

# COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 584 def.  
Brussel, 13.12.1994  
94/0324 (CNS)

## VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

overeenkomstig artikel 12, lid 4, en artikel 28, lid 2, onder g),  
van de Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977 (zoals gewijzigd)  
betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake  
omzetbelasting - gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde  
waarde: uniforme grondslag

---

### Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende  
het gemeenschappelijk stelsel van de belasting over de  
toegevoegde waarde (belasting op landbouwprodukten)

---

(door de Commissie ingediend)



**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**overeenkomstig artikel 12, lid 4, en artikel 28, lid 2, onder g),  
van de Zesde Richtlijn van de Raad van 17 mei 1977 (zoals gewijzigd)  
betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake  
omzetbelasting - gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde  
waarde: uniforme grondslag**

## Inhoud

|    |                                                                                                                                                      |    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Inleiding .....                                                                                                                                      | 4  |
| 2. | Voorgeschiedenis van de besluiten van de Raad betreffende de<br>onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven .....                                      | 5  |
| 3. | Onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven - wijzigingen in de door de<br>Lid-Staten toegepaste BTW-tarieven .....                                    | 7  |
| 4. | De BTW-tarieven en de werking van de interne markt - de invloed<br>van de BTW-tarieven op het patroon van de grensoverschrijdende aankopen ..        | 8  |
| 5. | De BTW-tarieven en de werking van de interne markt - de invloed van de<br>BTW-tarieven op de intracommunautaire handel door belastingplichtigen .... | 11 |
| 6. | Het verlaagde BTW-tarief - onderzoek van de lijst in bijlage H .....                                                                                 | 13 |
| 7. | De overgangsbepalingen betreffende de BTW-tarieven .....                                                                                             | 17 |
| 8. | Conclusies .....                                                                                                                                     | 20 |

## 1. Inleiding

Dit document bevat de verslagen die de Commissie aan de Raad moet uitbrengen overeenkomstig artikel 12, lid 4, en artikel 28, lid 2, van de Zesde BTW-Richtlijn, zoals gewijzigd bij met name Richtlijn 92/77/EEG van de Raad. Het verslag heeft ten doel na te gaan wat de Lid-Staten in 1993 en 1994 hebben ondernomen op het gebied van de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in verband met de werking van de interne markt. In het verslag wordt getracht vast te stellen of er in dit verband concurrentievervalsingen tussen de Lid-Staten zijn opgetreden, vooral in het licht van de openstelling van de interne markt voor consumenten die grensoverschrijdende aankopen willen doen.

In dit verslag wordt eerst de betekenis van de besluiten van de Raad van 1991 en 1992 over de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in herinnering gebracht (hoofdstuk 2). Deze besluiten vormden een historische eerste stap van de Gemeenschap op dit gebied en maakten de weg vrij voor de afschaffing van de douane- en belastingcontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap op 1 januari 1993, de invoering van de overgangsregeling voor de BTW en daarmee de voltooiing van het programma betreffende de interne markt. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de maatregelen die de Lid-Staten op dit gebied hebben genomen. In dit verband wordt de rol die de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in de werking van een interne markt vervult, meer in het bijzonder behandeld waar het gaat om de invloed ervan op het patroon van het grensoverschrijdend koopgedrag van particulieren in die markt (hoofdstuk 4). De intracommunautaire handel door belastingplichtigen wordt ook beknopt besproken (hoofdstuk 5).

In het verslag worden vervolgens een aantal specifieke vraagstukken behandeld die de Raad aan een onderzoek moet onderwerpen. Allereerst is dit de werkingssfeer van het verlaagde tarief en de inhoud van de lijst van leveringen van goederen en diensten in bijlage H van de Zesde Richtlijn (hoofdstuk 6). Volgens artikel 12, lid 4, van de richtlijn moet de Raad deze lijst om de twee jaar aan een onderzoek onderwerpen om na te gaan of er wijzigingen in dienen te worden aangebracht. Het tweede vraagstuk betreft de werking van een aantal overgangsbepalingen betreffende de BTW-tarieven die door de Lid-Staten mogen worden toegepast gedurende de in artikel 28 terdecies van de richtlijn bedoelde overgangsperiode (hoofdstuk 7). Volgens artikel 28, lid 2, onder g), moet de Raad deze tarieven aan een nieuw onderzoek onderwerpen om na te gaan of zij de mededinging verstoren en aldus de goede werking van de interne markt in de weg staan.

Tenslotte zij opgemerkt dat er een aantal vraagstukken in verband met de tarieven bestaan die in dit verslag niet in detail worden behandeld, te weten: (I) harmonisatie van de accijnsrechten en het effect van de huidige verschillen tussen die rechten op de mededinging in de interne markt; (II) toekomstige maatregelen met het oog op een verdere onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in de Gemeenschap (inclusief het niveau van het normale tarief na 1996 en de werkingssfeer van het verlaagde tarief). Deze vraagstukken moeten afzonderlijk worden behandeld in het kader van de invoering van de definitieve BTW-regeling.

## **2. Voorgeschiedenis van de besluiten van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven**

Waar het gaat om de harmonisatie van de BTW-tarieven, heeft de Commissie altijd de bepalingen van het Verdrag van Rome als toetssteen genomen. In dit verband staat in artikel 99 van het Verdrag van Rome (zoals gewijzigd bij de Europese Akte) het volgende:

"De Raad stelt ... de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting ..., voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt binnen de in artikel 8A gestelde termijn te verzekeren."

De Gemeenschapswetgeving was dus duidelijk: de voltooiing van de interne markt binnen het overeengekomen tijdsbestek (vóór 31 december 1992) was een absolute prioriteit voor alle Lid-Staten. De Commissie diende derhalve een reeks voorstellen in om erin te slagen het programma betreffende de interne markt tijdig te voltooien door onder andere de afschaffing van de belastingcontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap.<sup>(1)</sup>

Deze voorstellen waren zeer ambitieus qua doelstellingen en opzet. Het was de bedoeling dat op alle transacties in het intracommunautaire handelsverkeer in de toekomst belasting over de toegevoegde waarde zou worden geheven in het land van oorsprong en dat het huidige stelsel van belasting bij invoer en restitutie van belasting bij uitvoer voor dergelijke transacties zou worden afgeschaft. In het kader van deze voorstellen zou een vrij rigoureuze onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven noodzakelijk zijn voor een wijdverbreide toepassing van een BTW-stelsel op basis van oorsprong voor de handel tussen bedrijven, en meer in het bijzonder om particulieren het recht te geven goederen voor eigen verbruik inclusief belasting te kopen in ongeacht welke Lid-Staat en daarmee naar hun Lid-Staat van verblijf terug te keren zonder aan de grenzen te worden gecontroleerd of daar rekenschap te moeten afleggen voor eventuele belastingen op hun aankopen. Tot dan toe waren de Lid-Staten min of meer vrij geweest de BTW-tarieven naar eigen goeddunken vast te stellen. Deze stand van zaken zou echter moeten veranderen om de interne markt te verwezenlijken.

De besprekingen in de Raad vorderden aanvankelijk traag. Uiteindelijk werd tussen 1989 en 1991 in een reeks belangrijke vergaderingen van de ECOFIN-Raad overeenstemming bereikt over de grondvorm van de BTW-regeling die na 1993 op de intracommunautaire handel van toepassing zou zijn. Reeds in oktober 1989 besloot de Raad dat er niet genoeg tijd zou zijn om vóór 1 januari 1993 te voldoen aan de voorwaarden voor de invoering van een stelsel van belastingheffing in het land van oorsprong. Daarom diende voor de intracommunautaire handel tussen bedrijven een belastingstelsel te worden ontworpen waarbij de BTW- en de accijnsrechten nog steeds in de Lid-Staat van bestemming zouden worden geheven, maar waarbij de grenscontroles toch op tijd zouden kunnen worden afgeschaft. Dit leidde uiteindelijk tot de totstandbrenging van de overgangsregeling voor de BTW.

Dit besluit had onvermijdelijk belangrijke consequenties voor de besprekingen over de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven. Het nader tot elkaar brengen van de tarieven werd nog steeds gezien als een absolute voorwaarde voor de afschaffing van de vrijstellingen in het reizigersverkeer en van de grenscontroles. De bezorgdheid van de Lid-Staten over de potentiële verstorende effecten van de verschillen tussen de BTW-tarieven was namelijk zo groot dat de Raad aandrong op de uitwerking van speciale regelingen voor verkoop op afstand en verkoop van nieuwe vervoermiddelen; volgens deze regelingen zou de BTW in beginsel nog steeds moeten worden betaald in de Lid-Staat van eindverbruik voor verkopen aan particulieren.

---

<sup>(1)</sup> COM(87) 320 t/m 329.

In maart en juni 1991 bereikte de Raad overeenstemming over de hoofdkenmerken van het BTW-tarievenstelsel dat met ingang van 1993 van toepassing zou zijn in het kader van de overgangsregeling voor de BTW. Hierbij werd op een aantal belangrijke aspecten afgeweken van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 1987. Het in het voorstel van 1987 vervatte idee van tariefmarges werd opgegeven en in plaats daarvan werd gekozen voor minimumtarieven. Voor het (ene) toegestane normale tarief zou een minimum van 15% gelden. Verhoogde of luxetarieven zouden verboden zijn. De Lid-Staten zouden daarnaast desgewenst één (of eventueel twee) verlaagde tarieven mogen toepassen die echter niet minder dan 5% zouden mogen bedragen. Het facultatieve karakter van het verlaagde tarief en de aanzienlijk verlengde lijst van goederen en diensten waarop het zou mogen worden toegepast, vormden een tweede belangrijke afwijking van het voorstel van 1987. Bovendien werd overeengekomen dat de Lid-Staten voorlopig, d.w.z. tot de invoering van de definitieve BTW-regeling in januari 1997, een reeks andere tarieven (extra verlaagde tarieven, nultarieven, "standstill"-tarieven enz.) zouden mogen toepassen of blijven toepassen.

Ondanks deze overeenstemming werd een en ander pas in oktober 1992 formeel geregeld met de goedkeuring van Richtlijn 92/77/EEG tot wijziging van de zesde BTW-Richtlijn. De vertraging bij de goedkeuring van de Richtlijn kwam voornamelijk doordat de Raad moeite had met de oplossing van een aantal vraagstukken die sedert 1991 waren opengelaten. Uiteindelijk slaagde de Raad erin de Richtlijn goed te keuren, maar de besluiten over een aantal van de moeilijk liggende punten werden uitgesteld, zoals die over de tarieven voor landbouwprodukten, kunstvoorwerpen en goud. Voor het overige was de Richtlijn een getrouwe weergave van de eerder bereikte overeenstemming. Er werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de elementen van het tarievenpakket die een blijvend onderdeel van de Gemeenschapswetgeving inzake de BTW-tarieven zouden worden (artikel 12) en de elementen die een overgangskarakter hadden en dus aan het einde van de overgangsperiode zouden moeten verdwijnen (artikel 28).

### 3. Onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven - wijzigingen in de door de Lid-Staten toegepaste BTW-tarieven

Met de goedkeuring van Richtlijn 92/77/EEG werd een van de laatste hindernissen voor de voltooiing van het programma betreffende de interne markt op BTW-gebied overwonnen. In feite was de Richtlijn niet meer dan een formalisering van een proces van convergentie van de BTW-tarieven dat reeds met de overeenstemming in de Raad in 1991 was begonnen.

Tabel 1 geeft een beeld van de mate waarin het convergentieproces tussen 1987 (het jaar waarin de oorspronkelijke voorstellen werden ingediend) en 1994 is voortgeschreden. Met betrekking tot de structuur en het niveau van de in de Lid-Staten toegepaste BTW-tarieven valt op dat tussen 1987 en nu het absolute aantal door de Lid-Staten toegepaste tarieven is gedaald en dat het niveau van het normale tarief een algemene trend tot convergentie vertoont. Bovendien hebben de afschaffing van het verhoogde (of luxe-) BTW-tarief (in 1987 waren er zes van dergelijke tarieven van toepassing) en de vermindering van het aantal verlaagde tarieven een belangrijke bijdrage tot het convergentieproces geleverd.

Daar staat tegenover dat, doordat de richtlijn de Lid-Staten de mogelijkheid laat voorlopig andere tarieven te handhaven of in te stellen, de convergentie nog een flink eind moet vorderen om te komen tot een consistent stelsel van BTW-tarieven in de gehele Gemeenschap. Dit blijkt vooral uit het nog bestaande aantal extra verlaagde BTW-tarieven en uit het (relatief bescheiden) gebruik van "standstill"-tarieven, die alle aan het einde van de overgangperiode moeten verdwijnen - deze vraagstukken worden meer in detail besproken in hoofdstuk 7.

Ten aanzien van het niveau van de tarieven ziet men dat het normale tarief varieert tussen 15% en 25% en het verlaagde tarief tussen 5% en 12,5%. Het (gewone) gemiddelde van het normale tarief voor de gehele Gemeenschap bedraagt thans echter iets meer dan 18%, terwijl het gemiddelde verlaagde tarief iets minder dan 6% bedraagt.

Het convergentieproces heeft ook enig effect gehad op het gewogen gemiddelde BTW-tarief berekend voor de Gemeenschap als geheel - zoals blijkt uit onderstaande schattingen:

| <b>Gewogen gemiddelde tarief<br/>(EG-12)</b> | <b>1992</b> | <b>1993</b> |
|----------------------------------------------|-------------|-------------|
| alle tarieven                                | 13.76       | 13.89       |
| normale tarieven                             | 16.79       | 17.14       |
| verlaagde tarieven                           | 5.85*       | 5.70*       |
| verhoogde tarieven                           | 26.12       | -           |

nultarieven inbegrepen

Het gewogen gemiddelde van alle tarieven in de twaalf Lid-Staten is dus slechts heel weinig gestegen tussen 1992 en 1993. Dit komt door een stijging van het gemiddelde normale tarief en door een daling van het gemiddelde verlaagde tarief in de Gemeenschap als geheel.

Uiteraard zal de kwestie van een verdere convergentie van de BTW-tarieven weer aan de orde komen in het kader van de toekomstige besprekingen over de invoering van de definitieve BTW-regeling.

#### **4. De BTW-tarieven en de werking van de interne markt - de invloed van de BTW-tarieven op het patroon van de grensoverschrijdende aankopen**

Het verschijnsel van grensoverschrijdend kopen door particulieren is niet iets nieuws dat met de opheffing van de grenscontroles en de afschaffing van de vrijstellingen in het reizigersverkeer in januari 1993 is begonnen. In velerlei opzichten "legitimeerde" de inwerkingtreding van de nieuwe BTW-regelingen bestaande intracommunautaire kooppatronen die zich over een lange periode (tientallen jaren) hadden ontwikkeld. De Commissie had er altijd al naar gestreefd dat de voltooiing van de interne markt voor bedrijfsleven, handel en industrie een dynamische economische gelegenheid zou vormen om zich te ontwikkelen en uit te breiden in een markt zonder administratieve belemmeringen en lasten. Tegelijkertijd heeft de Commissie ervoor willen zorgen dat de interne markt is gebouwd op solide grondslagen in het kader van een billijke en faire regelgeving. Op het gebied van de indirecte belastingen bij voorbeeld moest in een Gemeenschap zonder grenscontroles absoluut worden gegarandeerd dat er geen concurrentievervalsingen of verleggingen van de handelsstromen zouden optreden ten gevolge van fiscale factoren zoals grote verschillen tussen de BTW-tarieven.

Om het effect van de afschaffing van de belastinggrenzen op de grensoverschrijdende aankooppatronen te evalueren, droeg de Commissie een extern adviesbureau op dit vraagstuk te bestuderen aan de hand van de beschikbare gegevens sedert januari 1993.<sup>(2)</sup> De studie had drie hoofddoelstellingen :

1. het identificeren van merkbare veranderingen in het patroon van de aankopen door particulieren ten gevolge van de opheffing van de beperkingen op grensoverschrijdende aankopen met ingang van 1 januari 1993;
2. het identificeren van de markten waar zich verschuivingen in de concurrentievoorwaarden of het handelspatroon hebben voorgedaan ten gevolge van de resterende verschillen in BTW-tarieven of accijnsrechten tussen de Lid-Statens;
3. het zoveel mogelijk kwantificeren van de voornaamste factoren die dergelijke verstoringen van de handel en de mededinging veroorzaken.

De studie had betrekking op alle binnengrenzen van de Unie; op BTW-gebied vielen de in bijlage H van de zesde Richtlijn opgesomde goederen eronder, maar verkopen op afstand, verkopen van nieuwe vervoermiddelen, kunstvoorwerpen en antiquiteiten vielen erbuiten.

De algemene conclusies van de studie waren:

- in het algemeen gesproken en afgezien van de Duits/Deense grens waren er geen belangrijke wijzigingen in de grensoverschrijdende aankooppatronen ten gevolge van uitsluitend de verschillen tussen de BTW-tarieven na de opheffing van de belastinggrenzen;
- het gebrek aan harmonisatie van de accijnsrechten heeft altijd geleid tot significante beslissingen van particulieren inzake het grensoverschrijdend kopen, hoewel verschillen tussen de prijzen exclusief belasting ook tot dit verschijnsel bijdragen. De sinds 1 januari 1993 bestaande vrijheid om grotere hoeveelheden goederen inclusief accijnsrechten in andere Lid-Statens te kopen heeft in combinatie met het effect van het gebrek aan harmonisatie van de accijnsrechten geleid tot verdere wijzigingen in het koopgedrag in een aantal gevallen.

---

<sup>(2)</sup> "VAT and excise duties: changes in cross-border purchasing patterns following the abolition of fiscal frontiers on 1 Januari 1993 (Price Waterhouse) - Augustus 1994.

De resultaten van de studie voor afzonderlijke categorieën produkten zullen elders in dit verslag meer in details worden besproken. In het algemeen dient echter te worden vermeld dat de studie voor de BTW uitwijst dat zich sinds januari 1993 geen dramatische wijzigingen in de kooppatronen hebben voorgedaan, hoewel de situatie aan de grens tussen Duitsland en Denemarken wordt beschreven als "veranderlijk". Er vinden veel grensoverschrijdende aankopen plaats aan de volgende grenzen : Duitsland/Frankrijk (duurzame consumptiegoederen voor huishoudelijk gebruik) Duitsland/Denemarken (duurzame consumptiegoederen voor huishoudelijk gebruik), en Luxemburg/België (sieraden en horloges); de laatste achttien maanden hebben zich echter geen belangrijke stijgingen voorgedaan. Goederen waarvoor verlaagde BTW-tarieven gelden, worden slechts op beperkte schaal grensoverschrijdend gekocht, met uitzondering van voedingsmiddelen; deze vormden echter altijd al een belangrijk onderdeel van de intracommunautaire aankopen en ook hier is er sinds januari 1993 niets ingrijpends gebeurd. Tevens zij opgemerkt dat het onmogelijk is gebleken recente betrouwbare schattingen te maken van de orde van grootte van deze grensoverschrijdende aankoopstromen, uitgesplitst naar produkt.

Op grond van deze resultaten zou kunnen worden geconcludeerd dat de BTW-tarieven in januari 1993 reeds dicht genoeg bij elkaar lagen. Het zou echter verstandig zijn om, alvorens definitieve conclusies te trekken, een aantal andere verwante vraagstukken in aanmerking te nemen:

- in de eerste plaats moet men bedenken dat sinds januari 1993 ook belangrijke beperkingen golden voor de vrijheid van het bedrijfsleven om bepaalde soorten grensoverschrijdende verkopen te verrichten ten gevolge van de speciale regelingen voor verkoop op afstand en de verkoop van nieuwe vervoermiddelen. Deze regelingen bevatten belangrijke verplichtingen voor de verkopers, zoals de verplichting voor verkopers op afstand om de ontvangen belasting aan de Lid-Staat van eindverbruik over te maken zodra de verkopen een jaarlijkse drempel hebben overschreden die in sommige gevallen slechts 35 000 ecu bedraagt. Onder deze omstandigheden zullen verkopers op afstand wellicht niet geneigd zijn naar extra verkopen in andere Lid-Staten te streven wegens de daaraan verbonden fiscale verplichtingen;
- in de tweede plaats dient te worden onderzocht hoe de verschillen tussen de tarieven van de indirecte belastingen zich verhouden tot andere factoren die van invloed zijn op de beslissing van een consument om grensoverschrijdend te gaan kopen. In dit verband wordt in de studie aangetoond dat verschillen tussen de belastingtarieven uiteraard enige invloed op de prijs van een produkt zullen hebben, maar dat dit effect kan worden verminderd of verhoogd door de invloed van andere factoren. Belastingverschillen zijn een belangrijke factor, waarvan de invloed bijzonder groot is in het geval van accijnsprodukten of bij significante verschillen tussen de BTW-tarieven, waarvan Duitsland/Denemarken het duidelijkste voorbeeld is.

In de studie worden echter ook een groot aantal andere, niet-fiscale factoren geïdentificeerd die het grensoverschrijdend koopgedrag ook beïnvloeden. Deze factoren omvatten o.a. verscheidene afzonderlijke, maar onderling verbonden categorieën zoals:

- andere met de prijs verband houdende factoren - dit zijn factoren zoals wisselkoersschommelingen, veranderingen van de benzineprijs of andere reiskosten, kostendalingen ten gevolge van efficiëntere distributienetwerken in de groothandel of de kleinhandel;
- niet met de prijs verband houdende factoren - zeer dikwijls kan een beslissing van een consument worden beïnvloed door factoren zoals flexibeler openingstijden, keuze en kwaliteit van de produkten, garantievoorwaarden, service na verkoop, enz.;
- belemmeringen - taal-, afstand- en geografische barrières vormen de belangrijkste factor die de grote meerderheid van de burgers van de Gemeenschap ervan weerhoudt grensoverschrijdend te kopen.

Deze resultaten zijn bevestigd door die van een recente Eurobarometer-enquête die in april en mei 1994<sup>(3)</sup> in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd in de gehele Gemeenschap. De vraag of zij persoonlijk hadden geprofiteerd van de afschaffing van de vrijstellingen in het reizigersverkeer en de douanecontroles sinds 1 januari 1993, werd door minder dan 20% van degenen die wisten dat grensoverschrijdende aankopen vrij konden worden gedaan, bevestigend beantwoord. Dit antwoord wijst erop dat grensoverschrijdend kopen uit de aard der zaak iets is waarvan slechts een relatief beperkt aantal mensen ooit zullen kunnen profiteren.

Geen van deze conclusies is bijzonder verrassend; de meeste zijn immers een kwestie van gezond verstand. Er dient op te worden gewezen dat grensoverschrijdend kopen altijd heeft plaatsgevonden lang voordat de interne markt tot stand werd gebracht. De afschaffing van de grenscontroles en de vrijstellingen in het reizigersverkeer in januari 1993 vergemakkelijkte dit proces doordat particuliere burgers onbeperkt toegang tot de markt kregen. Het leidde echter niet tot onverwachte, door de BTW veroorzaakte concurrentievervalsingen of verleggingen van de handelsstromen, ten eerste doordat de vereiste onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven reeds had plaatsgevonden voor de produktsectoren die zich leenden voor grensoverschrijdend kopen en ten tweede door de invoering van de speciale regelingen voor verkoop op afstand. Nu er dus onvoldoende aanwijzingen zijn om ingrijpende wijzigingen van de BTW-tarieven te rechtvaardigen, is de tijd gekomen om na te denken over een versoepeling van een aantal van de nogal restrictieve voorwaarden in de speciale regelingen en vooral over een verhoging van de vrij lage drempels die momenteel voor die sector gelden.

---

<sup>(3)</sup> Eurobarometer 41.0 van de Europese Commissie door INRA (Europa), 5 juli 1994.

## **5. De BTW-tarieven en de werking van de interne markt - de invloed van de BTW-tarieven op de intracommunautaire handel door belastingplichtigen**

Bij de bestudering van de effecten van de afschaffing van de belastinggrenzen op de werking van de interne markt heeft de Commissie geprobeerd na te gaan of de verschillen in BTW-tarieven tussen de Lid-Staten het gedrag van de bij de intracommunautaire handel betrokken bedrijven (d.w.z. belastingplichtigen) hebben beïnvloed. Dit werd bemoeilijkt door het gebrek aan nauwkeurige informatie over het gedragsspatroon van belastingplichtigen die kopen van of verkopen aan belastingplichtigen in andere Lid-Staten. Dit soort handel was buiten beschouwing gelaten in de in hoofdstuk 4 vermelde studie omdat bij een op de bestemming gebaseerd belastingstelsel het in de Lid-Staat van oorsprong geldende BTW-tarief in principe niet van invloed is op de beslissing van een bedrijf om een aankoop te doen.

Onder de overgangsregeling voor de BTW wordt in de handel tussen belastingplichtigen de BTW nog steeds geheven in de Lid-Staat van bestemming van de goederen. Het is derhalve moeilijk vast te stellen waarom verschillen tussen de tarieven een rol van enige betekenis zouden spelen bij het besluitvormingsproces van de bij die handel betrokken bedrijven.

In een beperkt aantal gevallen mogen bepaalde categorieën belastingplichtigen echter goederen kopen in een andere Lid-Staat en het in de Lid-Staat van oorsprong geldende BTW-tarief betalen. Deze gevallen betreffen leveringen door belastingplichtigen in een Lid-Staat aan één van de volgende categorieën kopers in een andere Lid-Staat:

- kleine ondernemingen die beneden vrijstellingsdrempels blijven
- forfaitair belaste landbouwers
- belastingplichtigen die transacties verrichten welke zijn vrijgesteld op grond van artikel 13 van de Zesde BTW-Richtlijn
- niet-belastingplichtige rechtspersonen die goederen aankopen beneden een jaarlijkse drempel van 10 000 ecu.

In al deze gevallen kan de aankoopbeslissing van één van deze entiteiten worden beïnvloed door het BTW-tarief dat van toepassing is in de Lid-Staat waar de aankoop wordt gedaan. Deze gevallen vormden het onderwerp van een andere studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd in verband met de "eigen middelen"<sup>(4)</sup>. De conclusie van deze studie was dat er geen cijfers beschikbaar zijn over het volume van de handel in deze gevallen en dat dit moeilijk te schatten is. De informatie waarover de consultants beschikten, wees erop dat de handel in kwestie waarschijnlijk niet significant is, vooral niet in de context van het totale volume van de intracommunautaire handel. In de studie werd geconcludeerd dat in bijna alle gevallen waarin bedrijven in de verleiding zouden kunnen komen goederen in andere Lid-Staten te kopen wegens de lagere BTW-tarieven aldaar, het netto-effect van deze handel op de berekening van de eigen middelen te verwaarlozen was. Niets wees op significante wijzigingen in het grensoverschrijdende koopgedrag van belastingplichtigen aan grenzen tussen Lid-Staten met belangrijke verschillen in BTW-tarieven.

De studie maakte wel melding van Duitse forfaitair belaste landbouwers die consequent kunstmeststoffen en bestrijdingsmiddelen, waarop in Duitsland het normale tarief van toepassing is, rechtstreeks aankopen uit Luxemburg, Frankrijk, Nederland of België waar dergelijke produkten tegen verlaagde tarieven worden belast. In dit geval handelen de landbouwers in kwestie echter als particulieren door te kopen tegen de voordeligste prijs die de markt te bieden heeft. De Commissie denkt niet dat dergelijke gevallen kunnen worden geacht concurrentievervalsingen te veroorzaken. In elk geval ligt de oplossing voor problemen op dit specifieke gebied, zo er al problemen zijn, in handen van de Duitse autoriteiten zelf, omdat zij altijd gebruik kunnen maken van de mogelijkheid

---

<sup>(4)</sup> The extent of transboundary transactions taxed according to the origin principle (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - september 1994).

kunstmeststoffen en bestrijdingsmiddelen in Duitsland tegen het verlaagde tarief te belasten aangezien deze produkten onder categorie 10 van bijlage H vallen. Mocht de Duitse overheid evenwel deze oplossing verkiezen, dan zou deze Lid-Staat ertoe genoopt kunnen worden het huidige niveau van forfaitaire compensatie voor Duitse landbouwers in het kader van het forfaitaire regime dienovereenkomstig te verminderen.

Bij gebrek aan harde bewijzen dat de mededinging tussen belastingplichtigen in de intracommunautaire handel in significante mate zou worden verstoord door verschillen tussen de BTW-tarieven, moet de Commissie derhalve concluderen dat er geen reden is om thans aan te nemen dat de interne markt niet bevredigend zou functioneren.

## **6. Het verlaagde BTW-tarief - onderzoek van de lijst in bijlage H**

De derde alinea van artikel 12, lid 3, onder a), van de zesde BTW-Richtlijn luidt als volgt:

"De Lid-Staten kunnen bovendien één of twee verlaagde tarieven toepassen. Deze tarieven worden vastgesteld op een percentage van de maatstaf van heffing dat niet lager mag zijn dan 5% en zijn uitsluitend van toepassing op de in bijlage H genoemde categorieën goederen en diensten."

De tweede alinea van artikel 12, lid 4, luidt als volgt:

"Aan de hand van een verslag van de Commissie onderwerpt de Raad, voor de eerste maal in 1994 en vervolgens om de twee jaar, de werkingssfeer van de verlaagde tarieven aan een onderzoek. De Raad kan op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten wijzigingen aan te brengen in de lijst van goederen en diensten in bijlage H."

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe artikel 12, lid 3, onder a), door de Lid-Staten in de praktijk is toegepast om te bepalen of wijzigingen in de werkingssfeer van de verlaagde BTW-tarieven dienen te worden aangebracht in het kader van de in artikel 12, lid 4, vastgestelde tweejaarlijkse herzieningsprocedure. Het hoofdstuk gaat vooral over de vraag of wijzigingen in de huidige bepalingen nodig zijn om concurrentievervalsingen tegen te gaan. Sedert de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen heeft de Commissie talrijke delegaties van diverse handels- en industriefederaties ontvangen die pleitten voor de opname van hun sector in de werkingssfeer van het verlaagde tarief ter gelegenheid van de volgende herziening. De Commissie acht het te vroeg om wijzigingen in die werkingssfeer te overwegen om andere redenen, niet in het minst omdat vraagstukken met betrekking tot de werkingssfeer van de tarieven in ruimer verband waarschijnlijk beter zullen kunnen worden geregeld tegen de achtergrond van de conclusies van de Raad over de vorm van de definitieve BTW-regeling voor 1997. De algemene vraag welke maatregelen in de toekomst nodig zijn met betrekking tot de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in dit verband, zal aan de orde komen wanneer de Commissie haar zienswijze op de invoering van de definitieve regeling uitwerkt.

### Goederen en diensten waarop het verlaagde tarief van toepassing is

Er zij aan herinnerd dat de ECOFIN-Raad in zijn vergadering van 18 december 1989 had besloten dat de verlaagde tarieven vooral waren bedoeld voor essentiële goederen en diensten die beantwoorden aan een doelstelling van sociaal of cultuurbeleid. De categorieën die vervolgens in bijlage H van de gewijzigde zesde Richtlijn werden opgenomen, weerspiegelden ongeveer deze criteria. Bovendien verliep de selectie van de betrokken categorieën door de Raad in het algemeen volgens de door de Commissie bepleitte aanpak, namelijk dat de lijst uitsluitend categorieën goederen en diensten mocht bevatten waarop door een meerderheid van de Lid-Staten verlaagde BTW-tarieven werden toegepast.

Een blik op tabel 2 wijst uit dat dit patroon werd en nog steeds wordt gevolgd. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, heeft de meerderheid van de Lid-Staten voor zestien van de zeventien categorieën van bijlage H gebruik gemaakt van de door de Richtlijn geboden keuzemogelijkheid om de levering in kwestie tegen het verlaagde tarief te belasten. Voor sommige categorieën heeft de overgrote meerderheid van de Lid-Staten gebruik gemaakt van verlaagde tarieven (of nultarieven) of vrijstellingen (waar de dienst wordt geacht in het algemeen belang te zijn en als zodanig valt onder artikel 13 van de zesde BTW-Richtlijn, bij voorbeeld het verlenen van toegang tot schouwburgen, musea enz.). Deze praktijk is vooral zeer gangbaar in het geval van leveringen van levensmiddelen, waterdistributie, farmaceutische producten, medische uitrusting, personenvervoer, het verlenen van toegang tot culturele evenementen en de levering van goederen en diensten voor gebruik in de landbouw. In het geval van de andere categorieën

heeft een kleiner aantal Lid-Staten voor de toepassing van verlaagde tarieven gekozen, maar met uitzondering van categorie 15 (diensten van lijkbezorgers enz.) werd de opname van alle categorieën op de lijst althans in numeriek opzicht gerechtvaardigd door het feit dat zij in een meerderheid van de Lid-Staten tegen een verlaagd tarief worden belast.

Natuurlijk mag niet uit het oog worden verloren dat de Lid-Staten zich er niet toe hebben beperkt categorieën uit bijlage H te selecteren om er hun verlaagde tarief op toe te passen, maar dat zij ook bepaalde goederen en diensten uit afzonderlijke categorieën hebben gekozen voor deze behandeling. Dit betekent dat er oppervlakkig gezien misschien wel veel overeenkomst lijkt te bestaan tussen de categorieënselecties van de Lid-Staten, maar dat de inhoud van elke categorie in feite van Lid-Staat tot Lid-Staat kan verschillen afhankelijk van de vraag hoe de Lid-Staten goederen of diensten uit een gegeven categorie in hun eigen nationale wetgeving verkiezen te definiëren.

Dit resultaat is echter niet bepaald verrassend. Toen de Raad eenmaal het idee had opgegeven de toepassing van het verlaagde tarief verplicht te stellen, had het geen zin meer ernaar te streven dat de Lid-Staten elke categorie op uniforme wijze zouden toepassen. Door het verlaagde tarief facultatief te maken, kon echter gemakkelijker overeenstemming in de Raad worden bereikt over de definities van de categorieën. In plaats van eindeloze discussies over wat wel en wat niet in een categorie moest worden opgenomen, moest in de Raad alleen maar overeenstemming worden bereikt over de grote lijnen van een algemene definitie voor elke categorie op communautair niveau (d.w.z. er moest hoofdzakelijk worden besloten wat buiten de werkingssfeer van een categorie viel). Zolang deze algemene definitie maar werd gerespecteerd (door de inhoud van een categorie niet uit te breiden), stond het elke Lid-Staat vervolgens vrij in zijn uitvoeringswetgeving zijn eigen definitie van de verschillende categorieën te gebruiken, afhankelijk van de vraag welke groep producten of diensten hij tegen het verlaagde tarief wenste te belasten. Voor de categorieën waarin aan goederen wordt gerefereerd, hebben de Lid-Staten bovendien de mogelijkheid om voor de vaststelling van de juiste omschrijving ervan gebruik te maken van de gecombineerde nomenclatuur. Niet alle Lid-Staten hebben dit echter gedaan of althans is, zo zij dit al gedaan hebben, deze informatie niet opgenomen in de uitvoeringswetgeving die aan de Commissie is toegezonden voor onderzoek.

Wat de verstoring van de mededinging betreft, had de Commissie er bij de opstelling van dit verslag moeite mee vast te stellen of de invoering van een facultatief verlaagd tarief de kans op concurrentievervalsingen in de interne markt had vergroot. In vele opzichten kan worden aangevoerd dat de Raad bij de opstelling van de lijst van categorieën goederen en diensten waarop een verlaagd tarief mocht worden toegepast, in feite had besloten dat geen van de betrokken categorieën van dien aard was dat concurrentievervalsingen op grote schaal door belangrijke verschillen tussen de BTW-tarieven het gevolg zouden zijn. De categorieën diensten in bijlage H zijn door hun aard niet het soort economische activiteiten dat zich leent tot grensoverschrijdende toepassingen van betekenis. Ook voor de goederen kan worden gezegd dat geen van de categorieën refereert aan het soort producten voor de aankoop waarvan particulieren onder normale omstandigheden grote afstanden zouden afleggen.

Deze veronderstellingen worden in feite bevestigd door de in hoofdstuk 4 genoemde studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd om juist deze kwestie te onderzoeken. In de studie werd vooral gekeken naar die categorieën goederen van bijlage H waarvoor het BTW-tarief sterk uiteenliep tussen bepaalde Lid-Staten, namelijk levensmiddelen, farmaceutische producten, medische uitrusting, kinderzitjes voor motorvoertuigen, boeken, kranten en tijdschriften. In de meeste gevallen werd in de studie geconstateerd dat sinds januari 1993 geen waarneembare uitbreidingen van de grensoverschrijdende aankooppatronen hadden plaatsgevonden. In sommige gevallen spelen andere factoren dan verschillen in BTW-tarieven een meer bepalende rol bij de beïnvloeding van de keuze van de verbruikers, bij voorbeeld culturele of taaloverwegingen in het geval van boeken, kranten en tijdschriften, of voorschrift- en vergoedingsstelsels in het geval van farmaceutische producten en medicijnen.

De enige categorie waarvoor in belangrijke mate grensoverschrijdend wordt gewinkeld, is de categorie levensmiddelen. Dit is in de Gemeenschap echter altijd al het geval geweest in deze sector. Bovendien blijkt dat kopers van levensmiddelen in vele gevallen ingaan tegen het patroon dat op grond van de verschillen in BTW-tarieven zou kunnen worden verwacht: zo kopen Duitsers sommige levensmiddelen in Denemarken ondanks het hogere BTW-tarief aldaar; daarentegen zijn geen belangrijke aankopen van levensmiddelen in het Verenigd Koninkrijk door grensoverschrijdend winkellende Fransen of Belgen gesignaleerd, hoewel de meeste levensmiddelen in het Verenigd Koninkrijk tegen het nultarief worden belast.

#### Goederen en diensten waarop het normale tarief van toepassing is

In bovengenoemde studie wordt niet alleen het verlaagde tarief beschouwd, maar wordt ook een onderzoek ingesteld naar mogelijke concurrentievervalsingen of wijzigingen in grensoverschrijdende aankooppatronen met betrekking tot aan het normale tarief onderworpen goederen. De volgende soorten goederen werden in het onderzoek betrokken: elektrische duurzame goederen voor huishoudelijk gebruik (elektrische huishoudelijke apparaten, video/audio/fotografisch materiaal, computerapparatuur en -programmatuur, sportartikelen en speelgoed), meubelen, glaswerk, enz. alsmede sieraden, horloges en dergelijke.

De studie wijst nogmaals uit dat de grensoverschrijdende koopgewoonten niet significant veranderden. De verwachte explosie in het grensoverschrijdend winkelen in dure duurzame consumptiegoederen tussen Duitsland en Denemarken na de afschaffing van de vrijstellingen in het reizigersverkeer is uitgebleven ondanks het verschil tussen de respectieve BTW-tarieven. In andere gevallen betekende de afschaffing van de vrijstellingen in het reizigersverkeer dat het grensoverschrijdend winkelen zelfs toenam in Lid-Staten met hogere BTW-tarieven dan hun buurlanden omdat er in de Lid-Staat met hogere belasting meer keuze was (België/Luxemburg). Aan de Spaans/Franse grens waren er geen grote veranderingen in de omvang van het grensoverschrijdend winkelen, hoewel de waardevermindering van de peseta van invloed kan zijn geweest. Aan de andere gevoelige grenzen werden evenmin grote veranderingen in de aankooppatronen opgemerkt. In alle gevallen was het grensoverschrijdend winkelen een gevestigde gewoonte in deze grensregio's lang vóór de afschaffing van de vrijstellingen in het reizigersverkeer en de grenscontroles in januari 1993.

#### Het bijzondere geval van de landbouwprodukten

De Raad moet vóór 31 december 1994 een besluit nemen over de belasting op andere landbouwprodukten dan levensmiddelen na 1 januari 1995. Dit was een van de vraagstukken die in de besprekingen over het fiscale pakket van 1992 onopgelost bleven. Toen besloot de Raad dat een "standstill"-regeling van toepassing zou zijn volgens welke de Lid-Staten die reeds een verlaagd tarief toepasten op leveringen van landbouwprodukten, dat mochten handhaven; de Lid-Staten die een normaal tarief toepasten, zouden dit tarief blijven toepassen.

De Commissie zal een afzonderlijk voorstel over dit vraagstuk indienen, dat vergezeld zal gaan van een toelichting waarin uiteengezet wordt waarom zij het voorstel zo heeft geformuleerd.

\* \* \* \*

Gezien het voorgaande constateert de Commissie tot haar tevredenheid dat de bepalingen van artikel 12, lid 3, van de gewijzigde zesde Richtlijn in de praktijk goed werken, vooral dank zij de mate van tarievenconvergentie die sedert het in 1991 in de Raad bereikte akkoord tussen de Lid-Staten heeft plaatsgevonden. Niets wijst op significante veranderingen in het patroon van de grensoverschrijdende aankopen door particulieren na de afschaffing van de grenscontroles. Omdat de verschillen tussen de BTW-tarieven derhalve geen concurrentievervalsingen of verleggingen van de handelsstromen veroorzaken, ziet de Commissie geen reden of rechtvaardiging om de inhoud van bijlage H van de zesde Richtlijn thans op deze gronden te wijzigen door nieuwe categorieën goederen of diensten toe te voegen dan wel een of meer van de bestaande categorieën te schrappen. De Commissie zal de kwestie van een verdere onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven op langere termijn echter aan de orde stellen in het kader van de besprekingen over de overschakeling op de definitieve BTW-regeling.

## 7. De overgangsbepalingen betreffende de BTW-tarieven

Artikel 28, lid 2, onder g), van de zesde Richtlijn luidt als volgt:

"Aan de hand van een verslag van de Commissie onderwerpt de Raad vóór 31 december 1994 de bepalingen van bovenstaande punten a) t/m f) aan een nieuw onderzoek, met name ten aanzien van de goede werking van de interne markt. Ingeval zich aanzienlijke verstoringen van de mededinging voordoen, neemt de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen passende maatregelen."

Artikel 28, lid 2, punten a) t/m f), bevat diverse maatregelen betreffende de BTW-tarieven die de Lid-Staten mogen handhaven gedurende de in artikel 28 terdecies bedoelde overgangperiode, d.w.z. in principe tot 31 december 1996. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welk gebruik de Lid-Staten hebben gemaakt van de bepalingen van deze punten en welke invloed de voortgezette toepassing ervan op de werking van de interne markt zou kunnen hebben.

Artikel 28, lid 2, had ten doel alle maatregelen bijeen te brengen die in principe geen permanent kenmerk vormen van het communautaire BTW-landschap op lange termijn. In de meeste gevallen zou de Raad in oktober 1992 onmogelijk overeenstemming over het fiscale pakket hebben kunnen bereiken indien de Lid-Staten niet enigerlei vorm van tijdelijke afwijking was toegestaan op grond waarvan zij voor een beperkte periode na 1992 sommige niet onder artikel 12, lid 3, vallende tarieven konden handhaven. Artikel 28, lid 2, dekt derhalve allerlei tijdelijke tariefbepalingen, waaronder maatregelen die voor de betrokken Lid-Staten van groot sociaal en politiek belang zijn, maatregelen die de Lid-Staten in staat stellen de volledige tenuitvoerlegging van artikel 12, lid 3, voorlopig uit te stellen en maatregelen betreffende bepaalde goederen en diensten waarvoor de Lid-Staten een speciale behandeling op tijdelijke basis hebben verkregen.

Artikel 28, lid 2, a), handelt over vrijstellingen met teruggaaf van voorbelasting en verlaagde tarieven die onder het in artikel 12, lid 3, vastgestelde minimum voor de verlaagde tarieven liggen. In meer gewone taal staan deze bekend als respectievelijk nultarieven en extra verlaagde tarieven. Volgens het artikel mogen de Lid-Staten de op 1 januari 1991 bestaande nultarieven en extra verlaagde tarieven die in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn, na 1992 handhaven. Tabel 3 bevat een lijst van Lid-Staten die onder deze bepaling vallen. Opgemerkt zij dat alleen het Verenigd Koninkrijk en Ierland nultarieven op grote schaal handhaven na het besluit van de Portugese autoriteiten om de nultarieven in Portugal in 1992 af te schaffen.

In de eerder genoemde studie over wijzigingen in grensoverschrijdende aankooppatronen werd ook aandacht besteed aan de situatie met betrekking tot sommige produkten waarvoor nul- en extra verlaagde tarieven gelden (b.v. levensmiddelen en kinderkleding). In geen enkel geval werden echter significante wijzigingen in de grensoverschrijdende aankooppatronen vastgesteld. In vele gevallen is het grensoverschrijdend winkelen voor de betrokken produkten in feite te verwaarlozen. De Commissie acht het derhalve niet gerechtvaardigd in dit stadium een formeel voorstel tot afschaffing of wijziging van deze tarieven in te dienen. Dit wil echter niet zeggen dat een soortgelijke conclusie dient te worden getrokken met betrekking tot de definitieve BTW-regeling. Waarschijnlijk zal dan een tarievenstelsel met minder (of geen) uitzonderingen op de algemene regel nodig zijn, en de Commissie zou willen voorstellen dat de Lid-Staten zelf nagaan of een aantal van deze speciale tarieven reeds zouden kunnen worden afgeschaft vóór de uiterste datum waarop op de definitieve regeling zal worden overgeschakeld.

Op grond van artikel 28, lid 2, b), mogen de Lid-Staten die het nultarief willen afschaffen voor andere dan de in bijlage H genoemde goederen of diensten, tijdelijk een verlaagd tarief op dergelijke leveringen toepassen.

Het verenigd Koninkrijk heeft onlangs van deze bepaling gebruik gemaakt door te besluiten het nultarief op stookolie en elektriciteit voor huishoudelijk gebruik af te schaffen en te vervangen door eerst een tarief van 8% en te zijner tijd het volle tarief. Gezien de opmerkingen in de bovenstaande paragrafen over de uiteindelijke noodzaak de nul- en extra verlaagde tarieven af te schaffen, is de Commissie van mening dat de bepalingen van artikel 28, lid 2, b), nuttig zijn en van kracht moeten blijven.

Artikel 28, lid 2, c), geldt voor de twee Lid-Staten, te weten Spanje en Luxemburg, die hun normale tarief met meer dan 2% moesten verhogen om de bepalingen van artikel 12, lid 3, na te leven. Het artikel stelt deze Lid-Staten in staat extra verlaagde tarieven toe te passen op alle in bijlage H vermelde categorieën goederen en diensten en bovendien op restauratie, kinderkleding en -schoeisel en huisvesting.

Zowel Spanje als Luxemburg hebben uitvoerig gebruik gemaakt van deze bepaling (zie tabel 3), die was bedoeld als compensatie voor de potentiële inflatiestijging ten gevolge van de verhoging van het normale tarief met twee punten. De toepassing van deze bepaling heeft echter geen ernstige concurrentievervalsingen veroorzaakt in het geval van Spanje, maar er zijn wel enkele klachten binnengekomen over de situatie tussen België en Luxemburg waar belangrijke verschillen tussen de BTW-tarieven bestaan voor dezelfde categorie leveringen. Aangezien deze maatregelen als tijdelijk zijn bedoeld, zou de Commissie in de lijn van haar eerdere opmerkingen willen voorstellen dat beide Lid-Staten zelf nagaan hoe lang deze bepalingen nog van toepassing moeten blijven.

Op grond van artikel 28, lid 2, d), mogen de Lid-Staten die op 1 januari 1991 een verlaagd tarief toepasten voor restauratie, kinderkleding en -schoeisel en huisvesting, deze tarieven voorlopig blijven toepassen.

De situatie op lange termijn met betrekking tot het meest geschikte tarief voor deze goederen en diensten, dient te worden besproken in het kader van het in artikel 12, lid 4, bedoelde onderzoek van bijlage H. In afwachting van het resultaat van dit onderzoek heeft de Commissie voor het ogenblik geen opmerkingen over de wenselijkheid deze verlaagde tarieven te handhaven. Zij zou er echter wel op willen wijzen dat de huidige situatie niet voor onbepaalde tijd kan blijven bestaan omdat dit zou leiden tot een structurele ongelijkheid in de wetgeving betreffende de BTW-tarieven.

Op grond van artikel 28, lid 2, e), mogen de Lid-Staten een "standstill"-tarief van ten minste 12% toepassen op niet in bijlage H genoemde goederen en diensten waarop de Lid-Staat in kwestie op 1 januari 1991 een verlaagd tarief toepaste.

Een aantal Lid-Staten hebben van deze bepaling gebruik gemaakt (zie tabel 3 voor nadere gegevens). Het artikel is nuttig aangezien het de overgang naar een meer coherente structuur van de BTW-tarieven op lange termijn in de Gemeenschap mogelijk maakt. De Commissie vindt derhalve dat deze bepalingen voorlopig van kracht moeten blijven.

Op grond van artikel 28, lid 2, f), mag Griekenland speciaal verlaagde tarieven blijven toepassen op een aantal Griekse eilanden en in sommige departementen.

Voor zover de Commissie bekend, heeft de toepassing van deze speciaal verlaagde tarieven geen concurrentievervalsingen in het intracommunautaire handelsverkeer veroorzaakt. Het betreft hier in feite een speciale maatregel ter compensatie van de mededinging die deze eilanden en departementen kunnen ondervinden van niet tot de Gemeenschap behorende landen. De Commissie is van mening dat deze maatregelen voorlopig van kracht kunnen blijven.

\* \* \* \*

Tot besluit stelt de Commissie vast dat de toepassing van de overgangsbepalingen betreffende de BTW-tarieven geen concurrentievervalsingen of verleggingen van de handelsstromen van enige betekenis heeft veroorzaakt. Derhalve is de Commissie van mening dat de bepalingen van toepassing kunnen blijven tijdens de duur van de overgangsregeling.

De Commissie herinnert eraan dat, in de oorspronkelijke bepalingen van 1987 betreffende de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven zij voorgesteld had om in het kader van de interne markt zich te beperken tot twee BTW-tarieven per Lid-Staat, met name een normaal tarief en een verlaagd tarief, zonder nultarieven of extra verlaagde tarieven. Het behoud van het geheel van de afwijkingen waarvan de Lid-Staten gebruik kunnen maken, in het bijzonder deze die betrekking hebben op de extra verlaagde tarieven en de nultarieven, heeft geleid tot een overvloed aan verschillende BTW-tarieven in de Gemeenschap met als gevolg het gevaar voor mogelijke distorties in bepaalde sectoren. Deze situatie lijkt moeilijk verenigbaar met de vereenvoudiging en de verlaging van de kosten van naleving van de fiscale regelingen die onmisbaar zijn voor de verdere uitwerking van de interne markt.

De Commissie stelt bijgevolg vast dat de invoering van de definitieve BTW-regeling vergemakkelijkt zou worden indien de Lid-Staten zelf overwegen deze bepalingen te wijzigen eerst door een vermindering van het aantal toegepaste tarieven in het algemeen en vervolgens door waar mogelijk de tarieven te vervangen door een van de tarieven waarvoor de Lid-Staten op grond van artikel 12, lid 3, kunnen kiezen. Deze kwestie zal aan de orde worden gesteld in de mededeling van de Commissie betreffende de invoering van de definitieve BTW-regeling.

## 8. Conclusies

Dit verslag dient om de verslagleggingsverplichtingen na te komen die de Raad de Commissie heeft opgelegd bij de vaststelling van de wetgeving betreffende de onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in 1992. Bij de vervulling van deze verplichtingen wil de Commissie tegelijkertijd de Raad voorzien van een adequate evaluatie van de werking van het BTW-tarievenstelsel in het kader van de overgangsregeling voor de BTW gedurende de eerste twee jaar van een Gemeenschap zonder binnengrenzen. De Commissie hoopt aldus dat het verslag de Raad in staat zal stellen een standpunt te bepalen over de vraag of de BTW-tarievenregelingen zonder grenscontroles functioneren zoals oorspronkelijk was bedoeld, dan wel of er wijzigingen nodig zijn.

Op grond van de beschikbare informatie is de Commissie van mening dat de situatie met betrekking tot de werking van het nieuwe stelsel van onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven in het algemeen bevredigend is. Er zijn geen significante veranderingen in de grensoverschrijdende aankooppatronen ontdekt. Evenmin hebben zich significante concurrentievervalsingen of verleggingen van de handelsstromen voorgedaan ten gevolge van excessieve verschillen in BTW-tarieven tussen aangrenzende Lid-Statens. De Commissie komt tot de conclusie dat er onder deze omstandigheden momenteel geen reden is om ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het niveau of de structuur als zodanig van het nieuwe tarievenstelsel of in de werkingssfeer van het verlaagde tarief. Bovendien concludeert de Commissie dat de momenteel geldende voorlopige bepalingen betreffende de BTW-tarieven voor het ogenblik niet behoeven te worden gewijzigd, aangezien deze maatregelen toch geleidelijk zullen moeten worden afgeschaft tegen het einde van de overgangsperiode. Indien de Lid-Statens overwegen zelf maatregelen te nemen ten einde het aantal toegepaste tarieven in het algemeen te verminderen zou dit de besprekingen over de invoering van de definitieve BTW-regeling vergemakkelijken. Deze kwestie en andere vraagstukken in verband met de BTW zullen worden besproken in het kader van de mededeling van de Commissie betreffende de invoering van de definitieve regeling.

## ONTWIKKELING VAN DE BTW-TARIEVEN IN DE LID-STATEN TUSSEN 1987 EN 1994

| LID-STAAT           | VERLAAGDE TARIEVEN |         |         |         | NORMALE/INTERMEDIAIRE TARIEVEN |                |         |         | VERHOOGDE TARIEVEN |      |      |      |
|---------------------|--------------------|---------|---------|---------|--------------------------------|----------------|---------|---------|--------------------|------|------|------|
|                     | 1987               | 1992    | 1993    | 1994    | 1987                           | 1992           | 1993    | 1994    | 1987               | 1992 | 1993 | 1994 |
| DUITSLAND           | 7                  | 7       | 7       | 7       | 14                             | 14             | 15      | 15      | -                  | -    | -    | -    |
| BELGIE              | 1/6                | 1/6     | 1/6     | 1/6     | 19/17                          | 19,5           | 19,5    | 20,5/12 | 25/25+8            | -    | -    | -    |
| DENEMARKEN          | -                  | -       | -       | -       | 22                             | 25             | 25      | 25      | -                  | -    | -    | -    |
| SPANJE              | 6                  | 6       | 3/6     | 3/6     | 12                             | 13             | 15      | 15      | 33                 | 28   | -    | -    |
| GRIEKENLAND         | 3/6                | 4/8     | 4/8     | 4/8     | 18                             | 18             | 18      | 18      | 36                 | 36/- | -    | -    |
| FRANKRIJK           | 2,1/4/5,5/<br>7/13 | 2,1/5,5 | 2,1/5,5 | 2,1/5,5 | 18,6/28                        | 18,6           | 18,6    | 18,6    | 33 1/3             | 22   | -    | -    |
| IERLAND             | 1,7/10             | 2,3/10  | 2,5     | 2,5     | 25                             | 21/10/<br>12,5 | 21/12,5 | 21/12,5 | -                  | -    | -    | -    |
| ITALIE              | 2/9                | 4/9     | 4/9     | 4/9     | 19                             | 19/12          | 19/12   | 19/13   | 38                 | 38   | -    | -    |
| LUXEMBURG           | 3/6                | 3/6     | 3/6     | 3/6     | 12                             | 15             | 15      | 15/12   | -                  | -    | -    | -    |
| NEDERLAND           | 6                  | 6       | 6       | 6       | 20                             | 18,5/17,5      | 17,5    | 17,5    | -                  | -    | -    | -    |
| PORTUGAL            | 8                  | 8/5     | 5       | 5       | 16                             | 17/16          | 16      | 16      | 30                 | 30   | 30*  | 30*  |
| VERENIGD KONINKRIJK | -                  | -       | -       | -       | 15                             | 17,5           | 17,5    | 17,5    | -                  | -    | -    | -    |

\* N.B.: Portugal: Toepassing van het tarief van 30% is in strijd met de Gemeenschapswetgeving sinds 1 januari 1993. Portugal heeft aangekondigd dat dit tarief zal worden afgeschaft bij zijn wet op de begroting voor 1995.

**TOEPASSING VAN VERLAAGDE BTW-TARIEVEN DOOR DE LID-STATEN OP DE CATEGORIEËN GOEDEREN EN DIENSTEN VAN BIJLAGE H  
VAN DE ZESDE BTW-RICHTLIJN (ZOALS GEWIJZIGD)**

| CAT.                                                                                                   | B                                   | DK                     | D                            | GR                           | E                            | F               | IRL                          | I                | L                       | NL                           | P                            | VK       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------|------------------------------|------------------|-------------------------|------------------------------|------------------------------|----------|
| <b>1</b><br>Voedings-<br>middelen                                                                      | VT                                  | NT                     | VT                           | VT                           | NT<br>EVT                    | VT              | OT<br>VT<br>NT               | EVT<br>VT<br>SST | EVT                     | VT                           | VT<br>NT                     | OT       |
| <b>2</b><br>Water-<br>distributie                                                                      | VT                                  | NT                     | VT                           | VT                           | VT                           | VT              | VRIJGE-<br>STELD             | VT               | VRIJGE-<br>STELD        | VT                           | VT                           | OT<br>NT |
| <b>3</b><br>Farmaceutische<br>produkten                                                                | VT<br>NT                            | NT                     | NT                           | VT<br>NT                     | EVT<br>NT                    | VT<br>NT        | OT                           | VT<br>NT         | EVT<br>NT               | VT<br>NT                     | VT<br>NT                     | OT<br>NT |
| <b>4</b><br>Medische<br>uitrusting                                                                     | VT                                  | NT                     | VT                           | VT                           | VT                           | VT              | OT                           | VT               | EVT                     | VT                           | VT                           | OT       |
| <b>5</b><br>Vervoer van<br>personen                                                                    | VT                                  | VRIJGE-<br>STELD       | VT<br>NT                     | VT                           | VT<br>NT                     | VT              | VRIJGE-<br>STELD             | VT<br>SST        | VRIJGE-<br>STELD<br>EVT | VRIJGE-<br>STELD<br>VT       | VT                           | OT       |
| <b>6</b><br>Boeken, kranten<br>en tijdschriften                                                        | VT<br>OT                            | NT                     | VT                           | VT                           | EVT                          | EVT<br>VT       | OT<br>VT<br>NT               | EVT              | EVT                     | VT                           | VT                           | OT       |
| <b>7</b><br>Het verlenen van<br>toegang tot<br>shows, enz.,<br>radio- en<br>televisie-<br>uitzendingen | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>SST<br>NT | VRIJGE-<br>STELD<br>NT | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>NT | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>NT | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>NT | EVT<br>VT<br>NT | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>NT | EVT<br>VT<br>NT  | EVT<br>NT               | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>NT | VRIJGE-<br>STELD<br>VT<br>NT | NT       |
| <b>8</b><br>Diensten van<br>schrijvers,<br>componisten,<br>enz.                                        | SST                                 | NT                     | VT                           | VT                           | VT                           | VT              | NT                           | VT<br>NT         | EVT                     | NT                           | NT                           | NT       |

|                                                                       |          |                  |                  |    |                        |           |                        |           |     |    |    |          |
|-----------------------------------------------------------------------|----------|------------------|------------------|----|------------------------|-----------|------------------------|-----------|-----|----|----|----------|
| 9<br>Sociale woningen                                                 | VT       | NT               | NT               | VT | EVT                    | VT<br>NT  | VT                     | EVT<br>VT | EVT | VT | VT | NT       |
| 10<br>Goederen en<br>diensten voor<br>gebruik in de<br>landbouw       | VT       | NT               | VT               | VT | VT                     | VT        | VT                     | EVT<br>VT | EVT | VT | VT | NT       |
| 11<br>Hotel-<br>accommodatie                                          | VT       | NT               | NT               | VT | VT<br>NT               | VT        | VT                     | VT<br>SST | EVT | VT | VT | NT       |
| 12<br>Het verlenen van<br>toegang tot<br>sport-<br>evenementen        | VT       | NT               | NT               | VT | VT<br>NT               | NT        | VRIJGE-<br>STELD       | VT        | EVT | NT | VT | OT       |
| 13<br>Het recht<br>gebruik te<br>maken van<br>sport-<br>accommodaties | VT       | VRIJGE-<br>STELD | OT               | VT | VRIJGE-<br>STELD<br>NT | NT        | VT                     | NT        | EVT | NT | VT | OT       |
| 14<br>Sociale diensten                                                | VT       | NT               | VT               | VT | VT                     | NT        | VRIJGE-<br>STELD       | NT        | EVT | NT | NT | OT       |
| 15<br>Diensten van<br>lijkbezorgers en<br>crematoria                  | VT       | NT               | NT               | VT | VT                     | NT        | NT                     | NT        | EVT | NT | NT | OT       |
| 16<br>Medische en<br>tandheel-<br>kundige<br>verzorging               | VT<br>NT | NT               | VT               | VT | VT                     | VT<br>NT  | VRIJGE-<br>STELD<br>NT | EVT       | EVT | NT | NT | OT       |
| 17<br>Ophalen van<br>huisvuil en<br>reiniging van de<br>openbare weg  | VT<br>NT | NT               | VRIJGE-<br>STELD | VT | VT                     | EVT<br>VT | VRIJGE-<br>STELD<br>NT | EVT       | EVT | NT | NT | OT<br>NT |

NT: normaal tarief

VT: verlaagd tarief

EVT: extra verlaagd tarief

SST: standstill-tarief

OT: nultarief

**BEKNOPTE LIJST VAN EXTRA VERLAAGDE BTW-TARIEVEN IN DE LID-STATEN**  
(nb.: deze lijst is niet volledig)

| Goederen en diensten<br>(korte beschrijving)                                      | B | DK | D | GR | E | F   | IRL | I | L | NL | P | VK |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---|----|---|----|---|-----|-----|---|---|----|---|----|
| Levensmiddelen                                                                    |   |    |   |    | 3 |     | 0   | 4 | 3 |    |   | 0  |
| Dranken:<br>- mineraalwater / frisdranken                                         |   |    |   |    |   |     |     |   | 3 |    |   |    |
| Kinderkleding en -schoeisel                                                       |   |    |   |    |   |     | 0   |   | 3 |    |   | 0  |
| Farmaceutische produkten                                                          |   |    |   |    | 3 | 2,1 | 0   |   | 3 |    |   | 0  |
| Boeken                                                                            |   |    |   | 4  | 3 |     | 0   | 4 | 3 |    |   | 0  |
| Kranten                                                                           | 0 | 0  |   | 4  | 3 | 2,1 |     | 4 | 3 |    |   | 0  |
| Tijdschriften                                                                     | 0 |    |   | 4  | 3 | 2,1 |     | 4 | 3 |    |   | 0  |
| Zendmachtingen voor TV                                                            |   |    |   |    |   | 2,1 |     | 4 |   |    |   |    |
| Hotels                                                                            |   |    |   |    |   |     |     |   | 3 |    |   |    |
| Restaurants                                                                       |   |    |   |    |   |     |     |   | 3 |    |   |    |
| Het verlenen van toegang tot<br>bioscopen, schouwburgen,<br>culturele evenementen |   |    |   | 4  |   |     |     |   | 3 |    |   |    |
| Het verlenen van toegang tot<br>sport-evenementen                                 |   |    |   |    |   |     |     |   | 3 |    |   |    |
| Snijbloemen en planten;<br>Verwerking van afval en<br>afvalwater                  |   |    |   |    |   | 2,1 |     | 4 | 3 |    |   | 0  |
| Ophalen van huisvuil                                                              |   |    |   |    |   |     |     | 4 | 3 |    |   | 0  |
| Vervoer van personen                                                              |   |    |   |    |   |     |     |   | 3 |    |   | 0  |

|                                                      |  |  |  |  |   |  |   |   |   |  |  |                            |
|------------------------------------------------------|--|--|--|--|---|--|---|---|---|--|--|----------------------------|
| <b>Bouw:</b>                                         |  |  |  |  |   |  |   |   |   |  |  |                            |
| - Levering van nieuwe gebouwen                       |  |  |  |  | 3 |  |   | 4 | 3 |  |  | 0*                         |
| - Renovatie en reparaties                            |  |  |  |  | 3 |  |   | 4 | 3 |  |  | 0*                         |
| - Het optrekken van nieuwe gebouwen                  |  |  |  |  | 3 |  |   | 4 | 3 |  |  | 0*                         |
| Kunstvoorwerpen, antiquiteiten                       |  |  |  |  |   |  |   |   |   |  |  | 0<br>(indien<br>ingevoerd) |
| Medische uitrusting                                  |  |  |  |  |   |  | 0 | 4 | 3 |  |  | 0                          |
| Waterdistributie enz.                                |  |  |  |  |   |  |   |   |   |  |  | 0                          |
| Goederen en diensten voor gebruik in de landbouw     |  |  |  |  |   |  | 0 | 4 | 3 |  |  |                            |
| Sociale diensten/<br>liefdadigheidsinstellingen enz. |  |  |  |  |   |  |   |   | 3 |  |  | 0                          |

---

\* VK: Het nultarief is van toepassing op leveringen van woningen en goedgekeurde reparaties aan op de monumentenlijst geplaatste gebouwen

**Voorstel voor een  
RICHTLIJN VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende  
het gemeenschappelijk stelsel van de belasting over de  
toegevoegde waarde (belasting op landbouwprodukten)**

## TOELICHTING

Het doel van dit voorstel is om de Raad in staat te stellen een besluit te nemen inzake de belasting op landbouwprodukten na 1 januari 1995 waartoe hij ingevolge de communautaire BTW-wetgeving verplicht is. Dit besluit is noodzakelijk om de fiscale gelijkheid in de interne markt te consolideren door concurrentiedistorsies weg te nemen die zijn ontstaan als gevolg van structurele onevenwichtigheden in het niveau van de BTW-tarieven die thans door de Lid-Staten worden toegepast op de levering van landbouwprodukten. Het is derhalve in het belang van de Lid-Staten dat de bron van fiscale distorsie die voortvloeit uit de huidige BTW-wetgeving, wordt weggenomen.

Momenteel is in de communautaire BTW-wetgeving<sup>(1)</sup> een serie regels vastgelegd die de Lid-Staten in acht moeten nemen bij de vaststelling van de structuur, het niveau en het bereik van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde die zij toepassen. Deze regels inzake de onderlinge aanpassing van BTW-tarieven waren nodig om de Gemeenschap in staat te stellen de controles aan de binnengrenzen per 1 januari 1993 af te schaffen als onderdeel van het programma inzake de opheffing van de belastinggrenzen. Wat andere landbouwprodukten dan levensmiddelen betreft achtte de Raad het evenwel zinvol om een besluit over de behandeling van het passende BTW-tarief uit te stellen tot 31 december 1994 (artikel 12, lid 3, sub d) van de Zesde Richtlijn). De Raad besloot tevens dat tot die datum een stand-stillregeling van toepassing zou zijn zodat de Lid-Staten die reeds een verlaagd BTW-tarief op leveringen van landbouwprodukten toepasten op het moment dat de richtlijn werd goedgekeurd, dit nog twee jaar konden handhaven; de Lid-Staten die op dat moment het normale tarief toepasten dienden dit tarief echter te handhaven.

De uitdrukking "andere landbouwprodukten dan levensmiddelen" dekt produkten als bloemen, planten en gelijksoortige produkten van de bloementeel- en tuinbouwsector, evenals produkten als onbewerkte wol en verschillende soorten hout. De huidige situatie in de Lid-Staten met betrekking tot de belasting op deze produkten met verlaagd tarief wordt in de onderstaande tabel weergegeven:

| <b>landbouwprodukten</b>      | <b>Lid-Staten die een verlaagd tarief toepassen</b> |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------|
| bloemen, planten, enz.        | DE, IT, LU, NL, PO                                  |
| wol                           | BE, LU, NL                                          |
| hout voor industrieel gebruik | DE                                                  |
| brandhout                     | BE, DE, EL, IE, IT, LU, NL                          |

Hieruit blijkt dat de betrokken produkten, brandhout mogelijk uitgesloten, slechts door een minderheid van Lid-Staten met een verlaagd BTW-tarief worden belast. Om de Raad in staat te stellen het noodzakelijke besluit betreffende de belasting op landbouwprodukten na december 1994 te nemen heeft de Commissie de situatie onderzocht om na te gaan of

---

<sup>(1)</sup> Zesde BTW-Richtlijn 77/388/EEG.

de huidige structurele onevenwichtigheid van de door de verschillende Lid-Staten in deze sector toegepaste BTW-tarieven enig waarneembaar effect heeft gehad op het grensoverschrijdend koopgedrag sinds de afschaffing van de grenscontroles in januari 1993. Uit de beschikbare informatie terzake blijkt dat dit niet het geval is geweest en dat er sinds januari 1993 geen duidelijke veranderingen zijn geweest in de grensoverschrijdende aankopen van particulieren. Dit wekt geen verbazing aangezien het een soort produkten betreft voor de aankoop waarvan particulieren normaal geen lange afstanden afleggen, zelfs indien er aanzienlijke prijsverschillen zouden zijn tussen de Lid-Staten.

Aan de Commissie zijn evenwel gevallen van fraude gemeld met betrekking tot bloemen en planten, waarbij handelaren die gevestigd zijn in Lid-Staten waar deze produkten met het normale tarief worden belast, kennelijk dergelijke produkten hebben gekocht in Lid-Staten waar zij met het verlaagde tarief zijn belast zonder deze aankopen vervolgens aan hun belastingautoriteiten te melden. Deze fraudegevallen moeten in eerste instantie door de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staten worden onderzocht. Het is evenwel duidelijk dat het probleem is ontstaan doordat handelaren zonder scrupules het verschil in BTW-tarieven tussen de Lid-Staten uitbuiten. Deze verschillen zijn een gevolg van het feit dat sommige Lid-Staten de keuze hebben om een verlaagd tarief te handhaven. Zoals de tekst van artikel 12, lid 3, sub d) van de Zesde Richtlijn thans is geformuleerd, is in de communautaire wetgeving geen methode voorzien om de huidige structurele onevenwichtigheden uit de weg te ruimen van de in de sectoren van de bloementeel en de tuinbouw toegepaste BTW-tarieven. Dit komt doordat de Lid-Staten die momenteel het normale tarief toepassen niet de keuze hebben om het verlaagde tarief toe te passen.

De Commissie kan dus twee oplossingen voor dit probleem voorstellen. Enerzijds dat, met ingang van 1 januari eerstkomend, het normale BTW-tarief van toepassing wordt op alle leveringen voor bloemen en planten. Hierdoor zouden gelijke behandelingsvoorwaarden in deze sector, in het leven worden geroepen en dit zonder concurrentievervalsingen van fiscale aard welke te wijten zijn aan tariefverschillen.

Anderzijds kan de Commissie voorstellen dat de Lid-Staten, naar eigen keuze, een verlaagd tarief op deze leveringen toepassen. Een dergelijke keuzemogelijkheid zou wenselijk kunnen zijn wegens de eventuele negatieve gevolgen van een tariefverhoging op de productie en de verkoop van bloemen en planten in de Lid-Staten, die thans een verlaagd tarief toepassen. Bloemen en planten zijn inderdaad producten die, qua aard en markt, gevoelig zijn voor grote toenames van hun kleinhandelsprijs. De Lid-Staten zouden dit gevolg dus kunnen vermijden door te opteren voor de toepassing van een verlaagd tarief.

Het meest geschikte middel om deze structurele onevenwichtigheid weg te nemen is om de keuzemogelijkheid om een verlaagd tarief toe te passen uit te breiden tot bloemen, planten en dergelijke evenals tot brandhout, doch uitsluitend gedurende een overgangsperiode. De Commissie wenst vooralsnog het toepassingsgebied van het verlaagd tarief niet op permanente basis uit te breiden. Dit soort veranderingen kunnen beter worden overwogen in het licht van toekomstige conclusies van de Raad inzake de vormgeving van de definitieve BTW-regeling in 1997. Bovendien is de Commissie er geen voorstander van om het toepassingsgebied van het verlaagd tarief uit te breiden tot andere landbouwprodukten zoals wol en hout voor industriële doeleinden omdat deze produkten van nature grondstoffen voor industriële procédés vormen die grotendeels

worden uitgevoerd door belastingplichtigen die recht op aftrek van de voorbelasting hebben.

#### Toelichting bij de artikelen

##### Artikel 1

Voorgesteld wordt de huidige standstill-regeling inzake de belasting op andere landbouwprodukten dan die welke onder categorie 1 van bijlage H vallen, te beëindigen door artikel 12, lid 3, sub d) van de Zesde BTW-Richtlijn te schrappen en een nieuwe alinea (g) in artikel 28, lid 2, op te nemen die de Lid-Staten in staat zal stellen een verlaagd tarief toe te passen op leveringen van levende bomen en andere planten (met inbegrip van bloembollen, wortels en dergelijke, snijbloemen en snijgroen) en hout voor verbrandingsdoeleinden gedurende de in artikel 28, terdecies genoemde overgangsperiode.

**Voorstel voor een  
RICHTLIJN VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende  
het gemeenschappelijk stelsel van de belasting over de  
toegevoegde waarde (belasting op landbouwprodukten)**

---

**DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,**

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 99,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

Overwegende dat in artikel 12, lid 3, onder d), van Richtlijn 77/388/EEG van de Raad<sup>(1)</sup>, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/5/EG<sup>(2)</sup>, is bepaald dat de regels betreffende de belasting op andere landbouwprodukten dan die welke onder categorie 1 van Bijlage H vallen, vóór 31 december 1994 door de Raad op grond van een voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen zullen worden vastgesteld; dat de Lid-Staten die reeds een verlaagd tarief toepasten, dit tot en met die datum kunnen handhaven, terwijl die Lid-Staten die een normaal tarief toepasten, geen verlaagd tarief mogen toepassen; dat deze bepaling toelaat de toepassing van het normale tarief met twee jaar uit te stellen;

Overwegende dat de ervaring heeft geleerd dat de structurele onevenwichtigheid van de BTW-tarieven die door de Lid-Staten op landbouwprodukten van de sectoren bloementeel en tuinbouw worden toegepast, tot de melding van gevallen van frauduleuze activiteiten heeft geleid; dat deze structurele onevenwichtigheid rechtstreeks voortvloeit uit de toepassing van artikel 12, lid 3, onder d), welke onevenwichtigheid derhalve dient te worden opgeheven;

Overwegende dat de geschiktste oplossing zou zijn om, gedurende een overgangsperiode, de keuzemogelijkheid om een verlaagd tarief toe te passen op leveringen van landbouwprodukten van de sectoren bloementeel en tuinbouw alsmede van voor verbranding bestemd hout, tot alle Lid-Staten uit te breiden,

**HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:**

---

<sup>(1)</sup> PB nr. L 145 van 13.6.1977, blz. 1.

<sup>(2)</sup> PB nr. L 60 van 3.3.1994, blz. 16.

## **Artikel 1**

Richtlijn 77/388/EEG wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 12, lid 3, onder d), vervalt.
2. In artikel 28, lid 2, wordt het volgende punt g) ingevoegd:  
  
"g) De Lid-Staten kunnen een verlaagd tarief toepassen op leveringen van levende bomen en andere planten (met inbegrip van bollen, wortelen en dergelijke, snijbloemen en snijgroen) alsmede op voor verbranding bestemd hout."

Punt g) (oud) wordt thans punt h).

## **Artikel 2**

1. De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 januari 1995 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de Lid-Staten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de Lid-Staten.

2. De Lid-Staten delen de Commissie de tekst mee van de bepalingen van intern recht die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

## **Artikel 3**

Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

## **Artikel 4**

Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad,

De Voorzitter

## **Financieel memorandum**

De voorgestelde richtlijn heeft, indien zij wordt aangenomen, geen gevolgen voor de inning van de eigen middelen van de Gemeenschap.

### Gevolgen voor het MKB

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde.

- belasting op landbouwprodukten

1. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van de toepassing van de wetgeving.

Geen

2. Verlichting van de lasten voor het bedrijfsleven.

Geen

3. Nadelen voor het bedrijfsleven

Geen

- NB** Betreffende punten 1, 2 en 3. Het voorstel is ingediend om de Raad van Ministers in staat te stellen zijn wettelijke verplichting na te komen om een besluit te nemen over het passende BTW-tarief dat met ingang van 1 januari 1995 op landbouwprodukten van toepassing zal zijn. Met het besluit in kwestie wordt eenvoudig het niveau van het BTW-tarief vastgesteld dat vanaf die datum op de leveringen van dergelijke produkten van toepassing zal zijn. Het heeft geen andere gevolgen voor het bedrijfsleven.

4. Gevolgen voor de werkgelegenheid.

Positief

Volgens de besluiten van een studie op vraag van de Nederlandse beroepssector van de tuinbouw zou de terugkeer naar het normale BTW-tarief een negatieve invloed hebben op de werkgelegenheid in Nederland en in Duitsland (geschat op 10% van de personen in deze sector werkzaam).

5. Zijn de sociale partners geraadpleegd ?

Neen

6. Zijn er andere maatregelen mogelijk die minder belastend zijn ?

Neen



ISSN 0254-1513

COM(94) 584 def.

# DOCUMENTEN

NL

43 09

---

Catalogusnummer: CB-CO-94-694-NL-C

ISBN 92-77-84290-3

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen  
L-2985 Luxemburg