

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.7.2008
SEC(2008) 2191

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij 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

Effectbeoordeling

Samenvatting

{COM(2008) 428 definitief}

{SEC(2008) 2190}

Deze beknopte tekst is slechts een samenvatting van de analyse in de volledige tekst van de effectbeoordeling, die uitsluitend in de oorspronkelijke taal beschikbaar is en daarom alleen bij de Engelse taalversie van het voorstel is opgenomen.

Dit verslag is alleen bindend voor de diensten van de Commissie die eraan hebben meegewerkt. Het is bedoeld als discussiestuk en loopt niet vooruit op de uiteindelijke vorm van een eventueel besluit van de Commissie.

Samenvatting

Op 5 juli 2007 heeft de Commissie de Raad en het Europees Parlement een mededeling over andere btw-tarieven dan de normale btw-tarieven¹ voorgelegd. In deze mededeling, die is gebaseerd op een studie van Copenhagen Economics², concludeerde de Commissie dat een nieuw wetgevingskader voor verlaagde btw-tarieven het huidige stelsel moest rationaliseren en vereenvoudigen zonder de mogelijkheid uit te sluiten dat de lidstaten meer speelruimte krijgen om verlaagde tarieven vast te stellen, met name voor lokale diensten. De mededeling strekte ertoe een breed debat op gang te brengen over de toekomst van de verlaagde tarieven, rekening houdende met de conclusies van de studie. Het debat in de Raad over de fundamentele kwestie van de vereenvoudiging en de rationalisering van het algemene kader alsook van de gevolgen en het nut van verlaagde tarieven ter bevordering van specifieke beleidsdoelstellingen is nog niet voltooid. In verband met de eventuele wijziging van het toepassingsgebied van de verlaagde btw-tarieven wordt de Commissie evenwel met enkele dringende vragen geconfronteerd, die geen verder uitstel dulden en/of waarvoor er voldoende argumenten zijn om nu al een wetgevingsvoorstel in te dienen. Daarnaast zijn ook enkele technische aanpassingen vereist.

Dit is de achtergrond waartegen de Commissie heeft besloten om in de zomer van 2008 een eerste voorstel voor te leggen (gepland agendapunt 2008/TAXUD/002 - prioritair initiatief in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2008). Dit voorstel heeft derhalve een beperkte reikwijdte en beoogt geen ingrijpende herziening van de bestaande basisstructuur van de btw-tarieven (één normaal tarief van ten minste 15 % en twee facultatieve verlaagde tarieven van ten minste 5 % die mogen worden toegepast op een beperkte lijst van goederenleveringen en diensten). Het voorstel heeft ook geen betrekking op het probleem van het grote aantal machtigingen om van de algemene tariefstructuur te mogen afwijken, of de eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven voor milieudoelinden. Een dergelijke initiatief kan in een later stadium worden genomen, wanneer het grondige debat dat thans wordt gevoerd, en verdere studiewerkzaamheden zijn voltooid.

Deze situatie vereist een aangepaste effectbeoordeling die uitsluitend is gericht op de volgende problemen die op de korte termijn moeten worden aangepakt:

¹ COM(2007) 380 definitief. Zie: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/COM\(2007\)380_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/COM(2007)380_en.pdf).

² “Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union” Copenhagen Economics, 21 juni 2007. Zie EUROPA — Taxation and Customs Union / Rates en SEC(2007) 910, op: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/SEC\(2007\)910_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/SEC(2007)910_en.pdf).

- (1) Voor bepaalde arbeidsintensieve diensten, die zijn opgenomen in bijlage IV bij de btw-richtlijn (2006/112/EG), mogen de lidstaten tijdelijk verlaagde tarieven hanteren, mits zij daartoe werden gemachtigd. De toepasselijke bepaling verstrijkt eind 2010. De eerste vraag die rijst is of de mogelijkheid om een verlaagd tarief toe te passen, geheel of ten dele een definitief karakter moet krijgen dan wel of zij volledig moet worden afgeschaft.
- (2) Een logische tweede vraag is of de machtiging van de lidstaten om een verlaagd tarief te mogen toepassen, moet worden uitgebreid tot diensten die vergelijkbaar zijn met arbeidsintensieve diensten maar niet in bijlage IV zijn opgenomen, wanneer dit geen invloed heeft op de interne markt. Dergelijke "lokale diensten" hebben als basiskenmerken dat zij niet vanop afstand kunnen worden verleend, dat zij grotendeels op lokale eindverbruikers zijn gericht, en dat zowel de dienstverrichter als de afnemer zich in dezelfde beperkte regio bevindt.
- (3) Restaurantdiensten worden in het algemeen beschouwd als een lokale dienst, aangezien zij grotendeels op de lokale markt gericht zijn. Het is evenwel niet onmogelijk dat de interne markt wordt verstoord in grensregio's of wat de spreiding van het toerisme over sommige lidstaten betreft als gevolg van de verschillen in de btw-tarieven die in de lidstaten worden toegepast. Bovendien mag een groot aantal lidstaten – dankzij derogaties – verlaagde tarieven toepassen op restaurantdiensten, terwijl andere lidstaten dat niet mogen. Sommige van deze derogaties verstrijken op 31 december 2010. Daarmee rijst een derde vraag: moeten alle lidstaten gemachtigd worden om een verlaagd tarief toe te passen op restaurantdiensten?
- (4) Momenteel mogen de lidstaten een verlaagd tarief toepassen op de "levering, bouw, renovatie en verbouwing van in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting". De ervaring heeft evenwel geleerd dat de lidstaten dit op uiteenlopende wijze interpreteren. Sommige lidstaten passen ook een verlaagd tarief toe op de "renovatie en herstelling van particuliere woningen, met uitzondering van materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de waarde van de verstrekte diensten" (lijst van arbeidsintensieve diensten in bijlage IV), en aan een aantal lidstaten is een derogatie verleend waardoor zij een verlaagd tarief (of nultarief) mogen toepassen op prestaties in verband met gebouwen zonder dat deze in het kader van sociaal beleid moeten worden verricht. Sommige van deze derogaties verstrijken eind 2010. De vierde vraag is derhalve of er redenen zijn om een bredere toepassing van verlaagde tarieven in deze sector toe te staan en dus de hele woningsector op te nemen in de lijst van goederen en diensten waarop een verlaagd tarief kan worden toegepast. Daarmee zouden de lidstaten de mogelijkheid krijgen om het toepassingsgebied van het verlaagde btw-tarief al dan niet te beperken, rekening houdende met hun eigen budgettaire en fiscale keuzes.

De beschreven problemen houden hoofdzakelijk verband met politieke beperkingen. Ten eerste wil een groot aantal lidstaten speelruimte om naar eigen inzicht verlaagde tarieven te kunnen vaststellen op gebieden waar tariefverschillen tussen de lidstaten geen invloed hebben op de interne markt. Ten tweede vormen de ongelijke mogelijkheden die de lidstaten op sommige van deze gebieden hebben, een ander aspect van het probleem. Hier wordt slechts verwezen naar de verlaagde btw-tarieven. In deze effectbeoordeling wordt niet onderzocht of een verlaging van de directe belastingen of de socialezekerheidsbijdragen geen geschikter instrument zou zijn om sommige werkgelegenheidsdoelstellingen te realiseren. Evenmin

worden algemenere kwesties, zoals het evenwicht tussen directe en indirecte belastingen, aan de orde gesteld.

De doelstellingen van het initiatief dat de Commissie zal nemen met betrekking tot verlaagde btw-tarieven, zijn de volgende:

- (1) Ten eerste wil de Commissie alle lidstaten in de EU gelijke mogelijkheden bieden om verlaagde tarieven toe te passen op restaurantdiensten, lokale diensten en diensten met betrekking tot woningen (en vergelijkbare niet-commerciële gebouwen), en wil zij op dit gebied een coherenter btw-tariefstructuur tot stand brengen. Doel is alle lidstaten ruimte te geven bij hun beleidskeuzes en speelruimte te bieden op de gebieden waar de goede werking van de interne markt niet in het geding is.
- (2) Ten tweede moet het beleid de onzekerheid op juridisch en economisch gebied verminderen. Momenteel is het voor de marktdeelnemers niet duidelijk of de verlaagde tarieven voor arbeidsintensieve diensten zullen worden gehandhaafd. De discussie over een uitbreiding van de verlaagde tarieven tot restaurants en lokale diensten duurt bovendien al jaren, hetgeen tot onzekerheid leidt en bedrijven ervan kan weerhouden om te investeren en werknemers aan te werven.
- (3) Ten derde zijn er sociaaleconomische doelstellingen:
 - (a) het verminderen van de nalevingskosten voor bedrijven, met name in de woningsector – dit sluit aan bij de tweede doelstelling, het scheppen van rechtszekerheid;
 - (b) het bewerkstelligen van een verschuiving van de zwarte en informele economie naar de formele economie ter bevordering van de economische groei, formele arbeidsbetrekkingen/werkgelegenheid en – in beperkte mate – de werkgelegenheid in het algemeen, door ervoor te zorgen dat gezinnen minder doe-het-zelfwerk verrichten en dat bepaalde diensten aan de zwarte economie worden onttrokken.

Gelet op de bovenstaande probleemomschrijving en doelstellingen zijn de beleidsopties per definitie zeer beperkt.

- (1) De eerste optie is "geen beleidswijziging". In dat geval komen de tijdelijke bepalingen van de btw-richtlijn die in verlaagde tarieven voor bepaalde arbeidsintensieve diensten voorzien, automatisch te vervallen eind 2010, evenals de tijdelijke derogaties die aan de nieuwe lidstaten zijn verleend met het oog op de toepassing van verlaagde tarieven in de restaurant- en woningsector. Dezelfde derogaties die aan oude lidstaten zijn verleend, zouden blijven gelden omdat er geen vervaldatum is vastgesteld. De lidstaten die momenteel een verlaagd tarief toepassen op bepaalde arbeidsintensieve diensten en de nieuwe lidstaten die een derogatie toepassen voor de restaurant- en de woningsector, zouden (in principe) hun btw-tarief tot het normale tarief moeten optrekken.
- (2) De tweede optie houdt een beleidswijziging in waarbij **de communautaire btw-wetgeving inzake verlaagde tarieven wordt gewijzigd**. Er zijn verschillende subopties mogelijk, gaande van een beperkte wijziging van de wetgeving tot een alomvattende wijziging waarbij alle in de probleemomschrijving uiteengezette kwesties worden meegenomen. In stijgende orde van grootte zou de wijziging de

volgende opties kunnen behelzen (individuele aspecten kunnen ook apart worden geregeld):

- (a) Verlaagde tarieven voor bepaalde arbeidsintensieve diensten: de enige wijziging bestaat erin dat de huidige bepaling betreffende verlaagde tarieven voor bepaalde arbeidsintensieve diensten definitief wordt.
- (b) Verlaagde tarieven voor een uitgebreide lijst van arbeidsintensieve diensten:
 - uitsluitend voor gezinnen: alle lidstaten mogen een verlaagd tarief toepassen op de in bijlage IV opgenomen categorieën van diensten en op een beperkte lijst van vergelijkbare (kleinschalige) diensten aan gezinnen: tuinaanleg of landscaping en tuinonderhoud ten behoeve van gezinnen, persoonlijke verzorging met uitzondering van kappersdiensten (diensten verstrekt in schoonheidsinstituten), kleine herstellingen van roerende lichamelijke zaken (met uitzondering van motorvoertuigen), en schoonmaak van roerende lichamelijke zaken;
 - voor gezinnen en andere niet-commerciële afnemers: de beperkte lijst van vergelijkbare (kleinschalige) diensten kan worden uitgebreid tot diensten aan eindverbruikers die geen gezinnen zijn: aanleg, landscaping en onderhoud van tuinen en parken ten behoeve van openbare diensten en niet-commercieel gebruik, (kleinschalige) renovatie, herstelling, instandhouding en schoonmaak van gebedshuizen, culturele erfgoederen, historische monumenten en andere niet-commerciële gebouwen.
- (c) Verlaagde tarieven voor een uitgebreide lijst van arbeidsintensieve diensten en restaurantdiensten: de lidstaten mogen ook op restaurantdiensten een verlaagd tarief toepassen.
- (d) Verlaagde tarieven voor een uitgebreide lijst van arbeidsintensieve diensten, restaurantdiensten en de volledige woningsector: de lidstaten mogen ook op de bouw en (ingrijpende) verbouwing van particuliere woningen alsook de levering ervan een verlaagd tarief toepassen.
- (e) Verlaagde tarieven voor een uitgebreide lijst van arbeidsintensieve diensten, restaurantdiensten, de woningsector en bepaalde andere onderdelen van de bouwsector: de lidstaten mogen ook op de bouw en ingrijpende renovatie of verbouwing van niet-commerciële gebouwen, zoals gebedshuizen, culturele erfgoederen, historische monumenten en andere niet-commerciële gebouwen alsook de levering ervan een verlaagd tarief toepassen.

De effectbeoordeling van deze opties is hoofdzakelijk gebaseerd op de conclusies van de studie van Copenhagen Economics. Er zijn evenwel ook andere gegevensbronnen geraadpleegd. Tegelijkertijd met deze effectbeoordeling heeft er van 11 maart tot 12 mei 2008 ook een openbare raadpleging plaatsgevonden. In het algemeen heeft deze raadpleging geen argumenten opgeleverd die relevant waren voor de effectbeoordeling of er nog niet in aan bod kwamen.

Bij alle opties met beleidswijziging wordt in de betrokken sectoren een stijging van de vraag en de werkgelegenheid verwacht. De verschillen tussen de sectoren lijken grotendeels

afhankelijk te zijn van de prijsgevoeligheid, die enigszins lager kan zijn in de bouwsector (onderhoud/instandhouding, herstelling en bouw) en bij niet aan gezinnen verleende diensten. De sterkste gevolgen worden verwacht bij de **opties 2, 3 en 5** in tabel 1. Het tijdstip waarop de gevolgen doorwerken, kan verschillen tussen de lidstaten naarmate hun arbeidsmarkt meer of minder rigide en gespannen is. De optie zonder beleidswijziging zou vooral tot gevolg hebben dat het btw-tarief voor bepaalde arbeidsintensieve diensten stijgt in de lidstaten die een verlaagd tarief toepassen. Deze stijging zou zich waarschijnlijk sterker laten voelen (in de omgekeerde richting) dan een verlaging.

De verlaagde tarieven waarin de opties met beleidswijziging voorzien, zullen vermoedelijk het meeste effect sorteren op het gebied van het terugdringen van de zwarte economie, in sectoren die aan de eindverbruiker leveren, met name gezinnen (d.w.z. in de **opties 2, 3, 5 en 6** van tabel 1). De optie zonder beleidswijziging zal vermoedelijk leiden tot een hogere bedrijvigheid in de zwarte economie.

Wat zekerheid op juridisch en economisch gebied betreft, zouden de opties met beleidswijziging, die voor de lidstaten het toepassingsgebied van de verlaagde tarieven voor arbeidsintensieve diensten en restaurantdiensten duidelijk en definitief afbakenen (**opties 2, 3 en 5** in tabel 1), de situatie verbeteren. De optie zonder beleidswijziging zou ook zekerheid bieden doordat zij uitsluit dat tijdelijke maatregelen nog worden verlengd (met name voor bepaalde arbeidsintensieve diensten), maar de discussie over een uitbreiding van de verlaagde tarieven tot lokale diensten en restaurants zou voortduren aangezien er nog altijd derogaties zouden bestaan (bijvoorbeeld voor restaurantdiensten), hetgeen onzekerheid in de hand zou werken.

De economische groei in het algemeen zal vermoedelijk sterker zijn bij de beleidsopties (**opties 2, 3 en 5** in tabel 1) waarbij een verschuiving plaatsvindt van doe-het-zelf- en zwartwerk (activiteiten die weinig formele opleiding en gespecialiseerde apparatuur vereisen) naar de formele economie, dat wil zeggen lokale diensten aan gezinnen, met name thuiszorg, schoonmaak, kleine herstellingen en onderhoud, en restaurants. Een algehele verlaging van de (structurele) werkgelegenheid zal zich bij alle beleidsopties vermoedelijk nauwelijks voordoen, behalve wanneer verlaagde tarieven worden ingevoerd voor diensten aan gezinnen waarbij het aandeel laaggeschoolde arbeid relatief hoog is, zoals bij kleine herstellingen en onderhoud, schoonmaak en restaurantdiensten. Het grootste effect wordt verwacht bij de **opties 2, 3 en 5** in tabel 1. Wat de groei en de werkgelegenheid in het algemeen betreft, moet evenwel rekening worden gehouden met effectverschillen tussen de lidstaten.

Er wordt niet verwacht dat de verschillende beleidsopties een belangrijk effect zullen hebben op de nalevingskosten voor de bedrijven, tenzij er verlaagde tarieven worden ingevoerd voor de volledige woningsector en voor restaurants (**opties 2 + 6 en 5** in tabel 1).

Er wordt ook van geen enkele beleidsoptie een belangrijk effect verwacht op de werking van de interne markt. Verlaagde tarieven voor restaurants en diensten in schoonheidsinstituten kunnen een invloed hebben in grensregio's of op het toerisme, maar algemeen genomen zou de interne markt, in vergelijking met de huidige situatie (en de optie zonder beleidswijziging), beter kunnen functioneren wanneer alle lidstaten gelijke mogelijkheden hebben om verlaagde tarieven in te voeren.

Aangezien alle sectoren die de gevolgen van de opties met beleidswijziging zullen voelen, door het midden- en kleinbedrijf worden gedomineerd, zullen alle opties die de bedrijvigheid

in deze sectoren stimuleren, vermoedelijk – in uiteenlopende mate – een gunstige weerslag op het mkb hebben.

Wat milieueffecten betreft, kan het gunstigste effect worden verwacht bij de opties die verlaagde tarieven toestaan in de bouwsector (**opties 2, 4, 6 en 7**).

Alle opties zullen vermoedelijk geen of slechts minimale gevolgen voor de inkomensverdeling tussen gezinnen hebben. Er kunnen enkele welzijnsgevolgen worden verwacht bij alle opties met beleidswijziging en er is een positief effect op de sociale integratie mogelijk in de gevallen waar een algemene stijging van de werkgelegenheid voor laaggeschoolde arbeidskrachten kan worden verwacht (**opties 2 tot en met 5**).

Tabel 1: Vergelijking van de gevolgen van de beleidsopties (gerangschikt in stijgende volgorde naar "reikwijdte")

Gevolgen Opties	Groei sector	Groei economie algemeen	Werkgelegenheids- sector	Werkgelegenheid algemeen	Zwarte economie	Nalevingskosten	Interne markt	Mkb	Inkomensverdeling	Sociaal overig	Milieu
1. Geen beleids- wijziging	-	-	-	-/0	-	0	0	-	0	-	-
2. Verlaagde tarieven (VT) voor bepaalde arbeids- intensieve diensten (AID)	+++	+++	+++	+/0	+++	0	0	++	0	++	+
3. VT voor een uitgebreide lijst van AID uitsluitend voor gezinnen	+++	+++	+++	+	+++	0	0	++	0	++	0
4. VT voor een uitgebreide lijst van AID andere niet- commerciële afnemers	+	+/0	+	0	+/0	-/0	0	+	0	++	+
5. VT voor restaurant- diensten	+++	+++	+++	++	+++	+	+	++	0	++	0
6. VT voor omvangrijke werken/leve- ringen in de woningsector	++	+/0	++	0	+++	+	0	++	0	+	+
7. VT voor omvangrijke werken/leve- ringen van niet- commerciële gebouwen	+	+/0	+	0	+/0	-/0	0	+	0	+	+

Wat doelrealisatie betreft (tabel 2), vervult de optie zonder beleidswijziging niet de gestelde doelen, een eventueel klein effect op de nalevingslasten buiten beschouwing gelaten. Er zouden immers nog altijd talrijke derogaties met verlaagde tarieven in de restaurant- en de woningsector bestaan.

De eerste doelstelling wordt door alle opties met beleidswijziging vervuld; **de opties 2, 3 en 6** vervullen alle doelstellingen behalve een, terwijl **optie 5** alle doelstellingen vervult.

Tabel 2: Vergelijking van de doelrealisatie met de streefdoelen van de beleidsopties

Doelen Opties	Gelijke voorwaarden in de EU bij VT voor restaurants, woningen en AID, en flexibiliteit voor lidstaten indien geen invloed op interne markt	Vermindering onzekerheid op juridisch economisch gebied	Verlaging nalevingskosten	Verschuiving van zwarte en informele economie naar formele economie
1. Geen beleidswijziging	neen	neen	gering	neen
2. Verlaagde tarieven (VT) voor bepaalde AID – bijlage IV	ja	ja	neen	ja
3. VT voor een uitgebreide lijst van AID uitsluitend voor gezinnen	ja	ja	neen	ja
4. VT voor een uitgebreide lijst van AID aan andere niet-commerciële afnemers	ja	neen	neen	gering
5. VT voor restaurant-diensten	ja	ja	ja	ja
6. VT voor omvangrijke werken en leveringen in de woningsector	ja	neen	ja	ja
7. VT voor omvangrijke werken en leveringen van niet-commerciële gebouwen	ja	neen	neen	gering

Zonder rekening te houden met de budgettaire gevolgen voor de lidstaten, die – gelet op het beginsel van de flexibiliteit - in de eerste plaats door henzelf moeten worden beoordeeld, kan worden gesteld dat de algemene voorkeur uitgaat naar (een eventuele combinatie van) de **opties 2, 3, 5 en 6**.