

Fiche 5: Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn (EU) nr. 2006/112 wat betreft de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie om de betekenis van de termen die in sommige bepalingen van die richtlijn worden gebruikt, te bepalen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 december 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 749

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0749&from=NL>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Economische en Financiële Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

i) Rechtsbasis

113 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

j) Besluitvormingsprocedure Raad

Unanimiteit

k) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel beoogt, op de daarvoor genoemde onderwerpen, de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen aan de Commissie toe te kennen. Onder de huidige btw-richtlijn heeft de

Commissie dergelijke uitvoeringsbevoegdheden niet. Deze bevoegdheid ligt momenteel geheel bij de Raad (op basis van een voorstel van de Commissie) die besluit met eenparigheid van stemmen (artikel 397 btw-richtlijn).

Onder de huidige btw-richtlijn bestaat naast de uitvoeringsbevoegdheid voor de Raad de mogelijkheid tot niet-bindend onderzoek door het "btw-comité" naar de toepassing van communautaire btw-bepalingen. Het btw-comité is een *raadgevend comité* dat is opgericht krachtens artikel 398 van de btw-richtlijn. Het btw-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie, en onderzoekt - op verzoek van de Commissie of een lidstaat - uitvoeringsvraagstukken die betrekking hebben op de toepassing van EU-btw-bepalingen. Dit betreft bijvoorbeeld de btw-richtlijn, uitvoeringsverordeningen maar ook de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Het btw-comité kan momenteel alleen niet-bindende richtsnoeren betreffende de toepassing van de btw-richtlijn overeenkomen. Unanimiteit wordt nagestreefd maar is hierbij niet vereist. De richtsnoeren zijn openbaar en worden gepubliceerd door de Commissie.

De Commissie vindt de huidige werkwijze niet langer voldoende omdat men binnen het btw-comité niet altijd slaagt richtsnoeren vast te stellen en omdat indien wel richtsnoeren worden vastgesteld, deze richtsnoeren volgens de Commissie niet altijd tot een uniforme toepassing van de EU-btw-wetgeving leiden. Ook geeft de Commissie aan dat de uitleg van een communautair begrip in de btw-richtlijn doorgaans pas na langere tijd definitief duidelijk wordt met een arrest van het HvJ-EU en dat het HvJ-EU dan soms niet alle onzekerheden wegneemt of juist een andere uitleg geeft dan die tot dan toe door de meerderheid van de lidstaten werd gedeeld.

Om deze situatie op te lossen stelt de Commissie voor uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toe te kennen voor bepaalde gebieden van de btw die volgens de Commissie momenteel veelal worden behandeld in het btw-comité. In het voorstel worden deze gebieden nader toegelicht. Het gaat om bepalingen van de btw-richtlijn waarvoor een gemeenschappelijke interpretatie vereist is. Hierbij wordt een comité ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, dat moet toezien op de vaststelling van deze uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie. Dit wordt een "comitologiecomité". Voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling wordt gebruikt gemaakt van de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van verordening (EU) 182/2011. Het comitologiecomité adviseert via gekwalificeerde meerderheid over de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie: in beginsel wordt slechts na een positief advies van het comité (eventueel in beroep) een uitvoeringshandeling vastgesteld.

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 zoveel mogelijk uniforme uitleg van uitvoeringsvraagstukken. Echter, het kabinet hecht aan de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming door de Raad op voorstel van de Commissie, zoals in de huidige btw-richtlijn.

Het kabinet hecht hieraan om puur nationale belangen, waaronder een balans in administratieve- en uitvoeringslasten om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels, zoveel mogelijk te kunnen borgen bij de vaststelling van de fiscale regels en uitvoeringsmaatregelen. Voor een optimale eenduidige toepassing van de btw-regelgeving zet het kabinet bovendien in op samenwerking via meerdere kanalen, onder andere het bestaande btw-comité, Europese overlegorganen - op diverse niveaus en onderwerpen - zoals Tadeus, VAT Forum, Group on the Future of VAT, Fiscalis, SCIT en SCAC, alsmede internationale samenwerking en gezamenlijke controles door de lidstaten en hun belastingdiensten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van uniforme regels op het gebied van de btw en het streven om zoveel mogelijk toe te werken naar een uniforme uitleg van definities om de situatie van geen of dubbele belasting te voorkomen en tot een eerlijke en eenvoudige btw-heffing komen.

Het kabinet is kritisch over de ruime reikwijdte van de bevoegdheidsoverdracht, de doelmatigheid van het voorstel, de voorgestelde besluitvorming en de wijze waarop het functioneren van het huidige btw-comité in het voorstel wordt beschreven. Hieronder wordt ingegaan op elk van deze onderdelen.

Ruime reikwijdte bevoegdheidsoverdracht

Met dit voorstel kan de Commissie via de nieuw voorgestelde procedure onder meer bepalen hoe relevante basisdefinities (termen) in de richtlijn moeten worden uitgelegd. Dit gaat mogelijk verder dan een gelijke uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt bepaald waar en waarover btw geheven wordt en wat de reikwijdte van een regeling is. Dit heeft invloed op aan welke lidstaat de geheven btw toekomt. Dit kan ook invloed hebben op bijvoorbeeld administratieve lasten en uitvoeringslasten en de wijze van toezicht en handhaving. Dat zijn voor het kabinet essentiële onderwerpen die niet via een uitvoeringshandeling kunnen worden geregeld.

Doelmatigheid van het voorstel

Het kabinet betwijfelt of dit voorstel geschikt is om het beoogde doel te behalen: in kortere tijd definitief duidelijkheid geven over de uitleg van een communautair btw-begrip. De te behalen winst ten opzichte van de bestaande procedures, is onvoldoende duidelijk. Niet duidelijk is hoe de voorgestelde nieuwe procedure zich verhoudt tot de bestaande gremia en wie bepaalt welke procedure

voor een bepaald onderwerp wordt gevolgd. De coördinatie van het uitvoeringsbeleid en de samenwerking op het gebied van de btw om te komen tot een uniforme uitvoering van de btw-richtlijn is derhalve veel breder dan alleen de uitvoeringsverordeningen van de Raad en het bestaande btw-comité. Beoordeeld vanuit dit bredere kader, welke samenhang door de Commissie niet lijkt te worden meegewogen of is uitgewerkt, is er weinig toegevoegde waarde te verwachten van het voorstel.

Daarnaast zullen nieuwe uitvoeringshandelingen even goed moeten worden geïnterpreteerd (wellicht met minder ruimte) door nationale rechters en/of het Europese Hof van Justitie en kan de Commissie in dat opzicht niet voorzien in een definitief standpunt over de bepalingen van de btw-richtlijn. Het kabinet verwacht daarom niet dat de voorgestelde nieuwe procedure het aantal rechtszaken zal doen afnemen of per definitie leidt tot definitieve uniforme toepassing. Daar waar lidstaten zich niet houden aan richtlijnen of verordeningen, kan de Commissie nu al gebruik maken van een inbreukprocedure.

Besluitvorming

De toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie heeft tot gevolg dat voor de beschreven onderdelen op het gebied van de btw uitvoeringshandelingen in beginsel na een positief advies bij gekwalificeerde meerderheid door het comitologiecomité, door de Commissie kunnen worden vastgesteld. Het kabinet hecht echter aan de huidige structuur waarbij uitvoeringshandelingen uitsluitend door de Raad kunnen worden vastgesteld op voorstel van de Commissie overeenkomstig artikel 397 van de huidige btw-richtlijn en niet-bindende richtsnoeren voor uitvoeringsvraagstukken kunnen worden aangenomen in het btw-comité. Deze structuur is noodzakelijk ter borging van de relevante nationale omstandigheden die een rol spelen en juist te weinig eenduidig kunnen zijn om in de EU op dit terrein uitvoeringshandelingen vast te laten stellen door de Commissie (afhankelijk van het advies van het comitologiecomité).

Een overdracht van (uitvoerings)bevoegdheden van de Raad naar de Commissie, is niet in overeenstemming met de door het kabinet gewenste wijze van besluitvorming op dit terrein. Waar opportuun en mogelijk, moet volgens het kabinet meer uniforme btw-toepassing komen vanuit de wetgeving en uitvoeringshandelingen, die via unanimitieit door de Raad, worden vastgesteld. Voor het Nederlandse kabinet is de motie Omtzigt/Bosman die op 30 september jl. met ruime meerderheid is aangenomen, leidend.¹

Functioneren btw-comité

De Commissie koppelt het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden op deze onderwerpen aan het functioneren van het bestaande btw-comité. Het bestaande btw-comité is beperkt tot de uitvoeringsproblematiek bij de toepassing van het fiscaal beleid. Waar uitlegvraagstukken voorgenoemde essentiële onderwerpen raken, dient de Commissie deze als voorstel voor een wijziging van de btw-richtlijn voor te leggen aan de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 113 VWEU.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 21501-20, nr. 1599.

De ervaring van het kabinet met het raadgevende btw-comité is dat lidstaten een constructieve en betrokken houding hebben. Als er geen unanieme instemming kan worden bereikt ten aanzien van de uitleg, zoals voorgesteld door de Commissie, heeft dit in de regel valide beleids- of uitvoeringsredenen. Het functioneren van het bestaande btw-comité zou mogelijk verder verbeterd kunnen worden door in de schriftelijke behandeling van de richtsnoeren ruimte te laten voor tekstuele input door de lidstaten.

De voorbeelden van de Commissie betreffende de richtlijn snelle oplossing (quick fixes) zijn daar goede illustraties van. Zo heeft het eerstgenoemde voorbeeld - of binnen de *regeling Voorraad op afroep* sprake is van een vaste inrichting - niet tot een unaniem richtsnoer geleid. De reden hiervoor is echter dat in deze situatie de Commissie een nieuwe uitleg voorstelde en dit ter stemming voorlegde aan de lidstaten. In dit door de Commissie vormgegeven richtsnoer introduceerde de Commissie een nieuwe definitie voor "vaste inrichting", terwijl in de btw-richtlijn al twee definities van een vaste inrichting bestaan, die conform de desbetreffende jurisprudentie nader zijn uitgewerkt in een uitvoeringsverordening van de Raad. Een derde nieuwe definitie maakt de regelgeving onnodig complex en roept vragen op. Bovenal had de nieuw voorgestelde definitie tot gevolg dat de toepassing van de voor het bedrijfsleven bedoelde uniforme versoepeling van de *regeling Voorraad op afroep* in belangrijke mate beperkt werd. Daardoor zouden meer bedrijven dan nu zich hebben moeten registreren in de lidstaten waar ze een voorraad aanhouden en daar aangiften- en listingsverplichtingen moeten vervullen. Het doel van de *regeling Voorraad op afroep* is juist om deze administratieve verplichtingen te vermijden. Als de bestaande definitie van een vaste inrichting zou zijn voorgesteld dan was een unanieme richtsnoer en gelijke uitvoering mogelijk wel bereikt, als ook de beoogde doelstelling van de *regeling Voorraad op afroep*.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten staan over het algemeen net als Nederland kritisch tegenover 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 voorgestelde 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

Het voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld op subsidiariteit. Het toekennen van

uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie op bepaalde gebieden van de btw kan uitsluitend op het niveau van de EU worden gerealiseerd. Toekenning van uitvoeringsbevoegdheden geschiedt door aanpassing van de richtlijn. Gelet op de doelstelling van uniforme uitvoering van de btw-richtlijn is optreden op EU-niveau noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

Het voorstel wordt door het kabinet negatief beoordeeld op proportionaliteit. Deze voorstellen staan niet in de juiste verhouding tot het te bereiken doel. De toekenning van de bevoegdheid (op genoemde onderwerpen) aan de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen betekent een verschuiving van de Raad naar de Commissie om deze handelingen vast te stellen. De Commissie kan hiertoe overgaan indien het comitologiecomité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, hier na stemming met gekwalificeerde meerderheid geen negatief advies over uitbrengt.

Het kabinet hecht aan de noodzakelijke beleidsvrijheid voor lidstaten en is van mening dat meer uniforme btw-toepassing moet komen vanuit de Raad via wetgeving en waar opportuun en mogelijk via uitvoeringshandelingen, die beide met unanimitéit door de Raad worden vastgesteld. Daarnaast kan meer uniforme uitleg van de genoemde btw-onderwerpen ook op andere, minder ingrijpende wijze worden verwezenlijkt. Zo kan worden gedacht aan een beter gebruik van de bestaande gremia, zoals het raadgevend btw-comité.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Consequenties EU-begroting

Er worden geen consequenties verwacht voor de EU-begroting. Mochten die er toch zijn, dan is het kabinet van mening dat de 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.

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

Geen directe gevolgen, maar zoals vermeld betreft het wetsvoorstel wel de wetgeving met betrekking tot de plaats van heffing. Eventuele budgettaire gevolgen (bijvoorbeeld uitvoeringskosten) worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

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

Dit voorstel zelf heeft geen gevolgen voor de regeldruk; de gevolgen voor de regeldruk van toekomstige uitvoeringshandelingen kan nu niet worden beoordeeld. Uiteraard heeft het kabinet ook aandacht voor de regeldruk bij deze uitvoeringshandelingen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht

De concurrentiekracht van de EU blijft ongewijzigd.

6. Implicaties juridisch

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

Geen

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

Zie hiervoor ook de beoordeling onder 3b. Het kabinet is kritisch over de beoogde toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie. Het kabinet hecht aan de huidige praktijk binnen de btw-richtlijn waarbij uitvoeringshandelingen uitsluitend door de Raad met unanimiteit kunnen worden vastgesteld.

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 Commissie heeft geen implementatietermijn voorgesteld.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de bestaande richtlijn zijn regels vastgelegd voor periodieke evaluaties en verslaglegging. Het is onduidelijk of deze nieuwe voorgestelde maatregelen daarin worden meegenomen. Een evaluatie over het huidige functioneren van het btw-comité wordt door het kabinet wenselijker geacht dan de nu voorgestelde maatregelen.

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. Hoewel het voorstel ziet op de overdracht van wettelijke bevoegdheden van de Raad, lijkt het inhoudelijk bedoeld voor uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot de EU-wetgeving en jurisprudentie zoals thans behandeld in het raadgevend btw-comité. Dit betreft met name de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst en de nationale beleidsbesluiten. Deze uitvoering kan worden ingeperkt als dit richtlijnvoorstel wordt aangenomen. Terwijl die uitvoering vaak niet alleen gebaseerd is op de implementatie van de btw-richtlijn in de Wet op de omzetbelasting, maar bijvoorbeeld ook op (de verhouding ervan tot) de nationale jurisprudentie en

aanpalende nationale wetgeving zoals bestuurs- en formeel recht. Deze bredere inbedding is niet meer goed te bewaken onder dit richtlijnvoorstel. De uitvoeringshandeling wordt op voorstel van de Commissie met een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten vastgesteld, waarbij de puur Nederlandse belangen ondergeschikt kunnen zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.