



EUROPESE
REKENKAMER

Snelle evaluatie
Vergoeding van btw op
cohesiegebied – een
foutgevoelig en
suboptimaal gebruik
van EU-middelen

November 2018

Subsidiabiliteitsregels voor btw bij uitgaven voor cohesie

06 Met EU-uitgaven is vaak de subsidiëring gemoeid van kosten die verband houden met de aankoop van goederen of diensten. De betreffende btw kan tot een vijfde van de kosten van een project uitmaken (zie paragraaf 03). Dit maakt dat de btw-behandeling een belangrijke kwestie is in de context van de subsidiabiliteit van uitgaven die worden gefinancierd uit de EU-begroting.

07 Uit fondsen voor het *cohesiebeleid* worden aan begunstigden uitgaven vergoed die voldoen aan de nationale en EU-subsidiabiliteitsregels. Btw is een van de weinige terreinen waarop de subsidiabiliteitsbeginselen op EU-niveau zijn bepaald. Deze regels zijn sinds 2000 min of meer gelijk gebleven⁵. In beginsel komt btw alleen in aanmerking voor cofinanciering indien deze volgens de nationale btw-wetgeving niet-terugvorderbaar is⁶.

08 Net als in voorgaande programmeringsperioden wordt in de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor de periode 2014-2020 de term “terugvorderbaar” gebruikt als subsidiabiliteitscriterium. Dit betekent dat als begunstigden btw kunnen terugvorderen, deze geen subsidiabele kosten vormt, ongeacht of zij de btw-uitgaven ook werkelijk terugvorderen. Voor begunstigden die niet btw-plichtig zijn en btw dus niet kunnen terugvorderen, zou dergelijke btw daarom normaliter subsidiabele kosten vormen.

⁵ Regel 7: Btw en andere heffingen en belastingen van Verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen (PBL 193 van 29.7.2000, blz. 9-48).

⁶ Artikel 69, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PBL 347 van 20.12.2013, blz. 320).

09 Het Europees Hof van Justitie (HvJ) heeft het concept terugvorderbaarheid in 2012 breder uitgelegd in twee van zijn arresten⁷. Het oordeelde dat een formeel onderzoek van de fiscale status van een begunstigde onvoldoende is als basis voor een besluit over de terugvorderbaarheid van btw en dus over de subsidiabiliteit daarvan. De autoriteiten van de lidstaten moeten ook rekening houden met de operationele structuur van een gefinancierd project, die misschien verschillende entiteiten omvat. Dit betekent dat zelfs als een niet-belastingplichtige overheidsinstantie de begunstigde is van EU-steun voor de bouw van infrastructuur, de betreffende btw als terugvorderbaar moet worden beschouwd, indien de infrastructuur wordt/zal worden geëxploiteerd door een andere entiteit die heffingen inclusief btw in rekening brengt aan eindgebruikers. In **tekstvak 1** is de zaak samengevat en wordt de bindende juridische interpretatie van de terugvorderbaarheid van btw door het HvJ geïllustreerd.

Tekstvak 1

Arrest van het HvJ over niet-terugvorderbare btw

In Hongarije beheert een openbare gemeenschappelijke onderneming die voor 100 % staatseigendom is de aanleg van een snelweg namens de staat. Als de aanleg van de snelweg voltooid is, worden de eigendomsrechten om niet overgedragen aan een ander openbaar bedrijf, dat staatseigendom beheert. Nog een ander staatsbedrijf exploiteert de snelweg en int tol inclusief btw.

Het bedrijf dat de aanleg beheerde, was de begunstigde van EU-steun en berekende de hoogte van de subsidiabele uitgaven door rekening te houden met zowel de totale kosten van de infrastructuur (inclusief btw) als de inkomsten van tolheffingen. Aangezien het bedrijf geen commerciële activiteiten verrichtte, beschouwde het de btw als subsidiabele uitgaven en verzocht het om de vergoeding daarvan. De Commissie stelde echter dat de btw binnen deze regeling de facto terugvorderbaar was door middel van het bedrijf dat de tol hief, en dat de btw dus niet-subsidiabel was. In het arrest bevestigde het HvJ het standpunt van de Commissie.

Bron: Samenvatting van zaak T-89/10 door de Europese Rekenkamer.

⁷ Zaak T-89/10 en T-407/10, Hongarije/Commissie, arrest van het Gerecht van 20 september 2012.

Vergoeding van btw: vaak een bron van fouten, inconsistenties en suboptimaal gebruik van middelen

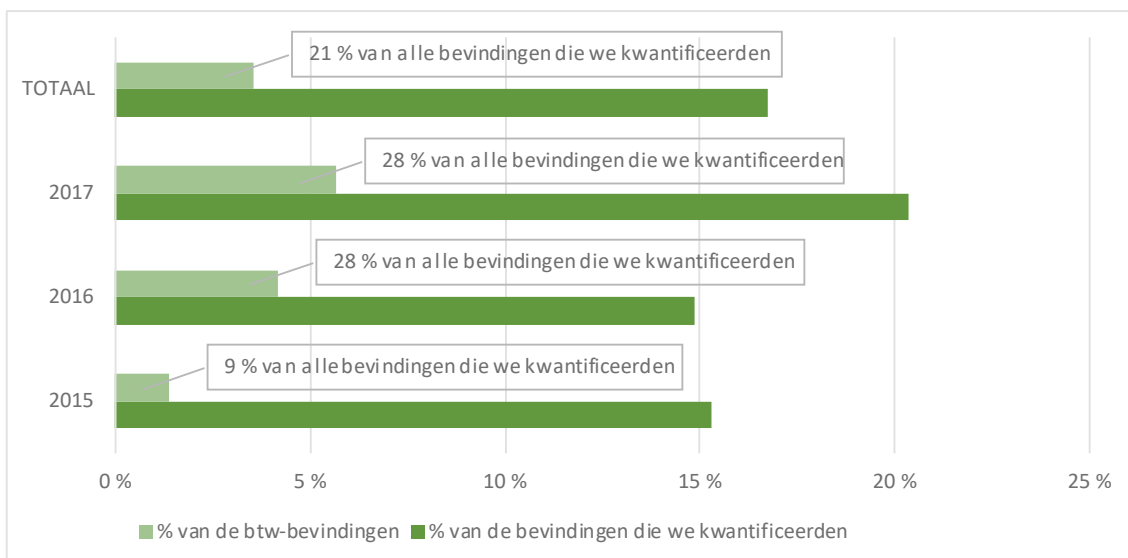
10 In onze DAS-werkzaamheden liepen we tegen btw-subsidiabiliteitskwesties aan, die vaak tot door ons gekwantificeerde fouten leidden. We hebben ook vastgesteld dat er sprake was van verschillen bij de behandeling van btw als subsidiabele kosten binnen en tussen lidstaten en we troffen situaties aan waarin de vergoeding van btw duidelijk leidde tot suboptimaal gebruik van EU-middelen vanuit het oogpunt van goed financieel beheer. De meeste van deze gevallen deden zicht voor als overheidsinstanties de begunstigden van de EU-steun waren.

11 In de volgende paragrafen presenteren we de resultaten van onze analyse van de projecten die we in voorgaande DAS-controles hebben onderzocht, en verstrekken we nadere gegevens over onze bevindingen.

Gekwantificeerde fouten als gevolg van de vergoeding van niet-subsidiabele btw

12 Tussen 2015 en 2017 controleerden we 561 verrichtingen in het kader van onze DAS-controles. In 73 % van de gevallen waren de begunstigden van de EU-steun overheidsinstanties. We kwantificeerden 94 fouten, waarvan er 20 (21 %) betrekking hadden op de vergoeding van niet-subsidiabele btw. Bijna al deze fouten (95 %) betroffen overheidsinstanties. In **figuur 2** wordt aangegeven welk percentage de door ons aangetroffen btw-fouten uitmaken van het totaal aan gekwantificeerde fouten in 2015, 2016 en 2017.

Figuur 2 – Btw-bevindingen in DAS-controles van 2015 tot en met 2017



Bron: Europese Rekenkamer.

13 In 14 gevallen declareerden begunstigen niet-terugbetaalde btw als kosten, hoewel de begunstigde – of de eindontvanger – het recht had de btw terug te vorderen en de btw dus *terugvorderbaar* was. In 6 gevallen verzochten de begunstigen om de vergoeding van btw op basis van de louter formele beoordeling van hun status van begunstigde. In deze gevallen hadden noch de begunstigde noch de autoriteiten van de lidstaten erkend dat de btw door de opzet van de gefinancierde activiteit de facto terugvorderbaar was. Dit betekende dat de btw niet voor vergoeding in aanmerking kwam. In **figuur 3** zijn de verschillende soorten fouten die we aantreffen, weergegeven en worden voorbeelden gegeven van de verschillende gevallen.

behandeld bij subsidies die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd¹⁵. Btw is alleen subsidiabel¹⁶, indien deze krachtens de nationale btw-wetgeving niet terugvorderbaar is en wordt betaald door een begunstigde die geen niet-belastingplichtige is in de zin van de btw-richtlijn. In het algemeen kunnen overheidsinstanties (de staat, regionale en lokale overheden, en andere publiekrechtelijke lichamen) btw dus niet als subsidiabele kosten declareren.

31 We blijven dus bij ons standpunt dat de aanbeveling in ons Jaarverslag 2017¹⁷ om de vergoeding van btw aan overheidsinstanties uit EU-fondsen uit te sluiten het risico op fouten in uitgaven voor cohesie vermindert en zorgt voor een beter gebruik van EU-middelen vanuit het oogpunt van goed financieel beheer.

32 In overeenstemming met de wettelijke situatie die de grondslag vormde voor onze aanbeveling (zie de paragrafen 07 en 08) en overeenkomstig het argument dat we in paragraaf 88 van Advies nr. 6/2018 hebben aangedragen, moet btw alleen worden vergoed aan het kleine aantal particuliere organisaties dat geen btw kan terugvorderen en waarvoor de btw dus echte kosten vormt¹⁸.

¹⁵ Artikel 186, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1-222). Deze bepalingen zijn gelijk aan de subsidiabiliteitsregels die waren opgenomen in artikel 126, lid 3, onder c), van het ingetrokken Financieel Reglement (Verordening nr. 966/2012) en artikel 187 van Gedelegeerde Verordening van de Commissie houdende uitvoeringsvoorschriften (nr. 1268/2012).

¹⁶ Uitzonderingen hierop worden omschreven in artikel 186, lid 4, van het Financieel Reglement.

¹⁷ Zie de paragrafen 6.40-6.42 en 6.78 en aanbeveling 2 van ons Jaarverslag 2017.

¹⁸ Op basis van de 561 projecten die we hebben onderzocht in het kader van onze DAS-werkzaamheden tussen 2015 en 2017 schatten we dat het aantal particuliere organisaties dat de btw niet kon terugvorderen, slechts 0,2% van alle begunstigden uitmaakte.

Over de jaarverslagen en snelle evaluaties van de ERK

In onze jaarverslagen geven we een overzicht van het financieel beheer van de EU gedurende het jaar en doen suggesties voor mogelijke verbeteringen. Hierdoor helpen we het Europees Parlement en de Raad met hun toetsing van de wijze waarop de EU-middelen worden gebruikt.

Voor snelle evaluaties maken we geen gebruik van nieuwe controlewerkzaamheden en er worden geen nieuwe controlebevindingen en aanbevelingen in gepresenteerd. Er worden feiten over specifieke onderwerpen in gepresenteerd en vastgesteld, en ze bieden een gerichte analyse om bij te dragen tot een beter begrip van de desbetreffende kwesties.

U kunt contact opnemen met het controleteam via:
ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu

Woordenlijst

Belastingplichtige: over het algemeen een onderneming, een zelfstandige of een andere beroepsbeoefenaar.

Cohesie: verkorte naam voor MFK-subrubriek 1b “Economische, sociale en territoriale cohesie”.

Fondsen voor het cohesiebeleid: in de programmeringsperiode 2014-2020 maken de fondsen voor het cohesiebeleid deel uit van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen).

Normaal btw-tarief: het tarief dat een EU-land moet toepassen op alle niet-uitgezonderde goederen en diensten. Een lidstaat mag onder bepaalde voorwaarden verlaagde tarieven toepassen op goederen of diensten.

Overheidsinstantie: nationale, regionale of lokale overheid, of een ander publiekrechtelijk lichaam.

Teruggave: “teruggave” houdt niet noodzakelijkerwijs een werkelijke kasstroom in, maar kan ook een verlaging van de omzetbelasting betreffen.

ERK-team

Deze snelle evaluatie werd vastgesteld door controlekamer II “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De taak werd geleid door ERK-lid Tony Murphy, ondersteund door Wolfgang Stolz, kabinetschef, Brian Murphy, kabinetsattaché, en Peter Borsos, kabinetsassistent; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, hoofdmanager en Orsolya Szarka, taakleider. Mark Smith verleende taalkundige ondersteuning.

De afgelopen jaren hebben we in onze jaarverslagen gewezen op een aantal fouten en tekortkomingen in de behandeling van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) als subsidiabele kosten in uitgaven voor cohesie. Dit evaluatiedocument is bedoeld als aanvulling op de opmerkingen in onze jaarverslagen met betrekking tot btw en op de opvattingen die we in Advies nr. 6/2018 hebben uiteengezet.

Aan de hand van de resultaten en gegevens van eerdere DAS-controles hebben we het verband tussen de terugvorderbaarheid van btw en de subsidiabiliteit geanalyseerd. We verschaffen een overzicht van de fouten en inconsistenties die we hebben geconstateerd en wijzen op gevallen van suboptimaal gebruik van EU-middelen dat voortvloeit uit een ruime interpretatie van terugvorderbaarheid van btw, met name in de gevallen waarin overheidsinstanties EU-steun ontvangen.

Op basis van onze analyse en in overeenstemming met onze eerdere aanbevelingen zijn we van oordeel dat de Commissie en de wetgevers moeten overwegen om de regels over de subsidiabiliteit van btw te herzien. Inspanningen om de regels te vereenvoudigen zouden echter het beginsel van goed financieel beheer van EU-middelen moeten ondersteunen.

U kunt contact opnemen met het controleteam via:
ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPESE
REKENKAMER



© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld) materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.