

Vergaderjaar 2020–2021

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3125**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 10 juni 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 5 februari 2021 over het Fiche: Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw Kamerstuk 22 112, nr. 3043).

De vragen en opmerkingen zijn op 7 april 2021 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 9 juni 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Schukking

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD***

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Fiche «Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw».

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het oordeel van de regering dat de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming verloopt, zoals in de huidige btw-richtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan toezeggen dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden over ontwikkelingen en de voortgang in dezen. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wanneer het kabinet meer duidelijkheid verwacht op dit dossier en (ontwikkelingen) in het krachtenveld hieromheen. Welke voorstellen heeft het kabinet zelf om (in Europees verband) het btw-stelsel te vereenvoudigen en beter hanteerbaar te maken voor ondernemers? Tot slot, is er inbreng geweest vanuit diverse stakeholders, zoals ondernemers, op dit voorstel? Zo, ja, hoe staat ze hier tegenover? Zo nee, worden deze stappen nog ondernomen?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66***

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van het fiche: Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van D66 zijn met het kabinet voorstander van uniforme toepassing van regels op het gebied van de btw. Deze leden begrijpen dat de Europese Commissie met dit voorstel aan dit doel wil bijdragen, maar dat het kabinet terughoudend is. Deze leden vragen welke voorstellen het kabinet het afgelopen jaar heeft gedaan om de uniforme toepassing van EU-btw-regelgeving te verbeteren en welke alternatieve oplossingen het kabinet ziet voor dit probleem. En wanneer zij hiervoor geen stappen heeft ondernomen, is het kabinet dan voornemens zich in te spannen om de eigen voorgestelde procesverbeteringen door te voeren?

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het oordeel van het kabinet zich verhoudt tot het Nederlands-Spaanse pleidooi voor strategische autonomie<sup>1</sup>, waaronder de roep om meer besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, een sterke Europese Commissie ten behoeve van de interne markt en de rol die eerlijke en effectieve belastingheffing daarbij speelt. Deze leden vragen of het kabinet deelt dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan bijdragen aan het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie op het gebied van digitale diensten en fiscale vergroening. Deze leden vragen of het kabinet deelt dat schadelijke belastingconcurrentie ook nadelige gevolgen kan hebben voor de interne markt.

De leden van de fractie van D66 vragen of een balans in administratieve en uitvoeringslasten om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels zo veel mogelijk te kunnen borgen niet enkel een nationaal maar een breed gedeeld belang is. De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze Europese richtlijnen voorzien zijn van een uitvoeringstoets. Deze leden vragen in hoeverre de Europese Commissie ontvankelijk is voor opmerkingen en suggesties over (mogelijke) nadelige gevolgen van

---

<sup>1</sup> Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy, bijlage bij Kamerstuk 21501-02, nr. 2306

richtlijnen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze leden vragen welke voordelen uniforme (toepassing van) wetgeving heeft voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van bijvoorbeeld de Belastingdienst en Douane.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de Europese Commissie monitort dat de niet-bindende richtsnoeren ook op een vergelijkbare wijze worden uitgevoerd en nageleefd. Deze leden vragen hoe de Europese Commissie input van de uitvoering ophaalt. Tevens vragen deze leden of de uitvoeringsorganisaties van de lidstaten daarbij om input worden gevraagd. De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet van mening is dat de btw-regeling op dit moment voldoende uniform en eenduidig wordt toegepast. Zo niet, wat zijn de grootste knelpunten, en waarom vertrouwt het kabinet erop dat de bestaande samenwerking voldoende bijdraagt aan een oplossing voor deze knelpunten? Deze leden vragen tevens hoe vaak het is voorgekomen dat landen niet tot een oplossing kwamen die op advies van het btw-comité werd voorgesteld. Welke concrete resultaten verwacht het kabinet van het beter gebruiken van bestaande gremia zoals het raadgevende btw-comité? Wat zijn voor het kabinet de drie belangrijkste beoogde resultaten van het raadgevende btw-comité in 2021?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV***

Met interesse heeft de PVV-fractie kennisgenomen van het fiche toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw. Naar aanleiding van het fiche heeft de PVV-fractie nog enkele vragen. Kan de Minister bevestigen dat de nationale Nederlandse (fiscale) belangen altijd prevaleren boven enige EU-belangen? Kan de Minister ondubbelzinnig bevestigen dat de regering niet zal instemmen met het voorliggende voorstel om bevoegdheden over te dragen van de Raad naar de Commissie?

Kan de Minister nader toelichten hoe het kabinet de Nederlandse soevereiniteit (op fiscaal vlak) te allen tijde zal beschermen en waarborgen?

Kan de Minister bevestigen dat de regering reeds schriftelijk aan de Commissie kenbaar heeft gemaakt dat afstappen van besluitvorming bij unanimité voor Nederland onbespreekbaar is? Een en ander conform de aangenomen moties van respectievelijk Maeijer c.s.<sup>2</sup> en Omtzigt en Bosman.<sup>3</sup>

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA***

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche inzake de Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw. Zij onderschrijven de inzet van het kabinet om vast te houden aan de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming door de Raad op voorstel van de Commissie, zoals in de huidige btw-richtlijn, en dat moet worden gekomen tot meer uniforme btw-toepassing vanuit de wetgeving en uitvoeringshandelingen die via unanimité door de Raad worden vastgesteld. Hierbij zegt het kabinet dat de motie-Omtzigt/Bosman van 30 september leidend is. Kan de Staatssecretaris bevestigen dat het voor Nederland inderdaad onbespreekbaar is om af te stappen van besluitvorming bij unanimité op het gebied van belastingheffing, eveneens bij onderhavige richtlijn? En op welke manier draagt Nederland dit uit richting de Commissie?

<sup>2</sup> Kamerstuk 21501-02, nr. 1920

<sup>3</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 1599

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het fiche over de richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw, waarin de unanimiteit wordt losgelaten. Deze leden stellen hierover een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie steunen het kabinet in het standpunt om vast te houden aan unanimiteit bij belastingvraagstukken. Wat deze leden betreft is het onbespreekbaar om van besluitvorming bij unanimiteit af te stappen. Precies daarom steunden deze leden de motie Omtzigt/Bosman, die door een ruime Kamermeerderheid is aangenomen. Genoemde leden vragen het kabinet vast te houden aan dit standpunt.

De leden van de SP-fractie zijn met name ook kritisch op het feit dat deze richtlijn de Europese Commissie mogelijk de bevoegdheid geeft om te bepalen waarover wel en niet btw verschuldigd is. Een dergelijke overdracht van bevoegdheden achten deze leden ongewenst. Kunnen de bewindspersonen ontkennen dan wel bevestigen dat de EC deze bevoegdheid krijgt?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks**

De leden van de GroenLinks-fractie danken het kabinet voor het fiche. Zij zijn en blijven kritisch ten aanzien van de kabinetshouding betreffende de gewenste unanimiteit op belastingdossiers in Europees verband. Bovendien herkennen zij de door de Europese Commissie geschetste problemen m.b.t. de effectiviteit van het btw-comité. Vanuit dat oogpunt hebben deze leden een aantal vragen.

Het kabinet benadrukt dat lidstaten in het btw-comité een constructieve en betrokken houding hebben, en dat er goede inhoudelijke redenen zijn daar waar er geen unanieme instemming kan worden bereikt ten aanzien van de uitleg. Zij vragen het kabinet vanuit dit vertrekpunt of zij überhaupt de lezing van de Europese Commissie deelt dat het btw-comité op dit moment te weinig effectief functioneert, omdat frequent op dossiers gebrekkige overeenstemming dan wel geen overeenstemming bereikt wordt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet casussen op het netvlies heeft waarbij de effectiviteit juist achterbleef. Dit omdat het kabinet nu een positieve casus schetst – wat heel fijn is – maar daarmee in het midden blijft of het kabinet ook het probleem dat de Commissie ziet onderkent.

Het kabinet benadrukt het belang van een balans in administratieve- en uitvoeringslasten om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe dit als kritische redenatielijn aan kabinetszijde ingezet wordt, terwijl het streven van de Commissie juist is om de eenduidigheid van toepassingen te vergroten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de reikwijdte. Enerzijds lezen zij dat het kabinet zegt dat de Commissiebevoegdheden met deze Richtlijn verder gaan dan een gelijke uitvoeringspraktijk, en beleidsmatige invloed heeft op de belastingheffing in verschillende landen. Dit zijn voor het kabinet essentiële onderwerpen. Anderzijds lezen zij dat het bestaande btw-comité zich juist beperkt tot uitvoeringsproblematiek omdat de Commissie, waar uitlegvraagstukken essentiële onderwerpen raken, deze als wijziging van de btw-richtlijn voor dient te leggen aan de Raad cf. art. 113 VwEU. Klopt het dat ook in de nieuwe volgens de Commissie voorgestelde opzet essentiële onderwerpen alsnog in een aparte richtlijn voorgelegd dienen te worden aan de Raad? En dat daar unanimiteit geldt? Zo ja, hoe is dat compatibel met het kabinetsargument dat de Commissie

met de nieuwe Richtlijn binnen uitvoeringsvraagstukken juist wel aan essentiële beleidsmaterie gaat raken?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het kabinet niet per definitie uitgaat van een afname van het aantal rechtszaken of definitieve uniforme toepassing. Tegelijkertijd erkent ze wel dat er naar verwachting minder interpretatieruimte zal ontstaan. Klopt het vanuit het voorgaande dat het kabinet wel vindt dat door de onderhavige Richtlijn de uniforme toepassing zal verbeteren?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet enkele voorbeelden te geven van «relevante nationale omstandigheden» waarvoor aandacht verloren zou worden bij gekwalificeerde meerderheid. Hoe is de schets dat het oog voor deze omstandigheden verloren gaat compatibel met de kabinetsobservatie dat lidstaten juist een heel constructieve en betrokken houding hebben? Zorgt juist die houding er niet voor dat die relevante nationale omstandigheden in het comitologiecomité meegenomen worden? Dat is wegens de immer wisselende belangen immers in het belang van iedere lidstaat.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er volgens het kabinet meer uniforme btw-toepassing moet komen vanuit de wetgeving en uitvoeringshandelingen. Wat wordt hier precies mee bedoeld? Het door de Commissie geconstateerde probleem is toch juist dat deze gremia het aan effectiviteit ontbreekt? De grotere vraag die hier, wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft, achter zit, is wat Nederland dan wel als adequate adressering van de huidige ineffectiviteit ziet – het kabinet lijkt immers enkel te wijzen op de bestaande gremia en beslisregels terwijl daar juist een effectiviteitsprobleem zit.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een nadere specificering – ter invulling van «over het algemeen» – van het krachtenveld gegeven kan worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet naast de mogelijkheid tot tekstuele suggesties in de schriftelijke ronde bij het btw-comité nog andere mogelijkheden ziet om de effectiviteit van het btw-comité te verbeteren. Zij vragen bovendien hoe het kabinet zich hiervoor zal inzetten.

## **II Reactie van de bewindspersoon**

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, PVV, CDA, SP en GroenLinks inzake het BNC-fiche over het Richtlijnvoorstel toekenning uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie op bepaalde btw-onderwerpen. Bij de volgorde van de beantwoording is de volgorde van de inbreng van het schriftelijk overleg aangehouden.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD**

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Fiche «Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw».

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het oordeel van de regering dat de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming verloopt, zoals in de huidige btw-richtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan toezeggen dat de Kamer op de hoogte wordt gehouden over ontwikkelingen en de voortgang in dezen.

*Ja, dit kan ik toezeggen.*

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wanneer het kabinet meer duidelijkheid verwacht op dit dossier en (ontwikkelingen) in het krachtenveld hieromheen.

*Tot nu toe hebben onder het Portugese voorzitterschap twee raadswerkgroepen plaatsgevonden. Er lijkt vooralsnog geen vervolg te komen omdat het voorzitterschap zijn prioriteiten bij andere dossiers legt en veel lidstaten hun zorgen hebben geuit over het voorstel. Het is nog onduidelijk of het Sloveense voorzitterschap dit dossier weer zal oppakken. Een afronding van dit dossier is dan ook op korte termijn niet voorzien.*

Welke voorstellen heeft het kabinet zelf om (in Europees verband) het btw-stelsel te vereenvoudigen en beter hanteerbaar te maken voor ondernemers?

*De inbreng van het kabinet is altijd gericht op het beperken van administratieve lasten en verbetering en modernisering van de bestaande btw-regels. Dit vindt plaats in het kader van diverse lopende voorstellen die vanuit de Europese Commissie worden gedaan of initiatieven daartoe in diverse werkverbanden. Zo heeft het kabinet de afgelopen jaren zijn inbreng geleverd ten behoeve van (onderzoek naar) een veelomvattende modernisering van de btw-regels, zoals de heffing bij diensten (RL 2010), e-commerce (RL 2017), Europese KOR (RL 2020), snelle oplossingen (RL 2018), definitief systeem B2B, tarieven, financiële vrijstellingen, reisbuuregeling en administratieve samenwerking (o.a. aanpassing Verordening). Gerelateerd aan het BNC fiche over het voorliggende voorstel wijst het kabinet verder op het bestaan van het brede palet aan overleggen en afstemmingmogelijkheden om te komen tot een optimale eenduidige toepassing van de (Europese) btw-regelgeving, dat naast het btw-comité ook de inzet op samenwerking via andere kanalen op diverse niveaus en onderwerpen omvat, zoals Tadeus, VAT Forum, Group on the Future of VAT, Fiscalis seminars, SCIT en SCAC, alsmede internationale samenwerking en gezamenlijke controles door de lidstaten en hun belastingdiensten.*

Tot slot, is er inbreng geweest vanuit diverse stakeholders, zoals ondernemers, op dit voorstel? Zo, ja, hoe staat ze hier tegenover? Zo nee, worden deze stappen nog ondernomen?

*Bij VNO-NCW-MKB is navraag gedaan over hun visie op het voorstel maar zij hebben nog geen standpunt hierover ingenomen. Het belang dat ondernemers met betrekking tot Europese btw-regelgeving in alle dossiers naar voren brengen is vooral een behoefte aan eenduidige uitleg en beperking van administratieve lasten. Dit sluit ook aan bij de inzet van het kabinet. Het belang van de beperking van administratieve lasten wordt niet door alle lidstaten op gelijke wijze als in Nederland gedeeld. De oplossing hiervoor ligt niet bij het btw-comité maar bij zo duidelijk mogelijke richtlijnteksten dan wel verordeningen, daar waar mogelijk aangevuld met toelichting/explanatory notes van de Commissie na afstemming met lidstaten en het bedrijfsleven, op basis waarvan zowel belastingdiensten als ondernemers werken.*

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van het fiche: Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de fractie van D66 zijn met het kabinet voorstander van uniforme toepassing van regels op het gebied van de btw. Deze leden begrijpen dat de Europese Commissie met dit voorstel aan dit doel wil bijdragen, maar dat het kabinet terughoudend is.

*Het kabinet is niet terughoudend waar het dit doel betreft en zet zich ten volle hiervoor in, in het genoemde breed scala aan bestaande instrumenten en overleggen. Alleen nut en noodzaak van een nieuw gremium en de wijze van een comitologieprocedure zoals toegelicht in het BNC-fiche zijn voor het kabinet niet evident.*

Deze leden vragen welke voorstellen het kabinet het afgelopen jaar heeft gedaan om de uniforme toepassing van EU-btw-regelgeving te verbeteren en welke alternatieve oplossingen het kabinet ziet voor dit probleem. En wanneer zij hiervoor geen stappen heeft ondernomen, is het kabinet dan voornemens zich in te spannen om de eigen voorgestelde procesverbeteringen door te voeren?

*Zie het antwoord op de eerdere vraag van de VVD-fractie.*

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het oordeel van het kabinet zich verhoudt tot het Nederlands-Spaanse pleidooi voor strategische autonomie<sup>4</sup>, waaronder de roep om meer besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid, een sterke Europese Commissie ten behoeve van de interne markt en de rol die eerlijke en effectieve belastingheffing daarbij speelt.

*Zoals de Minister van Buitenlandse zaken in antwoord op vragen van het lid Van Houwelingen naar aanleiding van het Spaans-Nederlandse non-paper op 11 mei 2021 heeft aangegeven<sup>5</sup> is het kabinet voorstander te onderzoeken wanneer gebruik zou kunnen worden gemaakt van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (QMV) in plaats van unaniniteitsbesluitvorming, waar dat de slagkracht van de EU in de wereld vergroot en waar dat in het directe belang van Nederland is. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld ziet het kabinet die mogelijkheden vooral op deelgebieden van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Specifiek kijkt het kabinet dan naar mensenrechtenverklaringen en sancties. Het huidige demissionaire kabinet zet er niet op in ook op andere beleidsterreinen over te stappen van unaniniteitsbesluitvorming naar QMV.*

Deze leden vragen of het kabinet deelt dat besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan bijdragen aan het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie op het gebied van digitale diensten en fiscale vergroening. Deze leden vragen of het kabinet deelt dat schadelijke belastingconcurrentie ook nadelige gevolgen kan hebben voor de interne markt.

*Het kabinet deelt de opvatting dat schadelijke belastingconcurrentie niet meewerkt aan het bereiken van een goed functionerende interne markt. Uit de motivering van de Commissie bij het onderliggende wetsvoorstel is voor de btw overigens geen concrete schadelijke belastingconcurrentie gebleken. Er wordt enkel geconstateerd dat richtsnoeren niet volledig unaniem zijn aangenomen.*

De leden van de fractie van D66 vragen of een balans in administratieve en uitvoeringslasten om uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels zo veel mogelijk te kunnen borgen niet enkel een nationaal maar een breed gedeeld belang is.

<sup>4</sup> Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy, bijlage bij Kamerstuk 21501-02, nr. 2306

<sup>5</sup> Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2714

*Dit is zeker het geval. De zorg voor administratieve lasten wordt echter door weinig lidstaten in dezelfde mate gedeeld. De weging van handhavings-/controlebelangen versus administratieve lasten wijkt af tussen de lidstaten. Voor uitvoeringslasten en handhaafbaarheid zal er een breder gedeeld draagvlak zijn maar de weging en impact kunnen wel, soms substantieel, per lidstaat verschillen.*

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze Europese richtlijnen voorzien zijn van een uitvoeringstoets.

*De meeste Europese richtlijnen zijn voorzien van een impact assessment door de Europese Commissie. Daarnaast geven lidstaten vaak zelf input bij de onderhandelingen over de voorstellen qua uitvoerbaarheid in de eigen lidstaat. Dit kan reden vormen voor aanpassingen in het betreffende voorstel.*

Deze leden vragen in hoeverre de Europese Commissie ontvankelijk is voor opmerkingen en suggesties over (mogelijke) nadelige gevolgen van richtlijnen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze leden vragen welke voordelen uniforme (toepassing van) wetgeving heeft voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van bijvoorbeeld de Belastingdienst en Douane.

*We hebben geen aanleiding te veronderstellen dat de Europese Commissie niet ontvankelijk is voor input over negatieve gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Maar bij de vaststelling van de Europese btw-regels gaat het om een weging van deze en vele andere aspecten, waaronder juridische beginselen, budgettaire gevolgen, nationale aspecten zoals bestaande praktijken, nationale jurisprudentie en formeelrechtelijke aspecten e.d.*

*Uniforme wetgeving is overigens geen garantie voor een goede uitvoerbaarheid in alle lidstaten. Daarvoor verschillen de omstandigheden, bijvoorbeeld het ambtelijk apparaat en de IT voorzieningen, per lidstaat te sterk van elkaar. Om die reden moet er ook aandacht zijn voor verschillen in uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de diverse lidstaten zonder daarbij het streven naar een uniforme toepassing en eenduidige uitleg van regelgeving uit het oog te verliezen. Alleen als alle lidstaten de regelgeving correct kunnen uitvoeren is een goede werking daarvan bereikbaar, zeker daar waar het effect van die regelgeving grensoverschrijdend is.*

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de Europese Commissie monitort dat de niet-bindende richtsnoeren ook op een vergelijkbare wijze worden uitgevoerd en nageleefd.

*De niet-bindende richtsnoeren zijn als zodanig niet af te dwingen. Wel kunnen aanvaarde richtsnoeren aanleiding zijn voor onderzoek door de Commissie – op eigen initiatief of naar aanleiding van ontvangen klachten – die in het uiterste geval een inbreukprocedure tegen een lidstaat kan starten bij vermeend handelen in strijd met een richtlijnbevestiging. De Commissie kan de richtsnoeren ook bindend maken door deze op te nemen in een Uitvoeringsverordening en daarmee af te stemmen met de Raad. Lidstaten zijn daar dan aan gehouden en deze uitvoeringsverordeningen hebben ook directe werking waar belanghebbenden zich op kunnen beroepen.*

Deze leden vragen hoe de Europese Commissie input van de uitvoering ophaalt.

*Dat kan op diverse manieren. Naast de hiervoor genoemde impact assessment maakt de Commissie vaak gebruik van een (openbare) consultatie op bepaalde onderwerpen waarin om input van bijvoorbeeld stakeholders en lidstaten wordt gevraagd voordat een voorstel wordt vormgegeven. Ook kunnen ze een gericht onderzoek laten uitvoeren of*



*om input vragen bij diverse bestaande gremia zoals Group on the Future VAT, VAT Expert Group (bedrijfsleven), VAT Forum en Btw-comité of via Fiscalis seminars waarvoor het bedrijfsleven ook kan worden uitgenodigd.*

Tevens vragen deze leden of de uitvoeringsorganisaties van de lidstaten daarbij om input worden gevraagd.

*Ja.*

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet van mening is dat de btw-regeling op dit moment voldoende uniform en eenduidig wordt toegepast. Zo niet, wat zijn de grootste knelpunten, en waarom vertrouwt het kabinet erop dat de bestaande samenwerking voldoende bijdraagt aan een oplossing voor deze knelpunten?

*De BTW is van de nationale belastingen op Europees niveau de meest geharmoniseerde belasting, maar zal altijd in beweging zijn in verband met praktijkontwikkelingen, zoals globalisatie, digitalisering, nieuwe productontwikkelingen en nieuwe rechtspraak. Dit is de laatste jaren ook veelvuldig gebeurd ten behoeve van een veelomvattende modernisering van de btw-regelgeving. De uitvoeringsverordeningen die de laatste jaren vaker worden toegepast bij nieuwe richtlijnwijzigingen dragen bij aan een meer eenduidige uitleg van die regelgeving. Hetzelfde geldt ook voor de niet-bindende explanatory notes, die de Commissie na overleg met lidstaten en bedrijfsleven opstelt, zo kan gedacht worden aan de explanatory notes e-commerce. Richtsnoeren vanuit het btw-comité vinden daarin ook hun weerslag of dragen zelfstandig bij aan een zoveel mogelijk eenduidige en praktische uitleg, zoals de laatste over de snelle oplossingen en Brexit regelingen. De samenwerking tussen lidstaten wordt steeds breder en overlegorganen met de lidstaten en het bedrijfsleven vervullen daarin een steeds grotere rol. Door de opties die de btw-richtlijn aan lidstaten biedt en de derogaties die lidstaten hebben verkregen om van de richtlijn af te mogen wijken blijven tussen lidstaten echter door de Raad geaccepteerde verschillen bestaan. Deze verschillen zijn niet in alle gevallen op te lossen of te duiden als een knelpunt maar kunnen juist maatwerk bieden voor specifieke omstandigheden in de betreffende lidstaten.*

Deze leden vragen tevens hoe vaak het is voorgekomen dat landen niet tot een oplossing kwamen die op advies van het btw-comité werd voorgesteld.

*Het btw-comité is een in de Btw-richtlijn voorzien raadgevend comité bestaande uit deelnemers van de lidstaten en de Europese Commissie. Op verzoek van de Commissie of een lidstaat behandelt het btw-comité vragen over toepassing van de Europese btw-regels. Het streven is daarbij om zoveel mogelijk te komen tot richtsnoeren. Alle vergaderstukken sinds 2013 en de aangenomen richtsnoeren sinds 1977 zijn openbaar.<sup>6</sup> De richtsnoeren kunnen unaniem (27 lidstaten), nagenoeg unaniem (26–24 lidstaten) of met grote meerderheid (23–18 lidstaten) worden aangenomen. Dit betekent dat iedere richtsnoer een grote dekking heeft in de meeste lidstaten. Als een lidstaat afwijkt van een richtsnoer, kan dit vele, diverse gevolgen hebben, bijvoorbeeld een niet-concurrerende uitsluitend nationale praktijk, klachten bij de Commissie die hierop een onderzoek kan starten, gerechtelijke procedures of bilateraal overleg in concrete dossiers om zaken op te lossen e.d. In hoeverre uiteindelijk geen oplossing is gevonden, is derhalve niet aan te geven.*

Welke concrete resultaten verwacht het kabinet van het beter gebruiken van bestaande gremia zoals het raadgevende btw-comité?

<sup>6</sup> VAT Committee | Taxation and Customs Union (Europa.eu)

*Vooropgesteld dat het kabinet niet de mening deelt dat het btw-comité nu niet goed functioneert als raadgevend comité naast de wetgevingsbevoegdheid van de Raad en binnen het brede scala aan overlegmogelijkheden, zou kunnen worden geëvalueerd of er ruimte is voor verbetering. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verdere invulling van de voorzittersrol, waarbij de Commissie – eventueel bilateraal – meer opvolging geeft aan de schriftelijke reacties van lidstaten en eventueel verder onderzoekt of bemiddelt hoe tot aanneming te komen. En als het niet lukt op essentiële onderdelen om tot overeenstemming te komen, zou de Commissie het probleem voor nader onderzoek naar de Raad moeten (kunnen) tillen. Dit neemt niet weg dat lidstaten soms richtsnoeren niet kunnen delen doordat bijvoorbeeld nationale jurisprudentie dit belet. Alleen een richtlijn wijziging of jurisprudentie van het Hof van Justitie zouden dat kunnen doorbreken, waarvoor het initiatiefrecht bij de Commissie ligt.*

Wat zijn voor het kabinet de drie belangrijkste beoogde resultaten van het raadgevende btw-comité in 2021?

*Het kabinet heeft geen top-3 van beoogde resultaten voor het btw-comité geformuleerd. Dit is ook niet mogelijk omdat de agenda van lidstaten en de Commissie en daarmee het btw-comité niet vastligt.*

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV**

Met interesse heeft de PVV-fractie kennisgenomen van het fiche toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw. Naar aanleiding van het fiche heeft de PVV-fractie nog enkele vragen. Kan de Minister bevestigen dat de nationale Nederlandse (fiscale) belangen altijd prevaleren boven enige EU-belangen?

*De btw wordt geheven op basis van Europese regelgeving. Daarmee kunnen de Nederlandse belangen doorgaans niet los worden gezien van het Europeesrechtelijke kader en de desbetreffende gezamenlijke en op elkaar afgestemde belangen. Per onderwerp moet worden afgewogen hoe het meest optimale resultaat kan worden behaald. De ene keer wordt daarbij afgeweken van (een deel van) de overige lidstaten en/of de Commissie om zodoende het nationale belang beter te kunnen behartigen, een andere keer is het wenselijk om iets op te schuiven richting de (overwegend) gemeenschappelijke opinie om zodoende een voor de EU en daarmee ook voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven zo gunstig mogelijke uitkomst te bereiken. Een voorbeeld van dit laatste is de recent gewijzigde voorraad op afroepregeling. In Nederland hadden we een ruim werkende regeling maar in andere landen was er soms niets mogelijk. Nu is er Europees een weliswaar iets striktere maar meer eenduidige regeling waar Europees werkende Nederlandse bedrijven uiteindelijk meer profijt van hebben.*

Kan de Minister ondubbelzinnig bevestigen dat de regering niet zal instemmen met het voorliggende voorstel om bevoegdheden over te dragen van de Raad naar de Commissie?

*Ja, het huidige kabinet is niet voornemens in te stemmen met het voorliggende voorstel.*

Kan de Minister nader toelichten hoe het kabinet de Nederlandse soevereiniteit (op fiscaal vlak) te allen tijde zal beschermen en waarborgen?

*Het kabinet verwijst hiervoor naar het antwoord op het laten prevaleren van het nationaal belang. Naast besluitvorming over Europese en nationale fiscale regelgeving waarbij het kabinet zelf aan zet is, kan op fiscaal terrein door beslissingen van het Hof van Justitie soms anders dan het kabinet wenselijk acht worden besloten. Het is in Europees verband*

wenselijk en in Nederland gebruikelijk hieraan zo goed en eenduidig als mogelijk uitvoering te geven.

Kan de Minister bevestigen dat de regering reeds schriftelijk aan de Commissie kenbaar heeft gemaakt dat afstappen van besluitvorming bij unanimitéit voor Nederland onbespreekbaar is? Een en ander conform de aangenomen moties van respectievelijk Maeijer c.s.<sup>7</sup> en Omtzigt en Bosman.<sup>8</sup> *Zoals aangegeven in de meest recente brief over de fiscale moties en toezeggingen<sup>9</sup> wordt de motie van de leden Omtzigt en Bosman opgepakt. Tijdens de Raadswerkgroep-vergaderingen over dit voorstel is, conform het standpunt van het huidige demissionaire kabinet zoals verwoord in het BNC-fiche, de strekking van deze motie specifiek door Nederland ingebracht als uitgangspunt voor onze visie op het voorstel.*

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche inzake de Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw. Zij onderschrijven de inzet van het kabinet om vast te houden aan de vaststelling van Europese uitvoeringshandelingen op fiscaal terrein via unanieme besluitvorming door de Raad op voorstel van de Commissie, zoals in de huidige btw-richtlijn, en dat moet worden gekomen tot meer uniforme btw-toepassing vanuit de wetgeving en uitvoeringshandelingen die via unanimitéit door de Raad worden vastgesteld. Hierbij zegt het kabinet dat de motie-Omtzigt/Bosman van 30 september leidend is.

Kan de Staatssecretaris bevestigen dat het voor Nederland inderdaad onbespreekbaar is om af te stappen van besluitvorming bij unanimitéit op het gebied van belastingheffing, eveneens bij onderhavige richtlijn? En op welke manier draagt Nederland dit uit richting de Commissie? *Het huidige demissionaire kabinet verwijst hierbij naar het antwoord op voorgaande vraag van de PVV.*

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het fiche over de richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw, waarin de unanimitéit wordt losgelaten. Deze leden stellen hierover een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie steunen het kabinet in het standpunt om vast te houden aan unanimitéit bij belastingvraagstukken. Wat deze leden betreft is het onbespreekbaar om van besluitvorming bij unanimitéit af te stappen. Precies daarom steunden deze leden de motie Omtzigt/Bosman, die door een ruime Kamermeerderheid is aangenomen. Genoemde leden vragen het kabinet vast te houden aan dit standpunt.

De leden van de SP-fractie zijn met name ook kritisch op het feit dat deze richtlijn de Europese Commissie mogelijk de bevoegdheid geeft om te bepalen waarover wel en niet btw verschuldigd is. Een dergelijke overdracht van bevoegdheden achten deze leden ongewenst. Kunnen de bewindspersonen ontkennen dan wel bevestigen dat de EC deze bevoegdheid krijgt?

*Het kabinet is niet voornemens in te stemmen met een dergelijke bevoegdheid op basis van dit voorliggende voorstel.*

<sup>7</sup> Kamerstuk 21501-02, nr. 1920

<sup>8</sup> Kamerstuk 21501-20, nr. 1599

<sup>9</sup> Kamerstuk 35 570 IX, nr. 45

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie danken het kabinet voor het fiche. Zij zijn en blijven kritisch ten aanzien van de kabinetshouding betreffende de gewenste unanimiteit op belastingdossiers in Europees verband. Bovendien herkennen zij de door de Europese Commissie geschetste problemen m.b.t. de effectiviteit van het btw-comité. Vanuit dat oogpunt hebben deze leden een aantal vragen.

Het kabinet benadrukt dat lidstaten in het btw-comité een constructieve en betrokken houding hebben, en dat er goede inhoudelijke redenen zijn daar waar er geen unanieme instemming kan worden bereikt ten aanzien van de uitleg. Zij vragen het kabinet vanuit dit vertrekpunt of zij überhaupt de lezing van de Europese Commissie deelt dat het btw-comité op dit moment te weinig effectief functioneert, omdat frequent op dossiers gebrekkige overeenstemming dan wel geen overeenstemming bereikt wordt.

*Onder verwijzing naar de antwoorden op de vragen van D66 kan worden opgemerkt dat het in de richtlijn voorziene raadgevende btw-comité richtsnoeren vaststelt op basis van minimaal een grote meerderheid. Zo zijn er recent meerdere richtsnoeren vastgesteld in verband met de Brexit, de zogenaamde snelle oplossingen wetgeving, tankpassen voor elektronische auto's, leefstijlinterventie en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, waarmee het btw-comité met instemming van veruit de meeste lidstaten in de actualiteit opereert en voor heel veel situaties voorziet in oplossingen. Het kabinet deelt de lezing van de Europese Commissie derhalve niet dat het btw-comité weinig effectief functioneert.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet casussen op het netvlies heeft waarbij de effectiviteit juist achterbleef. Dit omdat het kabinet nu een positieve casus schetst – wat heel fijn is – maar daarmee in het midden blijft of het kabinet ook het probleem dat de Commissie ziet onderkent.

*Het Kabinet onderkent dat de richtlijn op sommige punten nadere invulling behoeft, waar het btw-comité niet altijd in kan voorzien. In het voorbeeld dat in het BNC fiche is geschetst betreffende de vaste inrichting definitie zijn er met grote meerderheid en unanimiteit richtsnoeren vastgesteld, waarmee voor veel situaties wel is voorzien in een oplossing. Maar het voorbeeld is ook een illustratie van een richtlijnwijziging die niet voorziet in een definitie op een aantal punten terwijl daar met het oog op eenduidige toepassing wel behoefte aan is. De na te streven effectiviteit moet dan gevonden worden in meer eenduidige regelgeving zoals richtlijnen en nadere uitvoeringsverordeningen die door de Raad worden vastgesteld. Dit is ook de basis waarop de uitvoering in de praktijk werkt. Hoe duidelijker de regels hoe minder interpretatieruimte er is.*

Het kabinet benadrukt het belang van een balans in administratieve- en uitvoeringslasten om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe dit als kritische redenatielijn aan kabinetszijde ingezet wordt, terwijl het streven van de Commissie juist is om de eenduidigheid van toepassingen te vergroten. *Het kabinet verwijst hiervoor naar het antwoord op de vorige vraag.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de reikwijdte. Enerzijds lezen zij dat het kabinet zegt dat de Commissiebevoegdheden met deze Richtlijn verder gaan dan een gelijke uitvoeringspraktijk, en beleidsmatige invloed heeft op de belastingheffing in verschillende landen. Dit zijn voor het kabinet essentiële onderwerpen. Anderzijds lezen zij dat het bestaande btw-comité zich juist beperkt tot uitvoeringsproblematiek omdat de Commissie, waar uitlegvraagstukken essentiële onderwerpen raken, deze

als wijziging van de btw-richtlijn voor dient te leggen aan de Raad cf. art. 113 VwEU. Klopt het dat ook in de nieuwe volgens de Commissie voorgestelde opzet essentiële onderwerpen alsnog in een aparte richtlijn voorgelegd dienen te worden aan de Raad? En dat daar unanimiteit geldt? Zo ja, hoe is dat compatibel met het kabinetsargument dat de Commissie met de nieuwe Richtlijn binnen uitvoeringsvraagstukken juist wel aan essentiële beleidsmaterie gaat raken?

*Het is precies deze consequentie van het voorstel waar het kabinet op wijst. Het voorstel raakt aan de basis van de btw regelgeving. Uit hoofde van de btw-richtlijn is het btw-comité een raadgevend comité dat op basis van de bestaande btw-richtlijn, verordeningen en jurisprudentie interpretatievraagstukken voor de uitvoeringspraktijk bespreekt en tracht te komen tot unaniem gedeelde interpretatie via richtsnoeren.*

*In de door de Commissie beoogde opzet echter kunnen zelfs onderdelen van reeds door de Raad aangenomen richtlijnen en verordeningen via een btw-comité bindend worden geherformuleerd of kan aan begrippen waarvoor in de btw-richtlijn of verordeningen geen definitie is opgenomen via de nieuwe comitologieprocedure invulling worden gegeven zonder dat dit voor unanieme instemming wordt voorgelegd aan de Raad.*

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het kabinet niet per definitie uitgaat van een afname van het aantal rechtszaken of definitieve uniforme toepassing. Tegelijkertijd erkent ze wel dat er naar verwachting minder interpretatieruimte zal ontstaan. Klopt het vanuit het voorgaande dat het kabinet wel vindt dat door de onderhavige Richtlijn de uniforme toepassing zal verbeteren?

*Aanname van het voorstel zal naar verwachting tot gevolg hebben dat een eenduidige uitleg van een bepaling binnen de Europese btw-regelgeving vaker wordt aangenomen. Of en in welke mate lidstaten hier in de praktijk ook daadwerkelijk gevolg aan geven is dan echter niet gegarandeerd en is mede afhankelijk van het aantal lidstaten dat de beoogde uitleg ondersteunt. Ook is niet gegarandeerd dat belastingplichtigen het met deze interpretatie eens zijn en niet in bezwaar en beroep komen of dat het Hof van Justitie de zienswijze van het btw-comité deelt. Duidelijkere richtlijnen en verordeningen waardoor interpretatieverschillen worden verminderd lijken daarvoor effectiever.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet enkele voorbeelden te geven van «relevante nationale omstandigheden» waarvoor aandacht verloren zou worden bij gekwalificeerde meerderheid. Hoe is de schets dat het oog voor deze omstandigheden verloren gaat compatibel met de kabinetsobservatie dat lidstaten juist een heel constructieve en betrokken houding hebben? Zorgt juist die houding er niet voor dat die relevante nationale omstandigheden in het comitologiecomité meegenomen worden? Dat is wegens de immer wisselende belangen immers in het belang van iedere lidstaat.

*Gemiddeld genomen is die laatste conclusie zeker waar. In die zin verwijst ik ook naar het antwoord op de vraag van de PVV over het prevaleren van nationale belangen. Toch kan in een land nationale jurisprudentie afwijken van de door het btw-comité of de Commissie voorgestane uitleg. In dat geval kan een land haar hoogste rechtsorgaan niet negeren. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de wenselijkheid dat ondernemers bepaalde gegevens moeten melden aan de belastingdiensten of dat ondernemers moeten worden gecertificeerd terwijl een lidstaat niet in staat is om dat uit te voeren door bijvoorbeeld de grote aantallen versus de beschikbare personele capaciteit en/of de beschikbare capaciteit van de IT. In dat geval*

*spelen behalve de gewenste eenduidige uitleg van regelgeving ook een kostenaspect en de handhavingscapaciteit van een lidstaat een cruciale rol.*

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er volgens het kabinet meer uniforme btw-toepassing moet komen vanuit de wetgeving en uitvoeringshandelingen. Wat wordt hier precies mee bedoeld?

*Hiermee wordt bedoeld dat interpretatieverschillen kunnen worden verminderd en dus een meer uniforme toepassing kan worden bereikt naar mate btw-richtlijnen en aanvullende uitvoeringsverordeningen duidelijker zijn. De basis en kernbegrippen moet duidelijk zijn of verduidelijkt worden. Het is aan de Raad om daarover te beslissen en niet het btw-comité. Het btw-comité is bedoeld als raadgevend comité en kan in die rol ook verduidelijkingen adviseren.*

Het door de Commissie geconstateerde probleem is toch juist dat deze gremia het aan effectiviteit ontbreekt? De grotere vraag die hier, wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft, achter zit, is wat Nederland dan wel als adequate adressering van de huidige ineffectiviteit ziet – het kabinet lijkt immers enkel te wijzen op de bestaande gremia en beslisseregels terwijl daar juist een effectiviteitsprobleem zit.

*Het kabinet verwijst hiervoor graag naar de hierboven gegeven antwoorden.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een nadere specificering – ter invulling van «over het algemeen» – van het krachtenveld gegeven kan worden.

*Op basis van de reacties van lidstaten tijdens de twee raads werkgroepvergaderingen lijken de meeste lidstaten tegen het voorstel te zijn. Slechts een enkele lidstaat lijkt voorstander. Enkele andere lidstaten zoeken naar een beperktere reikwijdte van het voorstel door bijvoorbeeld bepalingen van die reikwijdte uit te sluiten die een budgettair effect voor de lidstaten tot gevolg hebben.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet naast de mogelijkheid tot tekstuele suggesties in de schriftelijke ronde bij het btw-comité nog andere mogelijkheden ziet om de effectiviteit van het btw-comité te verbeteren. Zij vragen bovendien hoe het kabinet zich hiervoor zal inzetten.

*Zie hiervoor het antwoord op de vraag van D66. Een effectiviteitsevaluatie is mogelijk, waarbij met name de follow-up naar aanleiding van de schriftelijke reacties van lidstaten en de verdere mogelijkheden op dat gebied kunnen worden onderzocht.*