

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat verlaagde btw-tarieven betreft**

COM(2008) 428 final — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

De Raad heeft op 28 augustus 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat verlaagde btw-tarieven betreft”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie – economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 februari 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SANTILLÁN CABEZA.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 februari 2009 gehouden 451<sup>e</sup> zitting (vergadering van 25 februari 2009) het volgende advies uitgebracht, dat met 171 stemmen vóór bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité kan zich vinden in de, veelal noodzakelijke, technische wijzigingen die de Commissie met haar richtlijnvoorstel wil aanbrengen in Richtlijn 2006/112/EG. Het betreurt evenwel dat de reikwijdte van het voorstel bij gebrek aan politieke consensus gering is.

1.2 Zoals aangekondigd, moet er nog een regeling komen voor de toepassing van de BTW op diensten en producten die energiebesparing en milieubescherming ten goede komen.

1.3 Wat de toepassing van het verlaagde tarief op diensten betreffende renovatie, herstel, verbouwing, onderhoud en schoonmaak van woningen betreft, vraagt het Comité zich af of de schrapping van „sociale” woningen wel dienstig is. Toepassing van de verlaagde tarieven is evenwel niet verplicht en vormt in dit verband daarom een zaak van nationale besluitvorming.

1.4 De veralgemenisering van de, door sommige lidstaten verworpen, mogelijkheid om het verlaagde tarief op restaurant- en cateringdiensten toe te passen is ingegeven door het streven naar gelijke voorwaarden en het risico van mededingingsdistorsies is daarmee beperkt. Verder is het Comité het ermee eens dat alcoholische dranken van de toepassing van het verlaagd tarief worden uitgesloten.

1.5 Gegeven de ruime formulering „kleine herstellingen van roerende lichamelijke zaken” zullen de lidstaten moeten bepalen welke diensten onder het verlaagd tarief zullen vallen.

1.6 Het Comité stelt voor om dieetproducten die heilzaam zijn bij bepaalde ziektes van BTW vrij te stellen (zie hieronder par. 4.8.6).

1.7 Ook stelt het voor om het voorstel uit te breiden tot diensten betreffende herstel en onderhoud van voertuigen (zie hieronder par. 4.8.5.1).

1.8 Verder kan het zich erin vinden dat de verlaagde tarieven in het licht van de specifieke nationale begrotingsmiddelen, de economische situatie en de belangen van de interne markt en de lidstaten op uitgebreide categorieën goederen en diensten worden toegepast.

1.9 Ten slotte is het ingenomen met de inspanningen van de Commissie om tot algemene BTW-harmonisatie te komen en betreurt het dat hier een politiek besluit van de Raad ontbreekt.

## 2. Inleiding

2.1 Onderhavig richtlijnvoorstel strekt tot **technische wijzigingen van en toevoegingen aan** de Richtlijn van 2006 (hierna de „BTW-Richtlijn” genoemd).<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> 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).

2.2 Het gaat volgens de Commissie om een aantal dringende wijzigingen om juridische en politieke problemen op te lossen die te wijten zijn aan uiteenlopende interpretaties van de BTW-Richtlijn of aan het ontbreken van redelijke voorwaarden voor alle lidstaten om verlaagde tarieven toe te passen op sectoren waarin het correct functioneren van de interne markt geen gevaar loopt.

2.3 Zij streeft naar meer autonomie en zekerheid voor de lidstaten en wil hun gelijke behandeling garanderen.

2.3.1 Weliswaar is het voorstel niet specifiek op het MKB (een van de prioritaire groepen van de strategie van Lissabon) gericht, maar wel heeft het positieve gevolgen voor die categorie ondernemingen want de sectoren in kwestie herbergen veel mkb's. Ook biedt het voorstel de rechtszekerheid dat in die sectoren verlaagde tarieven zullen blijven worden toegepast.

2.4 De wijzigingen van de BTW-Richtlijn omvatten vier soorten:

- uitbreiding van de categorie lokale diensten middels invoering van geactualiseerde bepalingen aangaande de in bijlage IV genoemde arbeidsintensieve diensten. De geldigheidsduur van die bijlage eindigt op 31 december 2010 en dus komt die dan te vervallen;
- schrapping van artikelen of onderdelen daarvan met tijdelijk karakter of verwijzingen naar specifieke nationale situaties die inmiddels geldigheid ontberen;
- redactionele verbeteringen;
- wijziging van Bijlage III (de „lijst van de goederenleveringen en de diensten waarop de in artikel 98 bedoelde verlaagde tarieven mogen worden toegepast”).

### 3. De nieuwe Bijlage III

3.1 Redactionele wijzigingen of toevoegingen aan bepaalde categorieën

3.1.1 Categorie 3: **farmaceutische producten**. Ingevoegd worden „absorberende hygiëneproducten”, met inbegrip van „producten voor vrouwelijke hygiëne (en) kinderluiers”.

3.1.2 Categorie 4: **materieel voor gehandicapten**. Toegevoegd „worden (...) elektrische, elektronische of andere apparaten en (...) vervoermiddelen (...), hieronder het leasen en verhuren (...)”. Het voorstel omvat tevens speciaal voor gehandicapten ontworpen of aan hen aangepaste uitrusting of apparaten (bijv. een brailletoetsenbord of een aangepaste auto).

3.1.3 Categorie 6: **boeken**. Ingevoegd worden ook „luisterboeken, cd's, cd-roms of een soortgelijke fysieke drager ...”. Deze dragers bevatten in wezen dezelfde informatie als gedrukte boeken.

3.1.4 Categorie 8: **radio- en televisie-uitzendingen**. Verduidelijkt wordt dat die uitzendingen en niet de ontvangst ervan belastbaar zijn.

3.1.5 Categorie 9: **diensten door schrijvers, etc.** Aangegeven wordt dat deze categorie tevens diensten omvat „die worden vergoed door de hen verschuldigde auteursrechten”. De tekst is gewijzigd omdat auteursrechten geen belastbare diensten zijn maar een vergoeding voor bepaalde diensten.

3.1.6 Categorie 16: **lijkbezorgings- of crematiediensten**. De redactie is veranderd om het voorwerp van het verlaagd tarief los te koppelen van de hoedanigheid van de dienstverrichter.

3.1.7 Categorie 18: **reiniging van de openbare weg, afvalverwerking, enz.** Onsamenhangendheden worden weggewerkt door ook aan te geven dat drie diensten onder het verlaagd tarief kunnen vallen: „zuivering en recycling van afvalwater, riolering en recycling van afval en diensten ten behoeve van het hergebruik ervan”.

3.2 De lijst diensten met betrekking tot de **woningsector en een aantal soorten niet-commerciële gebouwen** wordt uitgebreid.

3.2.1 Voorts wordt categorie 10 gewijzigd en wordt er een categorie 10a toegevoegd om:

- de lidstaten meer handelingsvrijheid te laten door de passage „dat de huisvesting in het kader van het sociaal beleid moet worden verstrekt” te schrappen;
- diensten toe te voegen aangaande „renovatie, herstelling, verbouwing, onderhoud/instandhouding en schoonmaak van woningen” (zie de huidige Bijlage IV);
- het verlaagd tarief uit te breiden tot diensten betreffende renovatie, herstelling, verbouwing, onderhoud/instandhouding van „gebedshuizen, culturele erfgoederen en historische monumenten”.

3.3 Opname van twee nieuwe categorieën

3.3.1 Restaurant- en cateringdiensten

3.3.2 De (ongewijzigde) categorie 12 van de huidige Bijlage heeft betrekking op:

*„door hotels en dergelijke inrichtingen verstrekte accommodatie, met inbegrip van het verstrekken van vakantie-accommodatie en de verhuur van percelen op kampeerterrainen en in caravanparken”.*

3.3.3 In de nieuwe categorie 12a) worden toegevoegd:

*„restaurant- en cateringdiensten, met uitzondering van de levering van alcoholhoudende dranken”.*

3.3.3.1 De invoeging is gebaseerd op a) gelijke behandeling van alle lidstaten en b) de noodzaak dat deze diensten voldoen aan dezelfde criteria als andere lokale diensten.

3.3.4 Lokale diensten

3.3.4.1 Die worden in de volgende vijf soorten onderverdeeld:

*„19) tuinaanleg of landscaping en tuinonderhoud;*

*20) kleine herstellingen van roerende lichamelijke zaken, daaronder alle soorten twee- en driewielers, met uitsluiting van alle andere vervoermiddelen;*

*21) schoonmaak en onderhoud van roerende lichamelijke zaken;*

*22) thuiszorg zoals hulp in de huishouding en zorg voor kinderen, ouderen, zieken of gehandicapten;*

*23) persoonlijke verzorging van het soort dat wordt verstrekt in kapsalons en schoonheidsinstituten.”*

3.3.4.2 Deze categorieën bevatten diensten die reeds in de huidige Bijlage IV zijn opgenomen. Die Bijlage belichaamt een overgangsstelsel dat op 31 december 2010 afloopt. Wel bevatten de nieuwe bepalingen enige nieuwe, soortgelijke diensten.

#### 4. Opmerkingen

4.1 Het Comité heeft zich bij de behandeling van onderhavig voorstel diepgaand beziggehouden met de mededeling van de Commissie van 2007 over andere BTW-tarieven dan de nor-

male BTW-tarieven <sup>(1)</sup>. Die mededeling was gebaseerd op een studie van Copenhagen Economics van 5 juli 2007.

4.2 In het desbetreffende advies <sup>(2)</sup> legde het de nadruk op de volgende aspecten:

— de BTW beantwoordt uitsluitend aan nationale fiscale criteria;

— toepassing van het verlaagd tarief is ingegeven door politieke en sociale redenen;

— BTW-harmonisatie is geen werkelijkheid en daarom moet die volgens de Commissie gestalte krijgen ter zake van activiteiten met grensoverschrijdend effect of die voldoen aan reeds in het EG-beleid geaccepteerde criteria;

— nagegaan moet worden of alle verlaagde tarieven **daadwerkelijk** door sociale redenen zijn ingegeven;

— vereenvoudiging en transparantie verlichten de lasten voor het bedrijfsleven en de controle door de autoriteiten;

— een definitief stelsel lijkt vooralsnog een illusie te zijn en daarom moet de lidstaten in dit stadium meer ruimte worden gelaten om te besluiten over de verlaagde tarieven voor **lokale diensten**.

4.2.1 Deze opmerkingen blijven van kracht.

4.3 Met het voorstel wordt het huidige stelsel slechts gedeeltelijk en om dringende redenen gewijzigd. De Commissie merkt dan ook op dat het niet om een vergaande bijstelling van de huidige richtlijn gaat, omdat de discussie daarover nog in de kinderschoenen staat. Toch worden er sociaal en economisch relevante aanleggelegenheden aangepakt, zoals de BTW en het restaurantbedrijf, arbeidsintensieve sectoren en lokale diensten.

4.4 Technische wijzigingen

Het Comité kan zich in grote lijnen vinden in de zuiver technische wijzigingen: die zijn nodig, verbeteren de redactie en verduidelijken omstreden aspecten.

4.5 Wijzigingen betreffende de woningsector

<sup>(1)</sup> COM(2007) 380 final van 5 juli 2007.

<sup>(2)</sup> EESC-advies over de in noot 2 genoemde mededeling (PB C 211 van 19.8.2008, blz. 67).

#### 4.5.1 Levering en bouw van woningen

4.5.1.1 De duurzame uitbreiding tot alle soorten woningen - de huidige categorie 10 geldt dus niet meer alleen voor huisvesting in het kader van sociaal beleid - biedt aanzienlijk meer ruimte voor de toepassing van een verlaagd tarief. Deze wijziging is erdoor ingegeven dat de lidstaten „sociaal beleid” uiteenlopend interpreteren en het feit dat volgens de regels betreffende de plaats van heffing over de diensten in kwestie de ligging van het pand bepalend is.

4.5.1.2 Hier is dus sprake van harmonisatie, maar het is nog maar de vraag of die veralgemenisering gegeven de impact van de hervorming niet te ver gaat. <sup>(1)</sup> Het staat namelijk niet vast of een overigens lovenswaardige sociaal-economische doelstelling gebaat is bij een verlaagd tarief voor alle soorten woningen, ongeacht prijs en doel ervan.

#### 4.6 Herstelling van woningen en andere gebouwen

4.6.1 Renovatie en herstel maken samen met renovatie en herstel van particuliere woningen in het kader van sociaal beleid reeds deel uit van Bijlage III. Verder figureerde schoonmaak van woonhuizen reeds in Bijlage IV. Terecht worden nu toegevoegd „gebedshuizen, culturele erfgoederen en historische monumenten”.

4.6.2 Verder zijn „materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de waarde van de verstrekte diensten” niet langer uitgezonderd. Voorgesteld wordt dat die leveringen onder het verlaagd tarief kunnen vallen wanneer de goederen onderdeel van de diensverlening vormen.

##### 4.6.2.1 Beide wijzigingen acht het Comité redelijk.

#### 4.7 Het verlaagd tarief en restaurant- en cateringdiensten

4.7.1 Dit is een gevoelige materie die reeds lang onderwerp vormt van een discussie waarin een aantal lidstaten zich tegen het lagere tarief verzetten.

4.7.2 Volgens een effectbeoordeling van de Commissie <sup>(2)</sup> zijn bars, restaurants en cateringdiensten goed voor 6,1 % van de particuliere consumptie <sup>(3)</sup> en 1,9 % van de toegevoegde

waarde. Bovendien bieden zij 3,3 % van het totaal aantal banen. <sup>(4)</sup> De handelsvereniging HOTREC wijst erop dat deze sector 1 600 000 zaken omvat. <sup>(5)</sup>

4.7.3 Het Comité heeft reeds opgemerkt dat het voor deze sector geldende tarief in wezen lokale diensten betreft maar wel van invloed is op de spreiding van het toerisme over de lidstaten. Dat, en het feit dat BTW-heffing over restaurantdiensten een grote bron van opbrengsten is, bemoeilijkt nog altijd de goedkeuring van een uniform criterium binnen de Unie. <sup>(6)</sup>

4.7.3.1 De effecten op toerisme zullen waarschijnlijk van lidstaat tot lidstaat variëren. Verder ziet de Commissie voor de hotelbranche, waarop het verlaagd tarief kan worden toegepast en die vanuit interne-marktoogpunt met de restaurantsector te vergelijken is, momenteel geen door de BTW veroorzaakte distorsies. Ook lijken restaurantuitgaven geen al te groot deel uit te maken van de kosten van een vakantiepakket.

4.7.4 Het huidige, op de overgangsbepalingen van Richtlijn 2006/112/EG gebaseerde stelsel herbergt een forse tweedeling: 11 lidstaten passen reeds op basis van specifieke derogaties <sup>(7)</sup> verlaagde tarieven toe, terwijl de andere 16 dat niet doen. Daarom gaat het voorstel in de richting van een algemene gelijkstelling.

4.7.5 De uitsluiting van alcoholhoudende dranken is nodig voor de samenhang met bestaande bepalingen betreffende aankoop ervan in een zaak om die later te consumeren. <sup>(8)</sup>

4.7.6 Het is in ieder geval goed, erop te wijzen dat toepassing van verlaagde tarieven geen *must* maar een mogelijkheid voor de lidstaten is.

#### 4.8 Lokale diensten <sup>(9)</sup>

4.8.1 De nieuwe categorieën 19 t/m 23 omvatten een brede waaier aan diensten, waarvan er een aantal reeds op tijdelijke basis in de huidige richtlijn opgenomen. Wordt die niet gewijzigd, dan vallen deze diensten vanaf 1 januari 2011 onder het normale tarief.

<sup>(4)</sup> EU-27. Voegen we het hotelwezen toen, dan bedraagt het percentage waarschijnlijk 4,4.

<sup>(5)</sup> De cijfers betreffen hotels, restaurants en cafés in Europa. HOTREC gaat uit van minimaal 9 000 000 arbeidsplaatsen.

<sup>(6)</sup> Sommige lidstaten (als Frankrijk) zijn voorstander van invoering van het verlaagd tarief, terwijl andere (bijv. Duitsland) daar, evenmin als in uitbreiding van het werkingsgebied van de verlaagde tarieven, geen been in zien.

<sup>(7)</sup> Griekenland, Spanje, Ierland, Italië, Cyprus, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal en Slovenië.

<sup>(8)</sup> Zie Bijlage III, categorie 1, van Richtlijn 2006/112/EG: „Levensmiddelen (met inbegrip van dranken, maar met uitsluiting van alcoholhoudende dranken) ...”

<sup>(9)</sup> Lokale diensten, waarvan een groot deel arbeidsintensief is, beslaan 4 % van de particuliere consumptie in de EU-25 (uitzonderingen: Bulgarije en Roemenië) en 2,1 % van de toegevoegde waarde. Zij leggen, met uitzondering van herstel van gebouwen, economisch gezien weinig gewicht in de schaal.

<sup>(1)</sup> De bouwsector is in totaal goed voor 6,2 % van de in de EU-27 gegenereerde meerwaarde, terwijl de woningbouwsector slechts de helft daarvan (3,1 %) belichaamt.

<sup>(2)</sup> SEC(2008) 2190, Brussel, 7 juli 2008

<sup>(3)</sup> EU-25 (niet: Bulgarije en Roemenië)

4.8.2 In beginsel bestaat er ten aanzien van dit soort diensten, waar behoorlijk wat arbeidsplaatsen mee zijn gemoeid, geen mogelijkheid dat de mededinging wordt vervalst.

4.8.3 De invoeging van diensten in verband met tuinonderhoud enz. lijkt juist want deze diensten hebben dezelfde kenmerken als de overige.

4.8.4 Herstellingen van roerende lichamelijke zaken

a) De voorwaarde dat die herstellingen „klein” moeten zijn, blijft gehandhaafd;

b) wel is er een belangrijke conceptuele wijziging: er is gekozen voor een algemene definitie in plaats van een specifieke opsomming van zaken (zoals fietsen, schoenen, enz.). Volgens het Spaans Burgerlijk wetboek zijn **roerende** zaken objecten die verplaatst kunnen worden, terwijl in een aantal Europese rechtstelsels het woord **lichamelijke** als „tastbaar” moet worden uitgelegd. De nieuwe categorie is veelomvattend en daarom moet per lidstaat worden aangegeven voor welke categorie de richtlijn in de nationale rechtsorde zal gelden. Het EESC suggereert om daarbij geen beperkingen in verband met het soort diensten in te voeren.

4.8.5 Reparatie en onderhoud van voertuigen:

— Gegeven de substantiële financiële inspanningen van de Unie en de lidstaten om de automobielenindustrie te ondersteunen, lijkt het geboden om reparatie en onderhoud van voertuigen expliciet op te nemen in de lijst van lokale diensten om de koopkracht van de Europese automobilist te verhogen, de kwaliteit en de veiligheid van de circulerende voertuigen te verbeteren en banen in de sector te behouden.

4.8.5.1 Daarom stelt het Comité de volgende veranderingen in bijlage III voor:

— (8) (20) de passage „met uitsluiting van alle andere vervoermiddelen” (na „alle soorten twee- en driewielers”) vervangen door „motorvoertuigen voor particulier en bedrijfsgebruik”;

— (8) (21) na „lichamelijke zaken” toevoegen „inclusief met betrekking tot motorvoertuigen voor particulier en bedrijfsgebruik”.

4.8.6 Speciale voeding in verband met bepaalde ziekten:

— dieetvoeding voor ziektes als fenylnetnurie of celiac sprue moet van BTW worden vrijgesteld.

4.9 Arbeidsintensieve diensten

4.9.1 Deze diensten behoren reeds tot de lokale diensten (zie par. 4.8).

4.9.2 In het algemeen gaat het om werk dat, in vergelijking met de economie als totaal, veelal wordt verricht door niet-gespecialiseerde personen met een tijdelijk dienstverband. Een gunstigere fiscale behandeling zou hier meer werkzekerheid kunnen bieden.

4.9.3 Met betrekking tot de impact verschaft Copenhagen Economics enige gegevens over de toename van het BBP als resultaat van de verlaging van de BTW op lokale en restaurantdiensten: meer activiteiten zouden vanuit het „doe het zelf-circuit” en de zwarte economie naar de officiële bedrijvigheid vloeien.

Brussel, 25 februari 2009.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Mario SEPI