



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 21 december 2020
(OR. en)

14293/20

**Interinstitutioneel dossier:
2020/0331(CNS)**

**FISC 236
ECOFIN 1193**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2020) 749 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG 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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2020) 749 final.

Bijlage: COM(2020) 749 final



Brussel, 18.12.2020
COM(2020) 749 final

2020/0331 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG 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

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

De Commissie heeft momenteel geen uitvoeringsbevoegdheden met betrekking tot de btw-richtlijn¹. Het enige instrument waarover de Commissie beschikt om de uniforme toepassing van de EU-btw-regels te bevorderen, is een *raadgevend comité* dat is opgericht krachtens artikel 398 van de btw-richtlijn, het zogenaamde “btw-comité”.

Het btw-comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie, en onderzoekt op verzoek van de Commissie of een lidstaat aangelegenheden die betrekking hebben op de toepassing van EU-btw-bepalingen. Aangezien het om een raadgevend comité gaat, kan het btw-comité momenteel alleen niet-bindende richtsnoeren betreffende de toepassing van de btw-richtlijn overeenkomen; bindende uitvoeringsmaatregelen daarentegen kunnen alleen worden vastgesteld door de Raad op basis van een voorstel van de Commissie (artikel 397 van de btw-richtlijn).

De ervaring heeft geleerd dat deze richtsnoeren niet altijd tot een uniforme toepassing van de EU-btw-wetgeving leiden. Zo kon het btw-comité onlangs nog geen overeenstemming bereiken over unanieme richtsnoeren voor een aantal praktische toepassingsvragen met betrekking tot Richtlijn (EU) 2018/1910² (de richtlijn met de zogenaamde “snelle oplossingen”). Daardoor gaan de lidstaten verschillend te werk bijvoorbeeld waar het gaat om te bepalen:

- of een magazijn een vaste inrichting van een belastingplichtige is of niet (wanneer het magazijn waarnaar de goederen worden vervoerd in het kader van een regeling inzake voorraad op afroep, eigendom is van of gehuurd wordt door de belastingplichtige die de goederen overbrengt);
- wat als “kleine verliezen” kwalificeert, of op welke wijze zulke kleine verliezen in het kader van een regeling inzake voorraad op afroep moeten worden behandeld;
- wat wordt verstaan onder “leverancier [...] die de goederen ofwel zelf verzendt of zelf vervoert ofwel voor zijn rekening door een derde laat verzenden of vervoeren” (artikel 36 bis, lid 3, van de btw-richtlijn).

Daarnaast kon het btw-comité onlangs ook geen unanieme richtsnoeren geven om te bepalen:

- hoe de plaats van een evenement dat in verschillende lidstaten wordt georganiseerd (“plaats van de dienst”), voor btw-doeleinden moet worden geïdentificeerd;
- of leveringen van goederen of diensten tussen een hoofdkantoor van een in een lidstaat gevestigde onderneming en een btw-groep in een andere lidstaat waar ook een bijkantoor van diezelfde onderneming deel van uitmaakt, als een belastbare handeling voor btw-doeleinden worden aangemerkt.

¹ 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).

² Richtlijn (EU) 2018/1910 van de Raad van 4 december 2018 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de harmonisatie en vereenvoudiging van bepaalde regels in het btw-stelsel voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de lidstaten (PB L 311 van 7.12.2018, blz. 3).

Het is niet onwaarschijnlijk dat deze verschillen in sommige gevallen tot dubbele belasting leiden en voor rechtsonzekerheid en extra kosten bij bedrijven zullen zorgen; doorgaans wordt de knoop pas na langere tijd definitief doorgehakt met een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), dat soms een andere uitlegging geeft dan die welke tot dusver door de meerderheid van de lidstaten werd gedeeld (zie bijvoorbeeld de toepassing van regels inzake kostendeling)³. Het kan zelfs voorkomen dat het arrest van het HvJ-EU, dat betrekking heeft op een concrete feitelijke situatie, niet alle onzekerheden uit de weg ruimt. Dat was het geval met de problematiek van de btw-behandeling van diensten tussen een hoofdkantoor en zijn bijkantoor (in combinatie met btw-groepen): hoewel het arrest van het HvJ-EU in *Skandia America*⁴ een reeks problemen heeft opgelost, bestaan er nog altijd twijfels over de btw-behandeling van situaties die niet exact overeenstemmen met de feiten van de zaak die aan het HvJ-EU is voorgelegd.

Gelet op het bovenstaande en zoals aangekondigd in de mededeling over een actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie⁵ wordt voorgesteld de btw-richtlijn te wijzigen en een comité in te stellen dat moet toezien op de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie op bepaalde gebieden van de btw. In dit verband moeten drie aspecten worden benadrukt:

- ten eerste zullen de comitologieprocedures alleen worden toegepast bij een beperkt aantal regels die uitvoering moeten geven aan de bepalingen van de btw-richtlijn waarvoor een gemeenschappelijke interpretatie vereist is. Elke wijziging van de btw-richtlijn zal, zoals nu ook al het geval is, unanimitieit in de Raad vereisen.

- ten tweede is het in het belang van zowel de belastingdiensten als de bedrijven dat gemeenschappelijke interpretaties van de bepalingen van de btw-richtlijn gemakkelijker kunnen worden aangenomen, omdat het niet onwaarschijnlijk is dat interpretatieverschillen tot dubbele belastingheffing, mededingingsverstoringen en extra kosten voor bedrijven leiden. In dit verband is comitologie in het EU-recht het beproefde standaardrecept om tot dergelijke gemeenschappelijke interpretaties te komen. Er zij op gewezen dat op het gebied van indirecte belastingen al vaste comitologieprocedures worden gebruikt voor administratieve samenwerking bij btw en accijnzen.

- ten derde zal de Raad zijn uitvoeringsbevoegdheden behouden voor zover deze niet binnen de strikt omschreven delegatie van bevoegdheden aan de Commissie vallen en met name voor zover zij betrekking hebben op materiële aangelegenheden die bijzonder gevoelig zijn voor de lidstaten.

³ Arresten van het Hof van Justitie van 4 mei 2017, *Commissie/Luxemburg*, C-274/15, ECLI:EU:C:2017:333; van 21 september 2017, *DNB Banka*, C-326/15, ECLI:EU:C:2017:719; van 21 september 2017, *Aviva*, C-605/15, ECLI:EU:C:2017:718; en van 21 september 2017, *Commissie/Duitsland*, C-616/15, ECLI:EU:C:2017:721.

⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2014, *Skandia America*, C-7/13, ECLI:EU:C:2014:2225.

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie (COM(2020) 312 final van 15.7.2020).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op artikel 113 VWEU. Dit artikel bepaalt 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 regels van de lidstaten op het gebied van de indirecte belastingen.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel omdat het belangrijkste probleem dat is vastgesteld, precies de niet-geharmoniseerde toepassing van begrippen in de btw-richtlijn door de lidstaten is, hetgeen kan leiden tot dubbele heffing of niet-heffing van belasting, met name in grensoverschrijdende situaties. De lidstaten kunnen deze problemen niet alleen aanpakken. Door bepaalde uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie over te dragen, zal er sneller en efficiënter kunnen worden gereageerd op situaties die het gevolg zijn van interpretatieverschillen en die voor bedrijven problemen opleveren. De Commissie zal worden bijgestaan door een comité, dat uit btw-deskundigen van de belastingdiensten van de lidstaten zal bestaan en dus de aangewezen instantie zal zijn om de problemen consequent en snel aan te pakken.

• Evenredigheid

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel omdat het niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken, met name de goede werking van de interne markt, die nu wordt belemmerd door uiteenlopende interpretaties en toepassingen van btw-begrippen door de lidstaten.

• Keuze van het instrument

Er is gekozen voor een richtlijn tot wijziging van de btw-richtlijn.

3. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

4. OVERIGE ELEMENTEN

• Artikelsgewijze toelichting

De rol die aan de Commissie, bijgestaan door een comité, zal worden toevertrouwd, moet gericht zijn op bepaalde gebieden waar een uniforme toepassing van de begrippen in de EU-btw-wetgeving noodzakelijk is. Zonder een dergelijke uniforme toepassing zullen problemen zoals dubbele heffing of niet-heffing blijven bestaan.

A] Aan de Commissie en de Raad toegekende uitvoeringsbevoegdheden: nieuw artikel 397 bis van de btw-richtlijn in samenhang met nieuw artikel 397

i) de eerste alinea van lid 1 van artikel 397 bis in samenhang met de tweede alinea van die bepaling en met artikel 397

In artikel 291 VWEU is als algemene regel bepaald dat “[i]ndien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd”, bij die handelingen in de regel uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend aan de Commissie, en in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen aan de Raad. Volgens vaste rechtspraak

van het HvJ-EU zijn de begrippen en concepten die in de btw-richtlijn worden gebruikt, behoudens in de zeer weinige gevallen waarin de richtlijn zelf de definitie ervan uitdrukkelijk aan de lidstaten overlaat, begrippen en concepten van het Unierecht, die op eenvormige wijze moeten worden uitgelegd en toegepast⁶.

Er zijn slechts zeer weinig termen in de btw-richtlijn waarvoor die richtlijn “uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst om de betekenis en draagwijdte (ervan) [...] vast te stellen”. Voorbeelden hiervan zijn de begrippen “bouwterrein” en “bijbehorend terrein” (artikel 12), “gemeenschappelijke beleggingsfondsen” (artikel 135, lid 1, onder g)) en het “verstrekken van accommodatie” (artikel 135, lid 2, onder a)). De meeste andere termen en begrippen die in de richtlijn worden gebruikt, vereisen volgens het HvJ-EU een eenvormige uitlegging en toepassing, die - zoals in artikel 291 VWEU is bepaald - moet worden vastgesteld bij uitvoeringsmaatregelen.

De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie ziet uitsluitend op het vaststellen van de betekenis van sommige bepalingen van de btw-richtlijn. De Raad behoudt dus al zijn uitvoeringsbevoegdheden die buiten deze welomschreven delegatie van bevoegdheden aan de Commissie vallen. Met name uitvoeringsmaatregelen die niet tot doel hebben de betekenis van de in artikel 397 bis, lid 1, eerste alinea, bedoelde termen te omschrijven, vallen onder de bevoegdheid van de Raad. Ook uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de bepalingen in titel I (“Voorwerp en toepassingsgebied”), titel VIII (“Tarieven”) en titel XIII (“Afwijkingen”) van de btw-richtlijn, die stuk voor stuk zeer gevoelig zijn voor de lidstaten, vallen volledig onder de uitvoeringsbevoegdheden van de Raad. Tot slot zal het aan de lidstaten zijn om de regels vast te stellen met betrekking tot de punten die uitdrukkelijk worden uitgesloten van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in de tweede alinea van artikel 397 bis, lid 1.

ii) lid 1, eerste alinea, punt a), in samenhang met de tweede alinea

Titel III van de btw-richtlijn heeft betrekking op belastingplichtigen. Een reeks bepalingen in deze titel zou een eenvormige uitlegging moeten krijgen omdat de omschrijving van de betekenis van de termen die erin gebruikt worden, door de btw-richtlijn niet is overgelaten aan de nationale wetgeving van de lidstaten: dit betreft bijvoorbeeld het begrip “incidenteel” (artikel 9, lid 2) of het begrip “commerciële beurzen en tentoonstellingen” (categorie 8 in bijlage I).

De Commissie mag daarentegen niet worden gemachtigd om bij uitvoeringshandeling:

- de keuzemogelijkheden die de btw-richtlijn aan de lidstaten heeft toegekend, namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen wat betreft btw-groepen (artikel 11), incidenteel belastingplichtigen, alternatieve criteria voor het criterium van eerste ingebruikneming van gebouwen of de betekenis van “bijbehorend terrein” (artikel 12), en vrijgestelde werkzaamheden die moeten worden aangemerkt als werkzaamheden van de overheid (artikel 13, lid 2);
- de definitie van “bouwterrein” te bepalen, aangezien de richtlijn er uitdrukkelijk in voorziet dat dit via de nationale wetgeving moet gebeuren (artikel 12, lid 3).

iii) lid 1, eerste alinea, punt b), in samenhang met de tweede alinea

⁶ Zie onder andere het arrest van 27 november 2003, *Zita Modes*, C-497/01, ECLI:EU:C:2003:644, punten 34 tot en met 36.

Titel IV van de btw-richtlijn heeft betrekking op belastbare handelingen. Het is duidelijk dat de begrippen die in de bepalingen in deze titel worden gebruikt, op eenvormige wijze moeten worden toegepast: dit betreft bijvoorbeeld het begrip “lichamelijke zaak” (artikel 14, lid 1), “goed van een bedrijf/bedrijfsvermogen” (artikel 17, lid 1) en “aankomst” (artikel 17 bis, lid 4). De Commissie mag evenwel niet worden gemachtigd om bij uitvoeringshandeling keuzemogelijkheden die in deze titel aan de lidstaten zijn toegekend, namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen. Deze keuzemogelijkheden hebben betrekking op het begrip “levering van goederen” (artikel 14, lid 3, artikel 15, lid 2, artikelen 18 en 19) en het begrip “dienst” (artikel 26, lid 2, en artikelen 27 en 29).

iv) lid 1, eerste alinea, punt c), in samenhang met de tweede alinea

Titel V van de btw-richtlijn heeft betrekking op de plaats van belastbare handelingen. Het ligt voor de hand dat deze bepalingen op eenvormige wijze moeten worden toegepast, omdat de kans groot is dat uiteenlopende interpretaties van de gebruikte termen door de lidstaten tot gevallen van dubbele heffing of niet-heffing leiden. Zo moeten de begrippen “vervoer of verzending door of voor rekening van” de leverancier (artikelen 32 en 33), “montage of installatie” (artikel 36), “eerste leverancier” en “laatste afnemer” (artikel 36 bis), “onroerend goed” (artikel 47) en “restaurant of catering” (artikel 55) overal in de Unie op eenvormige wijze toepassing vinden.

De Commissie mag daarentegen niet worden gemachtigd om bij uitvoeringshandeling de keuzemogelijkheden die in deze titel aan de lidstaten zijn toegekend (bijvoorbeeld met betrekking tot “het werkelijke gebruik en de werkelijke exploitatie” in verband met de plaats van bepaalde diensten), namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen.

v) lid 1, eerste alinea, punt d), in samenhang met de tweede alinea

Titel VI heeft betrekking op het belastbare feit en de verschuldigdheid van de btw. De bepalingen die in deze titel worden gebruikt, moeten op eenvormige wijze worden toegepast: dit betreft bijvoorbeeld de begrippen “opeenvolgende afrekeningen”, “opeenvolgende betalingen” of “doorlopende leveringen van goederen” (artikel 64) en de begrippen “vooruitbetaling” en “ontvangst van de vooruitbetaling” (artikel 65). De Commissie mag evenwel niet worden gemachtigd om de keuzemogelijkheid met betrekking tot de verschuldigdheid van de btw voor doorlopende leveringen van goederen (artikel 64, lid 2, derde alinea) namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen. Hetzelfde geldt voor de aan de lidstaten toegestane afwijkingen met betrekking tot de verschuldigdheid van de btw voor bepaalde handelingen of bepaalde categorieën belastingplichtigen (artikel 66).

vi) lid 1, eerste alinea, punt e), in samenhang met de tweede alinea

Titel VII van de btw-richtlijn heeft betrekking op de maatstaf van heffing van btw. De bepalingen die in deze titel worden gebruikt, moeten op eenvormige wijze worden toegepast: dit betreft bijvoorbeeld de begrippen “handelsfase”, “aankoopprijs” of “kostprijs” (artikel 72); “tegenprestatie” en “subsidies die rechtstreeks met de prijs van deze handelingen verband houden” (artikel 73); “belastingen, rechten en heffingen” en “bijkomende kosten” (artikel 78) en “prijskortingen en -rabatten” of “doorlopende posten” (artikel 79). De Commissie mag daarentegen niet worden gemachtigd om bij uitvoeringshandeling keuzemogelijkheden die in deze titel aan de lidstaten zijn toegekend, namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen. De Commissie mag evenmin worden gemachtigd om

de regels en voorwaarden vast te stellen met betrekking tot de wijziging van de maatstaf van heffing (artikel 90, lid 1) of de wisselkoers (artikel 91, lid 2).

vii) lid 1, eerste alinea, punt f), in samenhang met de tweede alinea

Titel IX van de btw-richtlijn heeft betrekking op vrijstellingen. De Commissie mag niet worden gemachtigd om bij uitvoeringshandeling:

- de definities vast te stellen of erkenningen en vergunningen te verlenen die overeenkomstig artikel 132, lid 1, door de lidstaten moeten worden vastgesteld of verleend (zoals de definitie van “medische en paramedische beroepen” in artikel 132, lid 1, onder c), of de erkenning van een organisatie “als instelling van sociale aard” in dezelfde bepaling, onder g));
- het begrip “gemeenschappelijke beleggingsfondsen” te omschrijven (artikel 135, lid 1, onder g)) en de voorwaarden en beperkingen vast te stellen voor de vrijstelling van weddenschappen, loterijen en andere kans- en geldspelen (lid 1, onder i), van dezelfde bepaling);
- de beperkingen vast te stellen ten aanzien van vrijstellingen voor bepaalde met uitvoer gelijkgestelde handelingen, een bevoegdheid die in de richtlijn aan de lidstaat van ontvangst is toegekend (artikel 151).

Voorts zal de Commissie niet worden gemachtigd om keuzemogelijkheden die in deze titel aan de lidstaten zijn toegekend, namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen. Als voorbeeld kan worden verwezen naar de keuzemogelijkheden in verband met de vrijstellingen voor sport en culturele diensten (tweede alinea van artikel 133), uitsluitingen van de vrijstelling voor verhuur en verpachting van onroerende goederen (artikel 135, lid 2, tweede alinea) en het recht om voor belastingheffing te kiezen (artikel 137) of de beslissing om een van de vrijstellingen voor handelingen met betrekking tot het internationale goederenverkeer toe te passen (hoofdstuk 10 van deze titel).

viii) lid 1, eerste alinea, punt g), in samenhang met de tweede alinea

Titel X van de btw-richtlijn heeft betrekking op aftrek. De Commissie mag niet worden gemachtigd om de keuzemogelijkheden die in deze titel aan de lidstaten zijn toegekend, namens een lidstaat toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen: bijvoorbeeld de mogelijkheden in verband met evenredige aftrek (artikel 173, tweede alinea), de beperkingen van het recht op aftrek (artikelen 176 en 177) of de regels voor de uitoefening van het recht op aftrek (artikelen 180 en 181).

ix) lid 1, eerste alinea, punt h), in samenhang met de tweede alinea

Titel XI en bijlage VI van de btw-richtlijn hebben betrekking op de btw-verplichtingen. De Commissie zal bijvoorbeeld worden gemachtigd om bij uitvoeringshandeling het begrip “betrokken zijn” (artikel 192 bis), de begrippen “bouwwerkzaamheden” of “sloopwerkzaamheden” (artikel 199) of het concept “fiscaal vertegenwoordiger” (artikel 204) te bepalen. De Commissie zal daarentegen niet de keuzemogelijkheden waarin die bepalingen voorzien, namens een lidstaat kunnen toepassen of de toepassing ervan door een lidstaat kunnen verhinderen; het betreft hier meer bepaald de mogelijkheid om een verleggingsregeling toe te passen (artikelen 194 of 199) of de mogelijkheid om een belastingplichtige toe te staan een fiscaal vertegenwoordiger aan te wijzen. Voorts zal de Commissie het “fiscaal registratienummer” niet kunnen definiëren (artikel 239), omdat de definitie daarvan door de btw-richtlijn direct aan de lidstaten is toevertrouwd.

x) lid 1, eerste alinea, punt i), in samenhang met de tweede alinea

Titel XII van de btw-richtlijn heeft betrekking op de bijzondere btw-regelingen. De Commissie mag niet worden gemachtigd om namens een lidstaat de keuzemogelijkheden die in deze titel aan de lidstaten zijn toegekend, toe te passen of de toepassing ervan door een lidstaat te verhinderen, meer bepaald de mogelijkheden in de artikelen 281, 284, 285, 286, 287, 296, 301, 303, 318, 326, 330, 333, 342, 344, 349, 352, 366, 367, 369 quinquies, 369 nonies en 369 decies. De Commissie mag evenmin worden gemachtigd om de procedures voor de aftrek of de teruggaaf van de btw in het kader van de bijzondere regeling voor landbouwproducenten vast te stellen, aangezien deze bevoegdheid in artikel 303 aan de lidstaten is toegekend. Voorts mag de Commissie niet worden gemachtigd om de regels vast te stellen waarnaar is verwezen in verband met de toepassing van de keuzemogelijkheden in de artikelen 316 en 324 met betrekking tot de bijzondere regeling voor belastingplichtige wederverkopers.

xi) lid 1, derde alinea

Overeenkomstig artikel 291, lid 3, VWEU “leggen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de algemene voorschriften en beginselen vast die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren”. Het Europees Parlement en de Raad hebben dit gedaan middels de “comitologieverordening⁷”, die is aangenomen in februari 2011.

Hoewel het in principe juridisch mogelijk zou zijn dat de wetgever uitvoeringsbevoegdheden toekent aan de Commissie zonder dat er enige controle door de lidstaten wordt vereist⁸, is in dit voorstel niet voor die weg gekozen. Integendeel, er wordt een controlemechanisme ingesteld dat aan een comité wordt toevertrouwd. Dit betekent dat de Commissie bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden niet alleen kan optreden, omdat zij altijd een positief advies van dat comité zal moeten krijgen. De regels van de comitologieverordening met betrekking tot de onderzoeksprocedure zullen in dit kader van toepassing zijn.

(xii) lid 2

De regels die door de Raad zijn vastgesteld en momenteel in de btw-uitvoeringsverordening zijn opgenomen, blijven van kracht ondanks de toekenning van bepaalde uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie. Niettemin zal de Commissie in de toekomst, daarin bijgestaan door een comité en altijd binnen de grenzen van haar bevoegdheden, regels kunnen vaststellen met hetzelfde toepassingsgebied als de huidige bepalingen van de btw-uitvoeringsverordening, die in dat geval door de Raad zouden moeten worden geschrapt.

B) Het nieuwe comité: Artikel 398 bis van de btw-richtlijn

De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie in dit voorstel heeft geenszins tot gevolg dat de lidstaten geen controle hebben op de uitoefening van die bevoegdheden door de Commissie. De regels en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de

⁷ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

⁸ Zie overweging 6 en artikel 1 van de comitologieverordening.

Commissie controleren, zijn vastgelegd in secundaire wetgeving, namelijk de comitologieverordening. Wat belastingaangelegenheden betreft, waarborgt de in artikel 5 van de comitologieverordening vastgestelde “onderzoeksprocedure” (op het gebied van belastingen kan de “raadplegingsprocedure” van artikel 4 geen toepassing vinden) dat de Commissie niet kan handelen zonder instemming van de lidstaten in het nieuwe comité. Uitsluitend na een positief advies van het comité mag de Commissie een uitvoeringsmaatregel vaststellen; na een negatief advies of wanneer er geen advies van het comité is, mag de Commissie daarentegen geen uitvoeringsmaatregel vaststellen.

De bepalingen inzake de samenstelling en de voorzitter van het comité zijn rechtstreeks vastgelegd in artikel 3 van de comitologieverordening. Het btw-comité zal ook verder zijn rol vervullen als orgaan dat belast is met het onderzoek van aangelegenheden die volgens de btw-richtlijn aan raadpleging zijn onderworpen. Naar dergelijke raadpleging wordt verwezen in de artikelen 11, 27, 102, 155, 164, 167, 177, 191, 238, 281, 318 en 352. Tot slot moet het btw-comité ook alle andere aangelegenheden in verband met de toepassing van de btw-bepalingen van de Unie kunnen onderzoeken, maar op deze gebieden zal het alleen niet-bindende richtsnoeren kunnen uitvaardigen, zoals nu ook al het geval is.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG 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

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 Parlement⁹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁰,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Om de uniforme toepassing van het recht van de Unie te waarborgen en het gelijkheidsbeginsel in acht te nemen, is het zaak dat de termen die worden gebruikt in bepalingen van Richtlijn 2006/112/EG¹¹ van de Raad die de lidstaten niet uitdrukkelijk toestaan om de betekenis en het toepassingsgebied van die termen vast te stellen, overal in de Unie op eenvormige wijze worden uitgelegd.
- (2) Het is niet onwaarschijnlijk dat een afwijkende uitlegging van de termen die worden gebruikt in Richtlijn 2006/112/EG, tot gevallen van dubbele belastingheffing, rechtsonzekerheid, extra kosten voor bedrijven en verstoringen van de mededinging leidt. Ook om de toepassing van Richtlijn 2006/112/EG door de belastingdiensten en de bedrijven te vergemakkelijken, is het zaak dat die termen op Unieniveau op eenvormige wijze worden uitgelegd.
- (3) In artikel 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is bepaald dat indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, bij die handelingen uitvoeringsbevoegdheden moeten worden toegekend aan de Commissie of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen, aan de Raad.
- (4) Om het besluitvormingsproces op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) efficiënter te maken en de uniforme toepassing van de btw-wetgeving van de Unie te bevorderen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend om de betekenis van bepaalde termen die in Richtlijn 2006/112/EG worden gebruikt, vast te stellen.

⁹ PB C van , blz. .

¹⁰ PB C van , blz. .

¹¹ 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).

- (5) De aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden mogen geen afbreuk doen aan de discretionaire bevoegdheid die de lidstaten hebben om maatregelen van intern recht te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2006/112/EG. Het is derhalve noodzakelijk om de reikwijdte van de aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden dienovereenkomstig te verduidelijken.
- (6) In naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen moeten de uitvoeringsbevoegdheden, voor materiële aangelegenheden die bijzonder gevoelig zijn voor de lidstaten, aan de Raad worden verleend. Dit is met name zo in het geval van uitvoeringsmaatregelen die vereist zouden zijn voor de bepalingen in titel I (“Voorwerp en toepassingsgebied”), titel VIII (“Tarieven”) en titel XIII (“Afwijkingen”) van de btw-richtlijn.
- (7) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de desbetreffende bepalingen van Richtlijn 2006/112/EG te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend om de betekenis van de termen die in sommige bepalingen van die richtlijn worden gebruikt, vast te stellen. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011¹² van het Europees Parlement en de Raad.
- (8) Daar de doelstelling van deze richtlijn, namelijk meer uniformiteit bij de toepassing van de btw-wetgeving van de Unie waarborgen, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt maar beter op het niveau van de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (9) Richtlijn 2006/112/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2006/112/EG wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Artikel 397 wordt vervangen door:

“Artikel 397

De Raad kan, op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen, alle nodige maatregelen vaststellen:

- a) ter uitvoering van de bepalingen in de titels I, VIII en XIII en in de bijlagen III, IV, V en X van deze richtlijn;
- b) ter uitvoering van de bepalingen in de niet onder a) genoemde titels en bijlagen van deze richtlijn, voor zover hierbij niet de betekenis van de daarin gebruikte termen wordt vastgesteld.”;

- (2) In hoofdstuk 1 van titel XIV wordt het volgende artikel 397 bis ingevoegd:

¹² Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

“Artikel 397 bis

1. De Commissie kan bij uitvoeringshandeling de betekenis van de termen die in de volgende bepalingen worden gebruikt, vaststellen:

- (a) wat betreft de belastingplichtigen voor btw-doeleinden, de bepalingen in titel III en bijlage I;
- (b) wat betreft de handelingen die voor btw-doeleinden belastbaar zijn, de bepalingen in titel IV;
- (c) wat betreft de plaats van belastbare handelingen, de bepalingen in titel V en bijlage II;
- (d) wat betreft het belastbare feit en de verschuldigdheid van de btw, de bepalingen in titel VI;
- (e) wat betreft de maatstaf van heffing van de btw, de bepalingen in titel VII;
- (f) wat betreft de btw-vrijstellingen, de bepalingen in titel IX;
- (g) wat betreft de btw-aftrek, de bepalingen in titel X;
- (h) wat betreft de verplichtingen van belastingplichtigen en bepaalde niet-belastingplichtigen, de bepalingen in titel XI en bijlage VI;
- (i) wat betreft de bijzondere regelingen van de belasting, de bepalingen in titel XII en bijlagen VII, VIII en IX.

De eerste alinea is niet van toepassing op de volgende bepalingen:

- (a) bepalingen op grond waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken van een keuzemogelijkheid, voor zover het het besluit om die mogelijkheid uit te oefenen, betreft;
- (b) bepalingen waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar door de lidstaten te definiëren termen, voor zover het de definitie van de betekenis van die termen betreft;
- (c) bepalingen in het kader waarvan de lidstaten voorwaarden, procedures en regels moeten vaststellen, voor zover het deze voorwaarden, procedures en regels betreft;
- (d) bepalingen betreffende procedures voor door de lidstaten te verlenen erkenningen en vergunningen, voor zover het deze procedures betreft;
- (e) bepalingen betreffende het fiscaal registratienummer in artikel 239.

De in de eerste alinea bedoelde uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 398 bis, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

2. Wanneer de bepalingen van de uitvoeringshandelingen van de Commissie die worden aangenomen in overeenstemming met lid 1 van dit artikel, hetzelfde toepassingsgebied hebben als de bepalingen van de uitvoeringsmaatregelen die zijn aangenomen door de Raad in overeenstemming met artikel 397 van deze richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2020/285* van de Raad, schrapt de Raad de desbetreffende bepalingen in zijn uitvoeringsmaatregelen.

* Richtlijn (EU) 2020/285 van de Raad van 18 februari 2020 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen en Verordening (EU) nr. 904/2010 betreffende de administratieve samenwerking en uitwisseling van inlichtingen voor doeleinden van toezicht op de juiste uitvoering van de bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (PB L 62 van 2.3.2020, blz. 13).”;

(3) In titel XIV wordt de titel van hoofdstuk 2 vervangen door:

*“HOOFDSTUK 2
Comités”;*

(4) In hoofdstuk 2 van titel XIV wordt het volgende artikel 398 bis ingevoegd:

“Artikel 398 bis

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing. ”.

Artikel 2

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 3

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*