EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.12.2017
COM(2017) 783 final

2017/0349 (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 verplichting tot inachtneming van een ondergrens voor het normale tarief

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De belasting over de toegevoegde waarde (btw) is de oudste verbruiksbelasting van Europa. In 1967 werd de principeafspraak gemaakt om binnen de toenmalige Europese Gemeenschap een definitief btw-stelsel tot stand te brengen dat functioneert alsof de Gemeenschap één land is[1], zonder dat er specifieke regels over btw-tarieven werden overeengekomen, afgezien van de toepassing van een normaal btw-tarief, zonder dat een onder- of een bovengrens werd vastgesteld[2].

De afschaffing van fiscale grenzen tussen de lidstaten eind 1992 noopte tot een heroverweging van de manier waarop de handel in goederen binnen de Europese Gemeenschap werd belast. De doelstelling was dat goederen in het land van oorsprong zouden worden belast, wat perfect zou aansluiten bij de idee van een echte interne markt. Aangezien de politieke en technische omstandigheden destijds echter niet rijp waren voor een dergelijk systeem, is een btw-overgangsregeling vastgesteld[3].

De overgangsregeling vereiste regels voor btw-tarieven om verstoringen bij het grensoverschrijdend winkelen en de grensoverschrijdende handel na het afschaffen van fiscale grenzen te voorkomen. In oktober 1992 bereikte de Raad overeenstemming over regels die de beslissingsvrijheid van lidstaten bij de vaststelling van btw-tarieven inperkten[4]. De lidstaten moesten tot 31 december 1996 een normaal btw-tarief van minimaal 15 % toepassen.

Het normale btw-minimumtarief van 15 % is sindsdien zes keer verlengd. Momenteel is in artikel 97 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde[5] (hierna "de btw-richtlijn" genoemd) bepaald dat het normale tarief van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2017 niet lager mag zijn dan 15 %.

In haar btw-actieplan[6] uit 2016 heeft de Commissie voorgesteld om de huidige overgangsregeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen lidstaten te vervangen door een op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerde definitieve regeling om een solide, gemeenschappelijke Europese btw-ruimte te creëren. De plaats van belastingheffing van diensten was sinds 2010 ondertussen al geleidelijk naar het land van bestemming verschoven. Het besluit ter zake was in 2008 genomen: in dat

---

1 Eerste Richtlijn 67/227/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting,

2 Tweede Richtlijn 67/228/EEG van de Raad van 11 april 1967 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - Structuur en wijze van toepassing van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

3 Richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging, met het oog op de afschaffing van de fiscale grenzen, van Richtlijn 77/388/EEG (PB L 376 van 31.12.1991, blz. 1).

4 Richtlijn 92/77/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 tot aanvulling van het gemeenschappelijk stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde en tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG (onderlinge aanpassing van de btw-tarieven) (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 1).

5 PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

6 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).

jaar nam de Raad een voorstel aan om concurrentieverstoringen tussen lidstaten met verschillende btw-tarieven te voorkomen[7].

Op 4 oktober 2017 kwam de Commissie met het eerste voorstel om een definitief stelsel in te voeren voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten[8], en met een schets van de opeenvolgende stappen en substappen voor de invoering van dit stelsel in haar follow-up van het actieplan[9]. Zij kondigde tevens aan dat zij een hervorming van de btw-tarieven zou voorstellen die in overeenstemming zou zijn met de (op het bestemmingsbeginsel gebaseerde) definitieve regeling die de huidige overgangsregeling geleidelijk zou vervangen.

Hoewel de lidstaten in een definitief btw-stelsel op basis van het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming meer ruimte hebben om zelf btw-tarieven vast te stellen, moet in een dergelijk definitief btw-stelsel wel worden vastgehouden aan een ondergrens voor het normale btw-tarief, die dus een structureel karakter moet krijgen.

Aangezien alle lidstaten momenteel een normaal tarief van ten minste 17 % toepassen, blijft de huidige regeling voor een normaal btw-minimumtarief van 15 % adequaat. Wel wordt structureel een overeengekomen grenswaarde ingevoerd die ervoor zorgt dat de goede werking van de interne markt wordt gewaarborgd én de lidstaten ruimte behouden om het normale btw-tarief zelf vast te stellen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Door een bestaande, tijdelijke bepaling (artikel 97 van de btw-richtlijn) een structureel karakter te geven, is het voorstel in overeenstemming met de bestaande wetgeving.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Niet van toepassing.

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). Krachtens dit artikel stelt de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen en 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 (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

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.

---

7 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).

8 Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft harmonisering en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel en tot invoering van het definitieve stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (COM(2017) 569 final).

9 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Follow-up van het actieplan betreffende de btw – Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU – Tijd om in actie te komen (COM(2017) 566 final).

De 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 Unie worden gewijzigd of verlengd en de wetgevingen van de lidstaten mogen niet van deze geharmoniseerde bepalingen afwijken.

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

- **Evenredigheid**

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel omdat de huidige situatie, waarin de lidstaten een normaal btw-tarief van ten minste 15 % toepassen, blijft bestaan.

- **Keuze van het instrument**

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

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

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

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er is gedurende twaalf weken, van 21 december 2016 tot 21 maart 2017, een openbare raadpleging over btw-tarieven gehouden, die 327 reacties opleverde. Meer dan de helft van de respondenten (52 %) was het ermee eens om het huidige minimumpercentage op 15 % te houden, terwijl 16 % hiertegen was en 32 % geen mening had[10].

- **Effectbeoordeling**

Het voorstel heeft geen economische, sociale, regionale of milieugevolgen omdat alle lidstaten aan het minimumvereiste voldoen en geen wijzigingen in de nationale wetgeving zijn vereist.

- **Resultaatgerichtheid 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

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

De Commissie zal erop blijven toezien dat de lidstaten zich houden aan de ondergrens van 15 % voor het normale btw-tarief.

[10] Raadplegingspagina: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/review-existing-legislation-vat-reduced-rates_en

- **Toelichtende stukken (bij richtlijnen)**

Momenteel voldoen alle lidstaten aan de eis dat het btw-tarief ten minste 15 % moet bedragen. Toelichtende stukken over de omzetting zijn niet nodig.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 97 voorkomt dat de ondergrens van 15 % voor het normale tarief op 1 januari 2018 niet meer geldt, en zorgt ervoor dat alle lidstaten blijvend een normaal tarief van minimaal 15 % toepassen.

2017/0349 (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 verplichting tot inachtneming van een ondergrens voor 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 Parlement[1],

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité[2],

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) In artikel 97 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad[3] is bepaald dat het normale tarief van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2017 niet lager mag zijn dan 15 %.

(2) De toepassing van een normaal tarief van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) waarborgt de goede werking van het gemeenschappelijke btw-stelsel en daarom moet daaraan worden vastgehouden.

(3) Het huidige normale btw-minimumtarief moet 15 % blijven, ook in een op het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming gebaseerd definitief btw-stelsel, en moet een structureel karakter krijgen.

(4) 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

Het normale tarief mag niet lager zijn dan 15 %.".

---

1 PB C van , blz. .

2 PB C van , blz. .

3 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).

Artikel 2

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 januari 2018 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 ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die 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