



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.02.1999
COM(1999) 62 def.

99/0056 (CNS)

Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de mogelijkheid betreft, bij wijze van
experiment, op zeer arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW-tarief toe te
passen**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. De bestrijding van de werkloosheid staat bovenaan de Europese agenda. Reeds op de buitengewone Europese Raad over werkgelegenheid van 20 en 21 november 1997 te Luxemburg was overeengekomen dat elke lidstaat zou onderzoeken of het opportuun is om het BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten die niet aan grensoverschrijdende concurrentie zijn blootgesteld, te verlagen. In de "strategie van Wenen voor Europa" heeft de Europese Raad van 11 en 12 december 1998 de bevordering van werkgelegenheid, economische groei en stabiliteit opnieuw gekenschetst als een van de vier vraagstukken die de Europese burgers het meeste bezighouden en die een snel en doeltreffend optreden vereisen. Met het onderhavige voorstel wordt gevolg gegeven aan de conclusies van deze Europese Raad¹, teneinde de lidstaten die dat willen, in de gelegenheid te stellen te experimenteren met verlaagde BTW-tarieven voor arbeidsintensieve diensten die niet blootstaan aan grensoverschrijdende concurrentie.
2. Deze mogelijkheid was al door de Commissie overwogen in haar mededeling aan de Raad "werkschepping: mogelijkheid van een verlaagd BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten voor een experimentele periode en op facultatieve basis"².
3. Aan dit initiatief ligt een tweeledige redenering ten grondslag:
 - Ten eerste zou een verlaagd BTW-tarief moeten leiden tot lagere consumptieprijsen en aldus een stimulans moeten zijn voor de vraag naar sterke arbeidsintensieve diensten. Aldus zou het grote potentieel voor werkschepping bij deze typisch uitsluitend lokaal opererende bedrijven worden aangesproken.
 - Ten tweede werkt het BTW-mechanisme niet erg goed in sectoren waar weinig voorbelasting kan worden afgetrokken en het merendeel van de klanten particuliere verbruikers zijn. In dit geval vormt de BTW een onderdeel van de prijs en kan de consument gemakkelijk met de dienstverlener afspreken dit onderdeel niet te betalen. Door een verlaagd BTW-tarief zal derhalve de verleiding minder groot zijn om het "zwarte circuit" in te stappen (of daarin te blijven).
4. Zoals de Commissie reeds in haar Mededeling had opgemerkt, is een dergelijk initiatief evenwel niet zonder gevaar voor de neutraliteit van de belasting en voor de goede werking van de interne markt; bovendien zijn de positieve effecten van een BTW-verlaging op de schepping van werkgelegenheid (in het bijzonder de feitelijke weerslag van de daling van de tarieven op de consumptieprijsen) lang niet zeker. De beste manier om de werkgelegenheid te bevorderen is volgens de Commissie om het beleid voort te zetten waarbij getracht wordt alle soorten kosten die op de factor "arbeid" drukken, te verminderen, en inzonderheid op laaggeschoolde en weinig betaalde arbeid.

¹ Zie punt 35 van de conclusies van het voorzitterschap.

² Mededeling van 12.11.1997, SEC(97) 2089 def.

5. De werkloosheid vormt echter zo'n ernstig probleem dat de lidstaten desgewenst in de gelegenheid dienen te worden gesteld om met de toepassing en de effecten van een gerichte verlaging van de BTW voor zeer arbeidsintensieve diensten te experimenteren. Een dergelijk experiment dient evenwel van facultatieve aard en van beperkte duur te zijn. Bovendien moet hierop voortdurend toezicht worden uitgeoefend teneinde na te gaan of de toepassing van een dergelijke maatregel door een lidstaat het fundamentele beginsel van belastingneutraliteit respecteert. Concurrentievervalsingen moeten worden vermeden, zowel tussen lidstaten als tussen sectoren, vermits zij tot economische inefficiëntie leiden. Tenslotte moet, benevens de impact op de werkgelegenheid, rekening worden gehouden met de budgettaire gevolgen van het experiment teneinde de doeltreffendheid ervan te verzekeren.
6. Voorts is het zaak om de werkingssfeer van een dergelijke maatregel nauwkeurig af te bakenen en ervoor te zorgen dat deze controleerbaar en beperkt van omvang blijft. Uit de werkzaamheden die naar aanleiding van de Mededeling van 1997 zijn verricht, is evenwel gebleken dat het bijzonder moeilijk is om van tevoren alle diensten die in aanmerking komen voor dit verlaagde tarief, op te sommen. De Commissie geeft er derhalve de voorkeur aan om de voorwaarden vast te stellen waaraan diensten moeten voldoen om voor een dergelijke maatregel in aanmerking te kunnen komen. Los van het onderzoek dat naar elk geval wordt ingesteld in het kader van de procedure die voorzien is voor het verlenen van toestemming door de Raad, zouden in het algemeen als diensten die aan deze voorwaarden voldoen en die de beste kansen op werkschepping bieden, kunnen worden aangemerkt: bepaalde reparaties van roerende lichamelijke zaken, bepaalde ecologische diensten, plaatselijke dienstverlening bestaande uit de verstrekking van thuiszorg, diensten aan jongeren, bejaarden of gehandicapten, of de reparatie en renovatie van ofwel oude panden die als huisvesting dienen ofwel historische gebouwen die als monument zijn erkend.
7. Gezien het facultatieve karakter van de voorgenomen maatregel moet ervoor gezorgd worden dat de Commissie en de andere lidstaten stelselmatig, uitvoerig worden ingelicht door de landen die aan het experiment wensen mee te doen. Gezien met name het reële gevaar van concurrentiedistorsies, biedt de procedure voor machtiging door de Raad, die met eenparigheid van stemmen besluit, zowel aan de Commissie als aan de lidstaten de mogelijkheid om de betrokken aanvraag te onderzoeken. En tenslotte omwille van de goede werking van de interne markt en de noodzaak om ieder schadelijk effect van het experiment op de belastingneutraliteit te beperken, dient de Commissie de mogelijkheid te worden geboden om de Raad passende maatregelen voor te stellen teneinde een einde te maken aan de nadelige gevolgen die een verlaagd tarief op de mededinging, hetzij binnen de betrokken lidstaat hetzij ten opzichte van andere lidstaten zou kunnen hebben. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over deze voorstellen. Deze laatste procedure is gelijkaardig aan die van artikel 101 van het Verdrag en heeft ten doel om, in het belang van de Gemeenschap en eventueel van andere lidstaten die door de invoering van het verlaagde tarief door een van hen worden benadeeld, de intrekking mogelijk te maken van de uitzondering op de algemene regel (het normale tarief), die daarmee automatisch weer van toepassing wordt, zonder dat de lidstaat aan wie de concurrentiedistorsie ten goede kwam, hiertegen zijn veto kan uitspreken.

8. Het experimentele karakter van de voorgestelde maatregel brengt de noodzaak mee dat de lidstaten die deze ten uitvoer hebben gelegd een globale evaluatie maken van de doeltreffendheid ervan zowel uit het oogpunt van de schepping van werkgelegenheid als met betrekking tot de efficiëntie ervan binnen het geharmoniseerde BTW-stelsel. Aan de hand van deze verslagen en op basis van haar eigen ervaring zal de Commissie de nodige lessen trekken en zonodig passende voorstellen doen.

OPMERKINGEN BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel heeft tot doel aan artikel 28 een lid 6 toe te voegen, dat voorziet in de invoering van een procedure voor de machtiging door de Raad, die met eenparigheid van stemmen besluit, ten behoeve van de lidstaten die een verlaagd tarief wensen toe te passen op bepaalde lokale zeer arbeidsintensieve diensten. Gezien het experimentele karakter van deze maatregel dient deze voor de lidstaten te worden beperkt tot een welbepaalde periode van 3 jaar, die van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2002 loopt, teneinde evaluatie mogelijk te maken en vervolgens de nodige maatregelen te nemen. Voorts dienen hieraan strikte voorwaarden te worden verbonden teneinde te verzekeren dat de maatregel controleerbaar en van beperkte duur is.

In de tweede en de derde alinea worden de voorwaarden opgesomd waaraan de diensten die in aanmerking kunnen komen voor een verlaging van het toepasselijke tarief, moeten voldoen. Het bereik van een dergelijke afwijkende maatregel dient namelijk goed te worden afgebakend teneinde de risico's van negatieve gevolgen voor de goede werking van de interne markt en de belastingneutraliteit in te dammen.

De vierde alinea geeft een nauwkeurige beschrijving van de ingevoerde machtigingsprocedure en van de inlichtingen die de lidstaten die een dergelijke maatregel wensen in te voeren, dienen te verstrekken.

In de vijfde alinea wordt bepaald dat de Commissie passende maatregelen aan de Raad voorstelt wanneer in de loop van het experiment concurrentiedistorsies worden vastgesteld. Zo kan worden gereageerd op problemen in verband met de facultatieve toepassing van deze verlaagde tarieven en het risico van concurrentiedistorsie dat inherent is aan een dergelijke maatregel. De Raad neemt met gekwalificeerde meerderheid een besluit over deze voorstellen.

Bij de zesde alinea worden de lidstaten die een dergelijke maatregel hebben toegepast, verplicht een uitgebreid verslag op te stellen over de werking en de gevolgen ervan voor de werkgelegenheid. Aan de hand hiervan kan het experiment worden geëvalueerd en kunnen lessen worden getrokken voor de toekomst.

Artikelen 2 tot 4

Deze artikelen hebben betrekking op maatregelen betreffende de inwerkingtreding van de richtlijn.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de mogelijkheid betreft, bij wijze van experiment, op zeer arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW-tarief toe te passen

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 Commissie¹,

Gezien het advies van het Europees Parlement²,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité³,

1. Overwegende dat in artikel 12, lid 3, punt a), van Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting - gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag⁴, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 98/80/EG⁵, is bepaald dat de lidstaten uitsluitend op de in bijlage H van de genoemde richtlijn genoemde categorieën goederen en diensten een of twee verlaagde tarieven kunnen toepassen;
2. Overwegende evenwel dat het werkloosheidsprobleem zo ernstig is dat de lidstaten desgewenst in de gelegenheid dienen te worden gesteld om met de toepassing en de effecten van een gerichte BTW-verlaging voor thans niet in bijlage H opgenomen, zeer arbeidsintensieve diensten te experimenteren;
3. Overwegende voorts dat door dit verlaagde BTW-tarief de verleiding voor de betrokken ondernemingen minder groot zou kunnen zijn om in “het zwarte circuit” te verdwijnen, respectievelijk in dat circuit te blijven;

¹ PB C

² PB C

³ PB C

⁴ PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1.

⁵ PB L 281 van 17.10.1998, blz. 31.

4. Overwegende evenwel dat een dergelijke gerichte tariefverlaging voor de goede werking van de interne markt en voor de neutraliteit van de belasting niet zonder gevaar is; dat het derhalve zaak is in een machtigingsprocedure te voorzien waarbij voor een welbepaalde, volle periode van drie jaar een dergelijke tariefverlaging wordt toegestaan, en om het toepassingsgebied van een dergelijke maatregel strikt af te bakenen opdat het controleerbare en beperkte karakter ervan behouden blijft;
5. Overwegende dat een procedure dient te worden ingesteld om de verleende machtigingen te toetsen en deze verder te volgen om na te gaan of zij met de goede werking van de interne markt verenigbaar blijven;
6. Overwegende dat, daar beoogd wordt concurrentiedistorsies binnen de Gemeenschap op te heffen, de geëigende maatregelen, zoals de intrekking van de verleende machting of de beperking van het toepassingsgebied ervan, naar het voorbeeld van de procedure welke in artikel 101 van het Verdrag is voorzien, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Raad dienen te worden genomen;
7. Overwegende dat het experimentele karakter van de maatregel het noodzakelijk maakt dat de lidstaten die deze ten uitvoer hebben gelegd, de gevolgen ervan uit een oogpunt van werkgelegenheid en efficiëntie nauwkeurig evalueren;
8. Overwegende dat de maatregel van strikt tijdelijke aard dient te zijn en uiterlijk op 31 december 2002 dient te worden beëindigd;

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Aan artikel 28 van Richtlijn 77/388/EEG wordt het volgende lid 6 toegevoegd:

“6. De Raad kan, met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie, een lidstaat machtigen om, verplicht gedurende de volle periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2002, op zeer arbeidsintensieve diensten de in artikel 12, lid 3, punt a), derde alinea, bedoelde verlaagde tarieven toe te passen.

De desbetreffende diensten moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) zeer arbeidsintensief zijn,
- b) rechtstreeks voor eindverbruikers worden verricht,
- c) hoofdzakelijk lokaal zijn en geen concurrentiedistorsies in de hand werken.

De toepassing van een verlaagd tarief mag de goede werking van de interne markt niet in gevaar brengen.

Iedere lidstaat die de in de eerste alinea bedoelde maatregel wenst in te voeren, stelt de Commissie vóór 1 september 1999 daarvan op de hoogte en verstrekt haar vóór die datum alle voor de beoordeling dienstige gegevens, met name:

- a) het toepassingsgebied van de maatregel en de nauwkeurige beschrijving van de betrokken diensten,
- b) de nodige gegevens om te kunnen beoordelen of aan de in de tweede en de derde alinea genoemde voorwaarden is voldaan,
- c) gegevens waaruit blijkt dat de maatregel niet tot concurrentiedistorsies kan leiden;
- d) gegevens waaruit voor de begroting de kosten van de voorgenomen maatregel blijken;
- e) gegevens waaruit blijkt dat er een nauw verband bestaat tussen de prijsverlaging als gevolg van de tariefverlaging en de te verwachten toename van de vraag en van de werkgelegenheid;

Indien de Commissie vaststelt dat de door een lidstaat ingevoerde maatregelen wegens concurrentiedistorsies, hetzij ten opzichte van soortgelijke activiteiten binnen de betrokken lidstaat, hetzij ten opzichte van dezelfde of van soortgelijke activiteiten in andere lidstaten niet langer kunnen worden gehandhaafd, stelt zij de Raad passende maatregelen voor. Over deze voorstellen besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

De lidstaten die machtiging hebben verkregen om het in de eerste alinea bedoelde verlaagde tarief toe te passen, stellen vóór 1 oktober 2002 een uitvoerig verslag op met een algehele evaluatie van de doeltreffendheid van de maatregel uit een oogpunt zowel van schepping van werkgelegenheid als van efficiëntie.”

Artikel 2

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 31 december 1999 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

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

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de zevende dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad
De Voorzitter