel binnen de EU in werking kan treden op basis van een herzien pakket aan regels voor normale en verlaagde btw-tarieven.

- **Raadplegingen van belanghebbenden**

Aangezien het voorstel slechts voorziet in de verlenging van de huidige situatie voor een beperkte periode, de Commissie geen specifieke klachten of vragen heeft ontvangen over de regels betreffende de toepassing van het normale btw-tarief en een bredere evaluatie van het tariefstelsel is gepland in samenhang met het actieplan betreffende de btw, behoefde er geen beroep te worden gedaan op een raadpleging van belanghebbenden.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Aangezien de Commissie geen specifieke klachten of vragen heeft ontvangen over de regels betreffende de toepassing van het normale btw-tarief, behoefde er geen beroep te worden gedaan op het bijeenbrengen en benutten van externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

De voorliggende maatregel strekt uitsluitend tot verlenging van de tijdelijke bepaling betreffende de geldigheidsduur van het huidige minimumniveau van het normale btw-tarief. Met een dergelijke verlenging wordt de huidige situatie met betrekking tot het normale btw-tarief slechts in stand gehouden.

Er hoeven in ieder geval geen economische, sociale, regionale en milieugevolgen van de voorgenomen maatregel te worden verwacht aangezien er geen wijzigingen nodig zijn ten opzichte van de status quo.

- **Gezonde regelgeving en vereenvoudiging**

Het voorstel houdt geen verband met Refit en er is geen regeldruk mee gemoeid.

- **Grondrechten**

Niet van toepassing.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplannen en regelingen voor monitoring, evaluatie en verslaglegging**

Aangezien de Commissie in 2016 alle regels inzake btw-tarieven zal herzien, is het niet nodig om de verlenging van het minimumniveau van het normale tarief in het bijzonder te evalueren.

- **Toelichtende stukken (voor richtlijnen)**

Momenteel voldoen alle lidstaten aan het minimumniveau van het btw-tarief van 15 %. Toelichtende stukken over de omzetting zijn niet nodig.

- **Gedetailleerde toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

Artikel 1

In artikel 1 wordt voorgesteld het huidige minimumniveau van het normale btw-tarief in de lidstaten, dat is vastgesteld op 15 %, te verlengen van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2017.

Artikel 2

Artikel 2 voorziet in de omzetting van de richtlijn.

Artikel 3

Artikel 3 voorziet in de inwerkingtreding van de richtlijn.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, wat betreft de geldigheidsduur van de minimumhoogte van het normale tarief

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) In artikel 97 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad⁷ is bepaald dat het normale tarief vanaf 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015 niet lager mag zijn dan 15 %.
- (2) Het thans in de lidstaten geldende normale btw-tarief heeft, in samenhang met het mechanisme van de overgangsregeling, gezorgd voor een aanvaardbare werking van deze regeling. Met de nieuwe regels inzake de plaats van een dienst, waarbij de klemtoon is verschoven naar belastingheffing op de plaats van verbruik, zijn de mogelijkheden om door verplaatsing voordeel te halen uit verschillen tussen de btw-tarieven verder beperkt en potentiële verstoringen van de concurrentie verminderd.
- (3) Teneinde te voorkomen dat een verder uiteengroeien van de normale btw-tarieven die in de lidstaten worden toegepast, tot structurele onevenwichtigheden in de Unie en concurrentieverstoringen in sommige bedrijfssectoren leidt, is het vaste praktijk op het gebied van de indirecte belastingen om minimumtarieven vast te stellen. Wat de btw betreft, is dit nog steeds nodig.
- (4) In afwachting van de definitieve regeling van een definitief btw-stelsel voor de handel binnen de Unie, zou het voorbarig zijn een definitief niveau voor het normale tarief vast te stellen of een wijziging van het minimumniveau te overwegen.
- (5) Het is daarom passend het huidige minimumniveau van het normale tarief te handhaven op 15 % voor een nieuwe periode die lang genoeg is om rechtszekerheid te bieden, terwijl in de tussentijd verdere reflectie kan worden verricht.

⁵ PB C van , blz. .

⁶ PB C van , 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).

- (6) Dit betekent geenszins dat de btw-wetgeving voor 31 december 2017 niet meer kan worden herzien om rekening te houden met de definitieve regeling van een definitief btw-stelsel voor de handel binnen de Unie.
- (7) Richtlijn 2006/112/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,
- HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 97 van Richtlijn 2006/112/EG wordt vervangen door:

"Artikel 97

Vanaf 1 januari 2016 tot en met 31 december 2017 mag het normale tarief niet lager zijn dan 15 %."

Artikel 2

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 januari 2016 aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.
Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze 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 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