

Vergaderjaar 2007–2008 B

31 542

Subsidiariteitstoets van het 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 verlaagde btw-tarieven betreft (COM(2008) 428)

Nr. 2

**BRIEF VAN DE TIJDELIJKE GEMENGDE COMMISSIE
SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

de Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer
de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer

Den Haag, 24 juli 2008

Zoals u bekend toetst de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS) samen met de betrokken vakcommissies in 2008 een aantal regelgevingsvoorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 22 112, AN en nr. 516 en Kamerstukken I/II, 2007–2008, 22 112, BF en nr. 621).

De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30389 A, pp. 8–10.

Onlangs heeft de Europese Commissie het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG wat verlaagde BTW-tarieven betreft (COM(2008) 428)¹ gepubliceerd. Het voorstel moet in kader van de parlementaire subsidiariteitstoets binnen acht weken worden getoetst. Bijgaande adviesaanvraag aan uw commissie bevat onder andere een samenvatting van het voorstel, alsmede een opsomming van de argumenten van de Europese Commissie met betrekking tot de rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Ook de tekst van het richtlijnvoorstel is bijgevoegd.

In het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets verzoekt de TGCS uw commissie haar uiterlijk 10 september 2008 12.00 uur een gemotiveerd advies te zenden over de vragen of voor onderhavig richtlijnvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

De voorzitter van de tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets,
J. J. van Dijk

¹ Gedrukt onder Kamerstuknummer 31542, nr. 1/A.

ADVIESAANVRAAG INZAKE HET VOLDOEN AAN DE BEGINSLEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID VAN HET VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD TOT WIJZIGING VAN RICHTLIJN 2006/112/EG WAT VERLAAGDE BTW-TARIEVEN BETREFT – COM(2008) 428

Adviesaanvraag

De TGCS verzoekt de vakcommissies voor Financiën van beide Kamers een gemotiveerd advies uit brengen over de gekozen rechtsgrondslag en over de vraag of het voorstel voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, zoals vereist door de Europese Verdragen. De commissies worden verzocht hun gemotiveerd advies vóór 10 september 2008 aan de TGCS te doen toekomen.

Behandeltraject op Europees niveau

Het voorstel zal worden behandeld in de Ecofinraad.

Samenvatting voorstel

Teneinde een goed beeld te krijgen van het voorstel zal hieronder eerst worden ingegaan op de huidige regelgeving (1. *Inleiding*), de context van het voorstel (2. *Context van dit voorstel: lopend onderzoek en komende initiatieven*). Daarna zal de inhoud van het voorstel worden weergegeven.

1. Inleiding

De hoogte van BTW-tarieven wordt geregeld via de BTW-Richtlijn¹.

De basisregels van het stelsel zijn eenvoudig:

- Voor het leveren van goederen en diensten die onderworpen zijn aan BTW geldt in principe een *standaardtarief van minstens 15%*.
- Lidstaten mogen *een of twee verlaagde tarieven van tenminste 5%* toepassen voor goederen en diensten die voorkomen op een beperkte lijst (bijlage III van de richtlijn).
- Lidstaten mogen daarnaast, onder bepaalde voorwaarden, een *verlaagd tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten* toepassen (bijlage IV van de richtlijn).
- Afwijkende tarieven mogen ook door alle, enkele, of specifieke lidstaten gehanteerd worden bij de in bijlage X van de richtlijn genoemde specifieke lijsten met goederen en diensten.

In de praktijk bestaat op deze regels echter een groot aantal uitzonderingen. Deze zijn door individuele lidstaten bedongen bij de onderhandelingen over de oorspronkelijke BTW-Richtlijn uit 1992 en/of bij hun toetreding tot de Europese Unie. Voor een meerderheid van de lidstaten bestaan er daardoor een of meerdere uitzonderingen op de algemene regels. Met andere woorden, er is op dit moment nauwelijks sprake van een uniform systeem van BTW-tarieven in de Unie.

2. Context van dit voorstel: lopend onderzoek en komende initiatieven

Naar aanleiding van een onderzoek van Copenhagen Economics² naar verlaagde BTW-tarieven publiceerde de Europese Commissie op 5 juli 2007 een Mededeling³ waarin zij een breed politiek debat aankondigde over de effectiviteit en efficiency van het stelsel van verlaagde BTW-tarieven. Dit debat over mogelijke herziening van het stelsel is op dit moment nog gaande: zo verricht de Europese Commissie op dit moment op verzoek van de Voorjaarsraad van maart 2008 onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van het toepassen van een verlaagd BTW-tarief op energiebesparende materialen en diensten. De resultaten hiervan, inclusief aanbevelingen en eventuele voorstellen, zal de Europese Commissie komend najaar publiceren. Daarna zal de Commissie van start gaan met een meer omvattende evaluatie van het gehele stelsel van verlaagde BTW-tarieven. Het huidige voorstel omvat daarom een klein

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

² Zie hiervoor Commission Staff Working Document SEC(2007) 910.

³ COM(2007) 380 – Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over verlaagde btw-tarieven, d.d. 5 juli 2007. Zie ook het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112-564, nr. 2).

aantal wijzigingen. Deze zijn volgens de Europese Commissie noodzakelijk geworden als gevolg van interpretatieproblemen met de huidige BTW-Richtlijn en door de wens van lidstaten om verlaagde BTW-tarieven te kunnen toepassen voor goederen en diensten waarbij geen sprake is van grensoverschrijdende effecten. Het gaat dan met name om arbeidsintensieve, lokale diensten.

De huidige lijst met verlaagde tarieven loopt af op 31 december 2010.

3. Inhoud van het Commissie-voorstel

Volgens het voorstel zou Bijlage III van de BTW-Richtlijn de volgende wijzigingen ondergaan:

- Farmaceutische producten. Deze categorie wordt iets uitgebreid waardoor zowel maandverband als kinderluiers hieronder vallen.
- Hulpmiddelen voor gehandicapten. Op dit moment beperkt deze categorie zich tot medische hulpmiddelen bij handicaps en chronische aandoeningen. Wat de Commissie betreft gaan nu ook niet-medische hulpmiddelen als brailleboeken en aangepaste auto's hieronder vallen.
- Boeken en ander drukwerk. Op dit moment vallen alleen gedrukte boeken onder het lage tarief, maar de Commissie wil daar boeken op CD-ROM of andere fysieke dragers aan toevoegen. Het moet dan echter gaan om voornamelijk dezelfde informatie die ook in een gedrukt boek staat, dus zaken als spelletjes, zoekfuncties en links naar ander materiaal komen niet onder het lage tarief te vallen. Ook educatieve Cd-roms lijken hiermee niet onder het lage tarief te gaan vallen.
- Straatvegen en afvalverwerking. Op dit moment vallen sommige diensten die onder afvalverwerking vallen wel onder het lage tarief en andere niet. De Commissie wil daarom de tekst op dit punt wijzigen, waardoor ook de recycling van afval, riool- en afvalwater een lager BTW-tarief kunnen krijgen.
- De woningbouwsector. Op dit moment geldt een gereduceerd tarief alleen voor levering, bouw, renovatie en verbouwingen in de sociale woningbouw, maar de Commissie wil dit uitbreiden naar alle soorten woningen, kerken en andere godsdienstige gebouwen en historische monumenten. Ook wil zij werkzaamheden als reparaties en schoonmaken van woningen naar deze categorie verplaatsen. Deze vallen nu reeds onder een lager tarief via de huidige Bijlage IV over arbeidsintensieve diensten.
- Restaurant- en cateringdiensten. Het schenken van alcoholische dranken blijft echter wel onder het hoge tarief vallen.
- Lokaal verleende diensten. Hieronder komen in elk geval alle arbeidsintensieve diensten te vallen waarvoor het experiment op 31 december 2010 afloopt (zoals fietsmakers, schoenmakers, kappers en thuiszorg). De Commissie wil deze lijst uitbreiden naar andere lokaal verleende diensten zoals tuinonderhoud en hoveniersdiensten, evenals fietsherstel en kleine reparaties, schoonmaak en onderhoud van verplaatsbare goederen (bijvoorbeeld het strijken en wassen van kleding).
- Persoonlijke verzorging. Hieronder vallen niet langer alleen kappers maar ook schoonheidsspecialisten en dergelijke.

Doel van deze uitbreidingen is enerzijds dat lidstaten meer flexibiliteit krijgen waar dit niet kan leiden tot verstoring van de interne markt, en anderzijds een gelijk speelveld voor alle lidstaten te realiseren. Ook vervalt de huidige beperking dat iedere lidstaat maximaal twee sectoren mag aanwijzen uit Bijlage IV (arbeidsintensieve diensten) waarvoor hij een lager tarief hanteert.

Rechtsgrondslag

Het voorstel wordt gebaseerd op artikel 93 EG-Verdrag, dat ziet op harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de werking van de interne markt te verzekeren.

Argumenten Europese Commissie ter zake van subsidiariteit en evenredigheid

De Commissie is van mening dat het voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. De Gemeenschap heeft al geharmoniseerde bepalingen betreffende de toepassing van verlaagde BTW-tarieven vastgesteld, namelijk in de BTW-richtlijn. Deze bepalingen kunnen alleen door een besluit van de Gemeenschap worden gewijzigd of verlengd en de nationale wetgevingen mogen niet van deze geharmoniseerde bepalingen afwijken.

Om voornoemde redenen kan alleen een optreden van de Gemeenschap de doelstellingen van het voorstel realiseren en een gelijke behandeling van alle burgers in de Europese Unie garanderen. De doelstellingen van het voorstel kunnen daarom volgens de Commissie niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt.

De Commissie stelt dat het voorstel ook in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Zij draagt daartoe de volgende argumenten aan. Ten eerste stelt de Commissie dat met het voorstel de verlaagde tarieven op enkele nieuwe categorieën van toepassing worden. De bestaande keuzemogelijkheid voor de lidstaten om verlaagde BTW-tarieven toe te passen, blijft behouden. Er is dus geen sprake van een verplichting. Voorts stelt de Commissie dat de maatregel in verhouding staat tot het beoogde doel, gezien de beperkte werkingssfeer. Aan de richtlijn zijn geen financiële kosten voor de Gemeenschap verbonden. Verlaagde BTW-tarieven kunnen tot lagere inkomsten voor de overheid leiden, maar zij vormen geen financiële last voor de marktdeelnemers en de consumenten zouden in beginsel profijt moeten trekken van de blijvende verlaging van de tarieven, voor zover deze in de eindprijs wordt doorberekend, aldus de Commissie.

Standpunt van de Nederlandse regering

Er is nog geen standpunt van de regering bekend over het voorstel. Met betrekking tot de hierboven genoemde mededeling van 5 juli 2007 heeft de regering in het daarop betrekking hebbende BNC-fiche (zie noot 4) onder meer in het algemeen gemeld enerzijds de wens Europa te onderschrijven voor een BTW-tarievenstructuur in die meer uniform en simpeler is, anderzijds wordt ook de gedachte onderschreven om op basis van het proportionaliteitsprincipe meer flexibiliteit toe te kennen aan lidstaten bij het bepalen van verlaagde BTW-tarieven voor goederen en diensten.

Daarbij moet er volgens de regering evenwicht zijn met de administratieve lasten voor het bedrijfsleven; voorts moet er aandacht zijn voor het nadelige effect van eventuele grensoverschrijdende concurrentievervalsing.