

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en Richtlijn 2008/118/EG houdende een algemene regeling inzake accijns wat betreft defensie-inspanningen binnen het Uniekader

[COM(2019) 192 final — 2019/0096 (CNS)]

(2020/C 47/11)

Rapporteur: **Benjamin RIZZO**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 13.5.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	17.10.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	30.10.2019
Zitting nr.	547
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	204/2/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Doelstelling van de Europese Commissie is de gelijke behandeling op btw-gebied van strijdkrachten van de lidstaten die samenwerken binnen een EU-kader en de NAVO-strijdkrachten die in de EU worden ingezet en nu al van een btw-vrijstelling profiteren. De totstandbrenging van een gelijk speelveld in dit verband lijkt een redelijk streven.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) begrijpt waarom sinds 2000 bepaalde EU-structuren zijn opgezet met het oog op het beheer van de strijdkrachten die in de EU worden ingezet voor veiligheids- en defensiedoelinden. Met de komst van een directeur-generaal voor defensie zullen deze structuren beter worden benut en zal het toezicht erop worden aangescherpt.

1.3. Er zijn twee voorwaarden verbonden aan de door de Commissie voorgestelde vrijstelling: enerzijds moet het gaan om strijdkrachten die buiten hun eigen lidstaat worden ingezet, anderzijds moeten deze strijdkrachten deelnemen aan een gemeenschappelijke Europese defensie-inspanning.

1.4. Het EESC kan zich vinden in het feit dat bepaalde gebieden niet onder de nieuwe vrijstelling vallen. Concreet gaat het om veiligheidsdoelinden, humanitaire en reddingsoperaties of gevallen waarin een beroep wordt gedaan op de solidariteitsclausule. De algemene btw-vrijstellingen blijven dan ook beperkt tot "militaire operaties" in de strikte zin van het woord.

1.5. Het EESC zou graag zien dat de verschillende nationale belastingautoriteiten voor de toepassing van de nieuwe vrijstellingen gebruikmaken van een gemeenschappelijke regeling. Het pleit er dan ook voor dat de groep voor btw-controle van de Commissie een speciaal systeem opzet waarin de van btw vrijgestelde facturen van leveranciers aan de strijdkrachten zouden moeten worden ingevoerd om in aanmerking te komen voor de in het Commissievoorstel bedoelde vrijstellingen. In alle lidstaten zou dan dezelfde regeling van toepassing zijn.

1.6. Het EESC is van mening dat de kosten-bateneffecten van de voorgestelde vrijstellingen nauwkeurig moeten worden berekend, zodat zo snel mogelijk een realistischer verslag over deze vrijstellingen kan worden opgesteld. Dit zal de verslaglegging aan de lidstaten en het publiek beter en transparanter maken.

2. Commissievoorstel

2.1. In het op 24 maart 2019 gepubliceerde voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG⁽¹⁾ betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en Richtlijn 2008/118/EG⁽²⁾ houdende een algemene regeling inzake accijns wat betreft defensie-inspanningen binnen het Uniekader, presenteert de Europese Commissie haar plan om leveringen aan strijdkrachten vrij te stellen van belasting over de toegevoegde waarde (btw) en accijnzen wanneer deze strijdkrachten buiten hun eigen lidstaat worden ingezet en deelnemen aan een Europese defensie-inspanning.

2.2. Conform artikel 2 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, omvat het toepassingsgebied van de btw “alle leveringen van goederen en diensten die binnen het grondgebied van een lidstaat door een belastingplichtige onder bezwarende titel worden verricht alsook alle invoer van goederen in de Europese Unie”.

2.3. De richtlijn bevat een gemeenschappelijke lijst van btw-vrijstellingen die bedoeld is om ervoor te zorgen dat de eigen middelen van de EU in alle lidstaten op vergelijkbare wijze worden geïnd. Op dit moment vallen goederen en diensten voor veiligheids- en defensiedoelinden niet onder deze lijst van vrijstellingen. Er rust dan ook btw op goederen of diensten die worden geleverd aan of goederen die worden ingevoerd door de strijdkrachten.

2.4. Daarentegen voorziet de btw-richtlijn op dit moment wel in een vrijstelling voor leveringen aan de strijdkrachten van elke staat die partij is bij het Noord-Atlantisch Verdrag, voor zover deze strijdkrachten betrokken zijn bij een gemeenschappelijke defensie-inspanning buiten hun eigen staat. Bedoeling van deze vrijstelling was tegemoet te komen aan situaties waarin “de cirkel van inkomsten- en uitgavenstromen gebroken wordt, omdat de btw op dergelijke leveringen normaal gezien inkomsten vormen voor de staat waar de strijdkrachten zich bevinden en niet hun eigen staat”.

2.5. In Richtlijn 2008/118/EG van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns is een vergelijkbare vrijstelling van accijns opgenomen voor overbrengingen van accijnsgoederen naar de strijdkrachten van alle leden van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

2.6. Krachtens het Unierecht wordt er accijns geheven op alcoholhoudende dranken, tabaksfabricaten en energieproducten (motor- en verwarmingsbrandstoffen zoals benzine en gasolie, elektriciteit, aardgas en steenkool). De belastingstructuur en de minimumtarieven zijn geharmoniseerd op het niveau van de Unie.

2.7. Hoewel de defensie-inspanningen van de NAVO krachtens zowel de btw-richtlijn (sinds 1977) als de accijnsrichtlijn (sinds 1993) zijn vrijgesteld, is er momenteel geen vrijstelling mogelijk voor de leveringen in verband met gemeenschappelijke defensie-inspanningen binnen het EU-kader.

2.8. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB)⁽³⁾, dat in 2000 werd opgezet als het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), is een cruciaal instrument voor de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Het Verdrag van Lissabon heeft aanzienlijk bijgedragen tot de ontwikkeling van het GVDB, onder meer via de oprichting van de Europese Dienst voor extern optreden (EDED), die de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid bijstaat op alle vlakken, inclusief het GVDB.

2.9. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bevat ook een clause inzake wederzijdse bijstand en biedt de lidstaten de mogelijkheid hun militaire samenwerking te versterken door middel van “permanente gestructureerde samenwerking” (PESCO)⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

⁽²⁾ Richtlijn 2008/118/EG van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12).

⁽³⁾ Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) is een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU (GBVB)^[1]. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) voorziet in het kader voor het GVDB. In artikel 41 wordt de financiering van het GBVB en GVDB in grote lijnen weergegeven en het beleid wordt verder beschreven in de artikelen 42 tot en met 46, hoofdstuk 2, afdeling 2, van titel V (“Bepalingen inzake het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid”), en in de Protocolen 1, 10 en 11 en de Verklaringen 13 en 14. De specifieke rol van het Europees Parlement in het GBVB en het GVDB wordt in artikel 36 van het VEU beschreven.

⁽⁴⁾ De bepalingen inzake PESCO zijn vastgelegd in artikel 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (TEU) en in Protocol 10 betreffende de permanente gestructureerde samenwerking, ingesteld bij artikel 42, lid 6, van het VEU.

2.10. Het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC) ⁽⁵⁾, dat in 2001 is opgericht, is het hoogste militaire orgaan van de Raad; het oefent de leiding uit over “alle militaire activiteiten binnen EU-verband en verstrekt advies over de planning en uitvoering van militaire missies en operaties in het kader van het GVDB en over de ontwikkeling van militaire vermogens”.

2.11. In juni 2016 is met de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (EUGS) ⁽⁶⁾ de grondslag gelegd voor de ontwikkeling van het GVDB, uitgaande van drie kernprioriteiten: respons op externe conflicten en crises, capaciteitsopbouw van partners en bescherming van de Unie en haar burgers.

2.12. In maart 2018 hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger een gezamenlijke mededeling over het actieplan voor militaire mobiliteit gepresenteerd ⁽⁷⁾. In het actieplan wordt erkend dat “defensie-inspanningen op een gelijkwaardige manier moeten worden behandeld om de administratieve last te beperken en vertragingen en kosten op het gebied van militaire mobiliteit te vermijden”.

2.13. Meer specifiek staat in de gezamenlijke mededeling het volgende te lezen: “Een vereenvoudiging van de militaire mobiliteit heeft ook betrekking op de btw-regelgeving. Defensie-inspanningen en met name militaire mobiliteit vereisen een aantal voorzieningen zoals opleiding, oefenmaterialen, accommodatie, catering, brandstof enz. Op die voorzieningen moet in principe btw worden geheven. In het kader van de ad-hocwerkgroep inzake militaire mobiliteit hebben de lidstaten aangegeven dat defensie-inspanningen op een gelijkwaardige manier moeten worden behandeld om de administratieve last te beperken en vertragingen en kosten te vermijden, en de lidstaten aldus te stimuleren om mee te werken.”

2.14. Aanknopen bij dit streven strekt het Commissievoorstel ertoe de btw- en accijnsregelingen voor defensie-inspanningen in het kader van de EU en van de NAVO zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen. De volgende GVDB-activiteiten zouden volgens het voorstel onder de vrijstellingen vallen: i) militaire missies en operaties; ii) gevechtsgroepen; iii) wederzijdse bijstand. Daarnaast zouden ook PESCO en activiteiten van het EDA hieronder vallen.

2.15. Opgemerkt zij dat leveringen van goederen en diensten aan de strijdkrachten en het hen begeleidend burgerpersoneel volgens het Commissievoorstel slechts worden vrijgesteld voor zover die strijdkrachten deelnemen aan een defensie-inspanning ter uitvoering van een Unieoptreden in het kader van het GVDB.

2.16. De vrijstellingen vinden dus geen toepassing wanneer strijdkrachten uitsluitend voor veiligheidsdoeleinden worden ingezet, voor humanitaire en reddingsoperaties of wanneer een beroep wordt gedaan op de solidariteitsclausule van artikel 222 VWEU die geen gevolgen heeft op het gebied van defensie.

2.17. Volgens een voorzichtige schatting belopen de uitbestede activiteiten die onder het voorstel vallen 530 miljoen EUR op een totaal van 5,3 miljard EUR; op basis hiervan kan de eventuele derving van btw-inkomsten voor alle lidstaten worden gecijferd op circa 80 miljoen EUR (uitgaande van een gemiddeld btw-tarief van 18 %).

2.18. Wat accijnzen betreft, zouden energieproducten en elektriciteit de belangrijkste producten moeten zijn die onder de vrijstelling komen te vallen. Zoals bij de btw kan worden aangenomen dat circa 10 % van deze kosten in de toekomst van de accijns zou worden vrijgesteld. Er zijn evenwel geen gegevens voorhanden op basis waarvan de gevolgen kunnen worden gecijferd.

2.19. De lidstaten moeten uiterlijk op 30 juni 2022 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen en bekendmaken om aan de nieuwe regels te voldoen, en de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mededelen.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Het Commissievoorstel vormt een aanvulling op het btw-actieplan van 2016 om het btw-stelsel te moderniseren en het eenvoudiger, fraudebestendiger en ondernemingsvriendelijk te maken. Bovengenoemde wijzigingen met betrekking tot militaire activiteiten worden daarom opgenomen in een bredere hervorming en zullen van meet af aan onderdeel zijn van het nieuwe systeem. Zo wordt voorkomen dat problemen ontstaan omdat een al bestaand systeem zou moeten worden gewijzigd.

⁽⁵⁾ Het Militair Comité van de Europese Unie (EUMC) is het hoogste militaire orgaan binnen de Raad van de EU (Besluit van de Raad van 22 januari 2001 houdende instelling van het Militair Comité van de Europese Unie).

⁽⁶⁾ Gedeelede visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa — Een mondiale strategie van de Europese Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid.

⁽⁷⁾ Verbetering van de militaire mobiliteit in de Europese Unie, Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad (JOIN(2018) 5 final).

3.2. Met dit Commissievoorstel wordt de huidige lijst van Richtlijn 2006/112/EG aangevuld met een nieuwe vrijstelling. Een dergelijke ingrijpende wijziging is bedoeld om op het vlak van de btw een soort “gelijk speelveld” mogelijk te maken voor enerzijds NAVO-operaties en anderzijds operaties die binnen een gemeenschappelijk kader door de strijdkrachten van de lidstaten worden uitgevoerd. Een en ander zal de samenhang ten goede komen en ervoor zorgen dat het toepassingsgebied van de vrijstellingen voor defensie-inspanningen in het kader van de Unie vergelijkbaar is met dat voor defensie-inspanningen in het kader van de NAVO.

3.3. De bestaande vrijstellingen voor NAVO-defensieactiviteiten, die reeds zijn afgebakend en een beperkt toepassingsgebied hebben, zullen niet worden uitgebreid, aangezien de aanpassing enkele geldt voor militaire operaties binnen een gemeenschappelijk kader.

3.4. De keuze om in de nieuwe richtlijn de bewoordingen uit de bepalingen betreffende NAVO-strijdkrachten over te nemen ligt voor de hand: de Commissie streeft er immers naar dergelijke operaties op gelijke voet te stellen met de militaire inspanningen binnen een gemeenschappelijk EU-kader.

3.5. Negatieve gevolgen voor de EU-begroting zijn er niet, aangezien de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) alle uitgaven compenseren die niet door de traditionele eigen middelen en de eigen middelen uit de btw worden gedekt. De niet-geïnde eigen middelen uit de btw van bepaalde lidstaten zullen via de bni-middelen worden gecompenseerd door alle lidstaten.

3.6. Het voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel: de EU-wetgeving is beter geschikt dan allerhande nationale regels om de toepasselijkheid van de btw op specifieke militaire operaties in de interne markt te coördineren. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft na raadpleging in de groep over de toekomst van de btw ingestemd met optreden op EU-niveau; de keuze voor een richtlijnvoorstel is dan ook gerechtvaardigd.

3.7. Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel omdat het niet verder gaat dan wat nodig is ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Verdragen in verband met de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid in het kader van het GVDB. Het EESC kan zich vinden in deze ambitieuze langetermijndoelstelling.

3.8. De keuze om de samenhang tussen btw en accijnzen te handhaven en de desbetreffende vrijstellingen in één voorstel te behandelen, lijkt redelijk; dit is een van de zeldzame gevallen waarin het mogelijk is accijnzen en btw samen te regelen in het kader van de EU-wetgeving.

3.9. Wel stelt het EESC voor om het toepassingsgebied van de vrijstellingen voor de btw- en accijnsregelingen duidelijker te omschrijven. Met het oog op de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid van de btw- en accijnsregelingen is het inderdaad strategisch belangrijk om de specifieke reikwijdte van de vrijstellingen nauwkeurig af te bakenen.

3.10. Daarnaast dient de wetgeving duidelijk en voorspelbaar te zijn: in dat verband zij erop gewezen dat de toepassing en de beoordeling van de vrijstellingen vanuit verschillende invalshoeken hoofdzakelijk wordt overgelaten aan de nationale leveranciers die actief zijn op militair gebied en aan de nationale belastingautoriteiten. Deze laatste zullen de nationale leveranciers die op militair gebied actief zijn uitleggen hoe de btw-facturen aan de strijdkrachten moeten worden opgesteld.

3.11. Het EESC dringt er in dit verband bij de Commissie op aan dat zij — aan de hand van een toelichting of van richtsnoeren van het btw-comité — gedetailleerde uitvoeringsregels opstelt voor de nationale belastingautoriteiten en het bedrijfsleven, om zo technische verwickelingen in de lidstaten te voorkomen. Bij het opstellen van een aantal eerste richtsnoeren kan het nuttig zijn te kijken naar de manier waarop eerdere NAVO-vrijstellingen werden aangepakt.

3.12. Tot slot benadrukt het EESC dat de invoering van een nieuw vrijstellingsmechanisme — zoals voorgesteld door de Commissie — uiteraard adequate controlemechanismen vereist, zodat kan worden toegezien op de concrete tenuitvoerlegging ervan. De groep voor btw-controle van de Commissie zou dan ook een doeltreffend controlesysteem voor de nieuwe vrijstellingsregeling moeten uitwerken, dat in alle lidstaten moet worden ingevoerd en erop gericht is waar mogelijk alle relevante praktische informatie van de nationale belastingautoriteiten te verzamelen.

3.13. Een dergelijk systeem zou kunnen bijdragen tot een doeltreffende en tegelijkertijd transparante toepassing van de nieuwe vrijstelling, en daarmee ook een nauwkeurige effectbeoordeling achteraf mogelijk maken. De lidstaten zouden in dit verband een gemeenschappelijk platform kunnen opzetten, zodat alle landen hetzelfde systeem kunnen toepassen in plaats van elk afzonderlijk hun eigen regels te volgen.

3.14. Aanbevolen wordt een meer gedetailleerde en doeltreffende kostenraming op te stellen om inzicht te krijgen in de impact van deze btw-vrijstelling; het gaat immers om door het grote publiek betaalde belastingen, en het ligt dan ook voor de hand dat meer transparantie wordt betracht. Tevens moge het duidelijk zijn de kosten van de vrijstelling veel hoger kunnen uitvallen bij grote natuurrampen.

Brussel, 30 oktober 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
