

Vergaderjaar 2018–2019

**22 112**

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

**Nr. 2808**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling versterking rechtsstatelijkheid in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2807)

Fiche: Wijziging btw-richtlijn en accijnsrichtlijn op het gebied van defensie-inspanningen

Fiche: Mededeling Stand van zaken en toekomst EU Betere Regelgevingsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 2809)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## **Fiche: Wijziging btw-richtlijn en accijnsrichtlijn op het gebied van defensie-inspanningen**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel:*  
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
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*  
24 april 2019
- c) *Nr. Commissiedocument:*  
COM (2019) 192
- d) *EUR-Lex:*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019PC0192&qid=1556782627726&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*  
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad:*  
Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*  
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*  
113 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*  
Unanimititeit
- j) *Rol Europees Parlement:*  
Raadplegend

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

In principe wordt btw geheven over alle leveringen van goederen en diensten. In de btw-richtlijn<sup>1</sup> is bepaald voor welke goederen en diensten een vrijstelling bestaat. Accijns wordt in beginsel geheven op alle accijnsgoederen (alcohol, tabak en energieproducten), maar ook hier is in de horizontale accijnsrichtlijn<sup>2</sup> geregeld voor welke goederen een vrijstelling bestaat. Op dit moment is in de btw-richtlijn en de horizontale accijnsrichtlijn voor defensie-inspanningen in het kader van de NAVO een vrijstelling van belastingen opgenomen voor leveringen van goederen en diensten die hiermee verband houden. Een voorbeeld hiervan is dat de huidige NAVO regeling er voor zorgt dat Nederland bijvoorbeeld geen btw betaalt over het gebruik van de MRTT (tank en transport) vliegtuigen van de NAVO.

Met dit voorstel wordt beoogd voor defensie-inspanningen voor zowel officieel als persoonlijk gebruik binnen het Uniekader een soortgelijke vrijstelling te verlenen als bestaat in het kader van de NAVO, waar het de btw op betrokken goederen en diensten en accijns op alcohol, tabak en energieproducten (bijvoorbeeld brandstoffen) betreft. Het doel van deze maatregel is het stimuleren van Europese defensiesamenwerking en het verder ontwikkelen van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensie-

<sup>1</sup> Richtlijn 2006/112/EG van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

<sup>2</sup> Richtlijn 2008/118/EG van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns.

beleid (GVDB). Tevens beoogt de Commissie, zoals beschreven in het Actieplan van militaire mobiliteit (2018), defensie-inspanningen van de lidstaten op een gelijkwaardige manier te behandelen om administratieve lasten te beperken en vertragingen en kosten op het gebied van militaire mobiliteit te vermijden.

Het voorstel van de Commissie dient te worden gezien vanuit het perspectief van versterking van het Europese Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) en het streven om als Europa meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid. Sinds de publicatie van de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (EUGS) zet de EU in op een versterking van het GVDB. In deze context wordt onder andere ingezet op meer intensieve samenwerking tussen de lidstaten, gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten en militaire mobiliteit.

Het toepassingsgebied van het voorstel is beperkt tot situaties waarin de cirkel van inkomsten- en uitgavenstromen gebroken wordt. Ter zake van defensieactiviteiten bestaat binnen de eigen lidstaat geen recht op aftrek van btw omdat die activiteiten worden verricht in de hoedanigheid van overheid. Die niet-aftrekbare btw vloeit in de staatskas zodat er weer (meer) budget komt voor (onder andere) defensieactiviteiten. Die budgettaire cirkel wordt doorbroken als de krijgsmacht van een lidstaat gaat oefenen in een andere lidstaat want dan komt de btw die ter plaatse verschuldigd is ten goede aan het gastland, dat daarmee dus wordt bevoordeeld. Ook kunnen leveringen van goederen en diensten aan de strijdkrachten en het hen begeleidende burgerpersoneel slechts worden vrijgesteld voor zover die strijdkrachten deelnemen aan een defensie-inspanning ter uitvoering van een Unieoptreden in het kader van het GVDB. Het moet hierbij ook gaan om activiteiten die doorgaans uitsluitend door strijdkrachten worden uitgeoefend. GVDB-activiteiten die onder de vrijstellingen zouden gaan vallen zijn militaire missies en operaties, EU *BattleGroups*, wederzijdse bijstand, samenwerking onder PESCO (permanente gestructureerde samenwerking) en activiteiten van het EDA (Europees Defensieagentschap).

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie geeft aan dat geen effectbeoordeling nodig is omdat het doel op zich bepaalt welke beleids optie nodig is. Nederland kan zich hierin vinden. Nederland vindt het ook positief dat de Commissie het effect van de maatregel op de btw-inkomsten heeft geanalyseerd in het voorstel zelf.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet verwelkomt de inspanningen die de Commissie en de Raad hebben verricht en de vooruitgang die is geboekt op het gebied van veiligheid en defensie, waaronder verbetering van de militaire mobiliteit. Het kabinet is voorstander van verdere intensivering van de samenwerking op het gebied van het GVDB in relatie tot lopende initiatieven. Gezien de verslechterde veiligheidssituatie in de regio's rond Europa en de ontwikkelingen die zich voordoen in de geopolitieke context, zal Europa in de toekomst meer verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor de eigen veiligheid en de EU heeft daar naast de NAVO een rol in te spelen, zoals onder meer is onderstreept in de Raadsconclusies van 19 november 2018 inzake veiligheid en defensie.

Nederland onderstreept het belang van een pragmatische bottom-up benadering waarbij praktische samenwerking (zowel operationeel, als op het gebied van capaciteitsontwikkeling) tussen de Europese lidstaten en in coördinatie met partners, zoals de NAVO, zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd door de Europese instituties, in het bijzonder door de Europese Dienst voor Extern optreden, het Europees Defensie Agentschap en de Europese Commissie.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet begrijpt de ratio achter het voorstel waarbij sprake is van het uitbreiden van fiscale vrijstellingen naar missies en oefeningen die vanuit de EU worden ingezet. Gemeenschappelijke actie op Europees niveau is gewenst, gezien de huidige ontwikkelingen op het Europese defensie terrein en het belang dat wordt gehecht aan een Europa dat meer verantwoordelijkheid neemt voor de eigen veiligheid en de rol die de EU daarin naast de NAVO te spelen heeft. Het kabinet kan daarom instemmen met een vrijstelling van btw en accijns (enkel op het gebied van energie) op de levering van goederen en diensten die ingezet worden voor officieel gebruik tijdens defensie-inspanningen in EU-kader. De hiervoor genoemde vrijstellingen kunnen bijdragen aan de versterking van het GVDB. Het kabinet is van mening dat een sterker GVDB in het strategische belang van Nederland is.

Het kabinet is geen voorstander om nieuwe vrijstellingen van btw en accijns voor persoonlijk gebruik te introduceren. Waar het de btw en accijns op alcohol en tabak betreft is het kabinet in het geheel geen voorstander van de introductie van een vrijstelling. Het kabinet is om redenen van effectiviteit (er wordt juist gestreefd naar een vereenvoudiging van het belastingsysteem met zo min mogelijk uitzonderingen en vrijstellingen), draagvlak (publieke opinie ten aanzien van fiscale vrijstellingen voor een specifieke groep waarvan de kosten worden gedragen door belastingbetalers), uitvoering (het toepassen en monitoren van vrijstellingen en teruggaven geschiedt grotendeels handmatig), budget (derving inkomsten) en volksgezondheid terughoudend om de mogelijkheid om aanspraak te maken op vrijstellingen uit te breiden.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Verschillende lidstaten hebben bij een eerdere oriënterende bijeenkomst over de btw aangegeven open te staan voor het onderzoeken van een zo beperkt mogelijke uitbreiding.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

*a) Bevoegdheid:*

De rechtsgrondslag van de voorstellen is artikel 113 VWEU (harmonisatie van de wetgeving inzake de indirecte belastingen, voor zover noodzakelijk voor de werking van de interne markt). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU.

*b) Subsidiariteit:*

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit. Op dit moment is er een verschil in behandeling tussen de defensieactiviteiten in het kader van de EU (GVDB) en de NAVO. De LS kunnen dit niet

alleen bewerkstellingen. Om dit verschil op te heffen is wijziging van de richtlijnen noodzakelijk en dat kan enkel op EU-niveau plaatsvinden.

*c) Proportionaliteit:*

Het voorstel wordt door Nederland positief met kanttekeningen beoordeeld op proportionaliteit. Een van de doelstellingen van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese Unie en NAVO is complementariteit en harmonisatie, zodat beide organisaties elkaar versterken op de juiste thema's. Nederland is voorstander van het vereenvoudigen en harmoniseren van (inter)nationale regelgeving. Het Commissievoorstel zoals dat voorligt kan zorgdragen voor de harmonisatie bij officieel gebruik zoals Nederland die voorstaat. Nederland vindt dan ook dat het voorstel wat betreft dit onderdeel in juiste verhouding lijkt te staan tot het te bereiken doel. Op dit onderdeel is het voorstel volgens het kabinet namelijk een voorbeeld van concrete, praktische harmonisatie van regelgeving die op geschikte wijze bijdraagt aan een effectiever GVDB.

Nederland ziet echter niet hoe de doelstellingen van het voorstel, namelijk het verder ontwikkelen/effectiever maken van het GVDB, worden verwezenlijkt indien een nieuwe vrijstelling van btw en accijns wordt geïntroduceerd waar het gaat om het persoonlijk gebruik (en officieel gebruik bij alcohol en tabak) en is daarom van mening dat het voorstel voor dat onderdeel niet in een evenredige verhouding staat tot het te bereiken doel.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

De uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw-vrijstellingen kan de door de lidstaten geïnde btw-inkomsten en dus ook btw-afdracht van de lidstaten doen dalen. Er zijn geen negatieve gevolgen voor de omvang van de EU-begroting. Dit gezien de verlaging van de btw-afdracht gecompenseerd zal moeten worden via de bni-afdracht (de sluitpost van de financiering van de EU begroting). De verhouding tussen de btw-afdracht en de bni-afdracht zal hiermee wel veranderen. De accijns is geen eigen middel. Er zijn dus geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De verschuiving van de BTW-afdrachten naar de BNI-afdrachten, zoals hierboven beschreven, kan leiden tot een verschuiving van de EU-afdrachten tussen lidstaten. Het effect op de EU-afdrachten voor NL is afhankelijk van twee effecten. 1) de mate waarin Nederland, als een gevolg deze richtlijn, een lagere btw-afdracht zal krijgen in vergelijking met andere lidstaten (door btw-vrijstellingen op door Nederland geleverde diensten en goederen). 2) Zoals hierboven aangegeven, wordt de (gezamenlijke) lagere btw-afdracht gecompenseerd door de lidstaten op basis van de BNI-grondslag. Op basis van de huidig beschikbare informatie is de eerste inschatting dat door deze twee effecten de afdrachten van NL aan de EU minimaal zullen stijgen.

Bij uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw- en accijnsvrijstellingen ontstaan er budgettaire effecten die relevant zijn voor het lastenkader. Omdat de omvang van de defensieactiviteiten naar verwachting in de toekomst zal toenemen, maar deze uitbreiding op dit moment nog niet

bekend is, is het niet mogelijk de budgettaire derving te berekenen. De Commissie verwacht een derving van 80 miljoen voor alle lidstaten gezamenlijk. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten verbonden aan deze maatregel, deze zijn conform de regels van de budgetdiscipline voor rekening van de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement (DEF).

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De regeldruk zal niet toenemen.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

De nieuwe maatregelen in de btw-richtlijn zullen moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse Wet op de omzetbelasting 1968. De nieuwe maatregelen in de horizontale accijnsrichtlijn zullen moeten worden geïmplementeerd in de Wet op de accijns.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Geen.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde implementatietermijn van de maatregelen in de btw-richtlijn en de horizontale accijnsrichtlijn is 30 juni 2022. Nederland heeft een voorkeur voor een implementatietermijn per 1 januari en zal daarom tijdens de bespreking van dit voorstel inzetten op 1 januari 2023, tenzij het voorstel pas veel later wordt aangenomen.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Geen.

*e) Constitutionele toets:*

Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het volledig in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen is op een zo korte termijn niet mogelijk maar uit een eerste analyse blijkt dat de voorstellen van de Commissie impact zullen hebben op de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst. Een definitief oordeel wordt op een later moment gegeven.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.