



EUROPESE
REKENKAMER

Snelle evaluatie

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

November 2018

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	01-02
Wat is btw en hoe werkt ze?	03-05
Subsidiabiliteitsregels voor btw bij uitgaven voor cohesie	06-09
Vergoeding van btw: vaak een bron van fouten, inconsistenties en suboptimaal gebruik van middelen	10-22
Gekwantificeerde fouten als gevolg van de vergoeding van niet-subsidiabele btw	12-13
Inconsistenties in de behandeling van btw als subsidiabele uitgaven	14-18
Suboptimaal gebruik van EU-middelen bij de vergoeding van btw aan overheidsinstanties	19-22
De pogingen van de Commissie om de situatie te verbeteren	23-32
Wat er tot nu toe is gebeurd	23-26
Wat in de volgende programmeringsperiode zou kunnen gebeuren	27-32
Woordenlijst	
ERK-team	

Inleiding

01 In onze Jaarverslagen 2015 en 2017 wezen we op de complexiteit van de behandeling van belasting over de toegevoegde waarde (btw) als subsidiabele kosten op het gebied van cohesie, met name in het geval van *overheidsinstanties*¹. Dit document biedt aanvullende informatie en completeert zo de opmerkingen en de opvattingen die we hebben geformuleerd in Advies nr. 6/2018 over het voorstel van de Commissie met betrekking tot de toekomstige btw-behandeling in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen².

02 Hiertoe hebben we onze controleresultaten voor uitgaven voor cohesie van onze controles inzake de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) van voorgaande jaren geanalyseerd. Op basis van onze analyse bieden we een overzicht van de belangrijkste problemen die we aantreffen in verband met btw:

- de onderliggende redenen voor de kwantificeerbare fouten die we aantreffen;
- inconsistenties in de btw-behandeling; en
- suboptimaal gebruik van EU-middelen.

¹ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2017, de paragrafen 6.40-6.42, ERK (2016): Jaarverslag over het begrotingsjaar 2015, de paragrafen 6.31-6.35.

² Zie de paragrafen 87-89 van ons Advies nr. 6/2018.

Wat is btw en hoe werkt ze?

03 Btw is een indirecte belasting op de consumptie van goederen en diensten, en wordt geregeld bij wetgeving die op lidstaatniveau wordt vastgesteld. Het *normale* btw-tarief in de EU loopt uiteen van 17 % in Luxemburg tot 27 % in Hongarije. Om te zorgen voor een zeker niveau van harmonisatie in de EU voorziet de btw-richtlijn van 2006³ in een gemeenschappelijk btw-stelsel dat de lidstaten in hun nationale regels moeten verwerken.

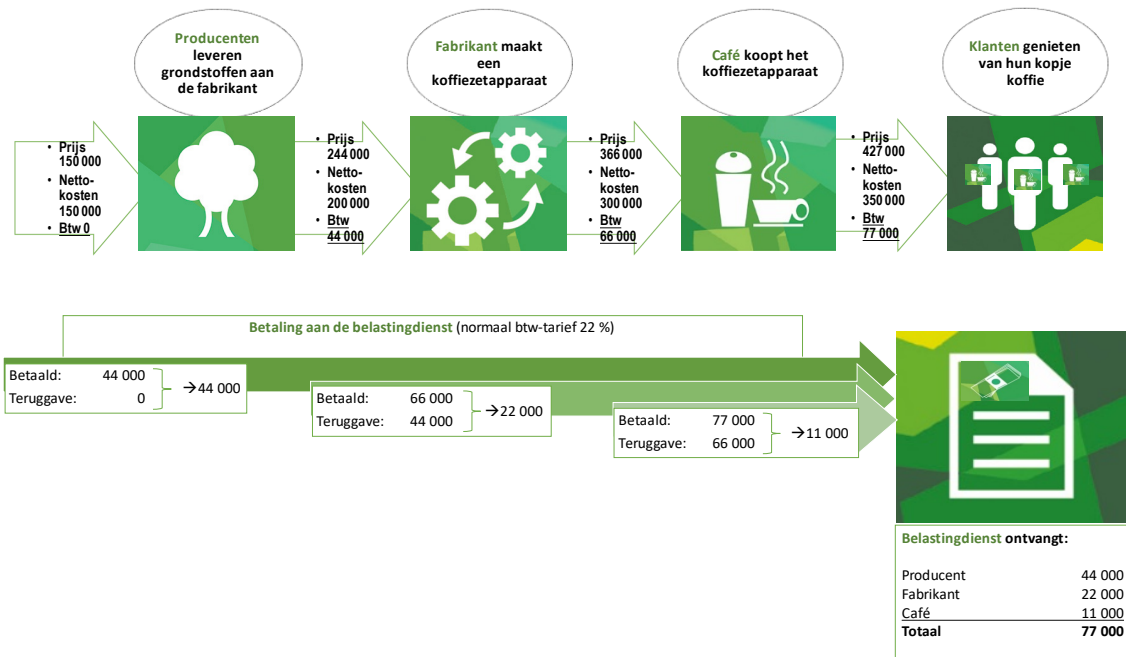
04 Een belastingplichtige⁴ is verplicht om btw in rekening te brengen op zijn belastbare activiteiten (verkopen) en het geïnde bedrag over te dragen aan de nationale belastingautoriteit. De belastingplichtige kan op zijn beurt verzoeken om teruggave van de btw die reeds in rekening is gebracht over zijn eigen gerelateerde aankopen van goederen en diensten.

05 Aan het einde van het productie- en/of handelsproces vloeit het gehele btw-bedrag dat in de eindprijs is inbegrepen, in de staatsbegroting. De eindverbruiker, die geen waarde toevoegt aan het product, heeft geen recht op teruggave en draagt dus uiteindelijk de totale kosten van de btw als onderdeel van de eindprijs van het aangekochte product (zie *figuur 1*).

³ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PBL347 van 11.12.2006).

⁴ Als “belastingplichtige” wordt in het algemeen beschouwd eenieder die, op ongeacht welke plaats, zelfstandig een economische activiteit verricht, ongeacht het oogmerk of het resultaat van die activiteit.

Figuur 1 – Hoe btw werkt



Bron: Europese Rekenkamer.

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

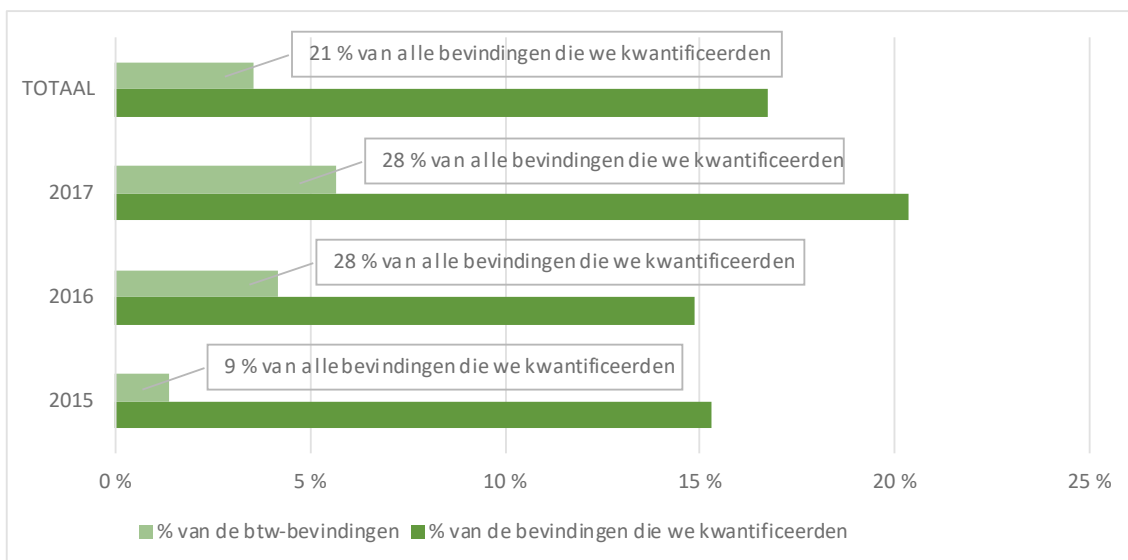
10 In onze DAS-werkzaamheden liepen we tegen btw-subsidiabiliteitskwesties aan, die vaak tot door ons gekwantificeerde fouten leidden. We hebben ook vastgesteld dat er sprake was van verschillen bij de behandeling van btw als subsidiabele kosten binnen en tussen lidstaten en we troffen situaties aan 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.

Figuur 3 – Soorten btw-fouten in DAS-controles met voorbeelden



Bron: Europese Rekenkamer.

Inconsistenties in de behandeling van btw als subsidiabele uitgaven

14 De vergoeding van btw als subsidiabele kosten uit de EU-begroting is tot op zekere hoogte afhankelijk van de wijze waarop projecten zijn gestructureerd, iets waarover de autoriteiten van de lidstaten vrij mogen besluiten. De uitvoering van een bepaald project (bijv. infrastructuur) kan in verschillende lidstaten op verschillende manieren worden georganiseerd, wat leidt tot een inconsistente behandeling van de btw binnen de EU.

15 Sommige lidstaten gebruiken voor dit doel opgerichte entiteiten om infrastructuurprojecten uit te voeren. In het algemeen zijn deze entiteiten volledig het eigendom van de staat of regionale of lokale autoriteiten maar werken zij binnen het wettelijke kader voor particuliere bedrijven. In deze gevallen is het overheidsbedrijf btw-plichtig en wordt de btw dus aangemerkt als terugvorderbaar en niet in aanmerking komend voor EU-financiering.

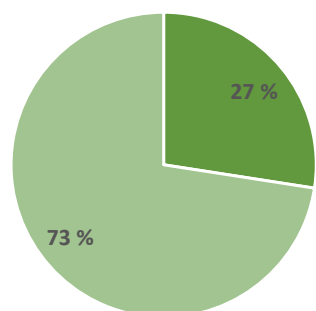
16 In andere gevallen is de rechtstreekse begunstigde van EU-steun de staat of een regionale of lokale autoriteit (of een orgaan dat onder het gezag daarvan staat). Aangezien deze overheidsinstanties normaliter geen btw terug kunnen vorderen, kunnen deze kosten aan de lidstaat worden vergoed uit de EU-fondsen.

17 In **tabel 1** worden de verschillende uitvoeringsstructuren in de wegensector in de lidstaten die we hebben gecontroleerd, gepresenteerd⁸. Hieruit blijkt dat de lidstaten in 73 % van de gevallen een systeem toepassen waarin de btw subsidiabel is.

Tabel 1 – Aard van de begunstigden en subsidiabiliteit van de btw in de wegensector

Lidstaat ⁽¹⁾	Openbaar agentschap of fonds (of vergelijkbaar)	Nationale, regionale of lokale autoriteit	Openbaar bedrijf
Bulgarije	subsidiabel		
Tsjechische Republiek	subsidiabel	subsidiabel	
Duitsland		subsidiabel	
Estland	subsidiabel		
Spanje	subsidiabel		
Griekenland		subsidiabel/niet-subsidiabel	niet-subsidiabel
Hongarije			niet-subsidiabel
Italië		subsidiabel	niet-subsidiabel
Letland		subsidiabel	
Malta	subsidiabel		
Polen	subsidiabel	subsidiabel	
Portugal			niet-subsidiabel
Roemenië		niet-subsidiabel	
Slovenië			niet-subsidiabel
Slowakije		subsidiabel	

Subsidiabiliteit van btw van weginfrastructuurprojecten (% van het aantal gecontroleerde wegebouwprojecten)



■ btw niet-subsidiabel ■ btw subsidiabel

(1) Lidstaten die niet in de lijst zijn opgenomen, kwamen niet voor in onze steekproef of we onderzochten er geen weginfrastructuurprojecten.

Bron: Europese Rekenkamer.

18 We troffen ook situaties aan waarin hetzelfde soort begunstigde voor hetzelfde soort project dat binnen één lidstaat werd uitgevoerd, btw op verschillende wijzen behandelde, zoals blijkt uit **tekstvak 2**. Deze inconsistente interpretatie van de belastingwetgeving leidt tot onzekerheid over de subsidiabiliteit van uitgaven.

⁸ Hetzelfde geldt voor andere soorten infrastructuur, zoals spoorwegen.

Tekstvak 2

Voorbeeld van inconsistente behandeling van btw die werd gedeclareerd bij de aanleg van onderzoeksinfrastructuur

In het kader van onze DAS-controles controleerden we vier projecten met betrekking tot de aanleg van onderzoeksinfrastructuur in de Tsjechische Republiek. De begunstigden waren vier openbare universiteiten in verschillende Tsjechische steden. Elke universiteit behandelde de btw op een andere manier en beschouwde een verschillend aandeel van de btw als subsidiabele kosten. Hoewel dezelfde wetgeving op alle universiteiten van toepassing was, liep de niet-teruggevorderde btw uiteen van 23 % tot 100 %.

De Tsjechische autoriteiten aanvaardden de door de begunstigde gedeclareerde, niet-teruggevorderde btw als subsidiabele kosten, maar gingen niet na welk bedrag werkelijk terugvorderbaar was. Dit verschil in behandeling kwam voornamelijk voort uit de verschillende interpretatie van de Tsjechische belastingwetgeving door de universiteiten, met name van de term “economische activiteit” en de wijze waarop deze moest worden toegepast om de pro-ratabelastingaftrek te berekenen.

Bron: Europese Rekenkamer.

Suboptimaal gebruik van EU-middelen bij de vergoeding van btw aan overheidsinstanties

19 In het algemeen worden overheidsinstanties beschouwd als eindverbruikers, wat wil zeggen dat ze geen recht hebben op een btw-teruggave voor de activiteiten die zij verrichten in hun hoedanigheid van openbare autoriteit (bijv. onderwijs, zorg of sociale diensten). De Commissie en de lidstaten zijn van mening dat de btw in dergelijke situaties werkelijk door de overheidsinstantie wordt gedragen als begunstigde en dat deze dus subsidiabele uitgaven vormt.

20 De door overheidsinstanties als uitgaven gedeclareerde btw vormt echter geen nettokostenpost voor de lidstaat. Dit is met name het geval wanneer nationale regeringen grote infrastructuurprojecten uitvoeren, bijvoorbeeld via een ministerie of een orgaan dat rechtstreeks onder het gezag daarvan staat. Het kan btw als subsidiabele kosten declareren, omdat het ministerie deze niet kan terugvorderen (zie paragraaf 16), en de EU vergoedt de btw aan de autoriteiten van de lidstaten. Tegelijkertijd vloeien de btw-ontvangsten echter ook via het normale belastingstelsel naar de nationale schatkist.

21 De EU-vergoeding kan zelfs hoger zijn dan de werkelijk voor het project gemaakte kosten, exclusief btw, wat betekent dat de inkomsten voor de nationale schatkist in totaal hoger zijn dan de werkelijke uitgaven (zie het voorbeeld in **figuur 4**). Dit komt voor als het nationale aandeel in de financiering van een project onder het btw-tarief ligt⁹. In de huidige programmeringsperiode speelt dit met name bij het Cohesiefonds, dat grote infrastructuurprojecten financiert en waarbij het EU-cofinancieringspercentage voor de overgrote meerderheid van de projecten minimaal 80 % is¹⁰.

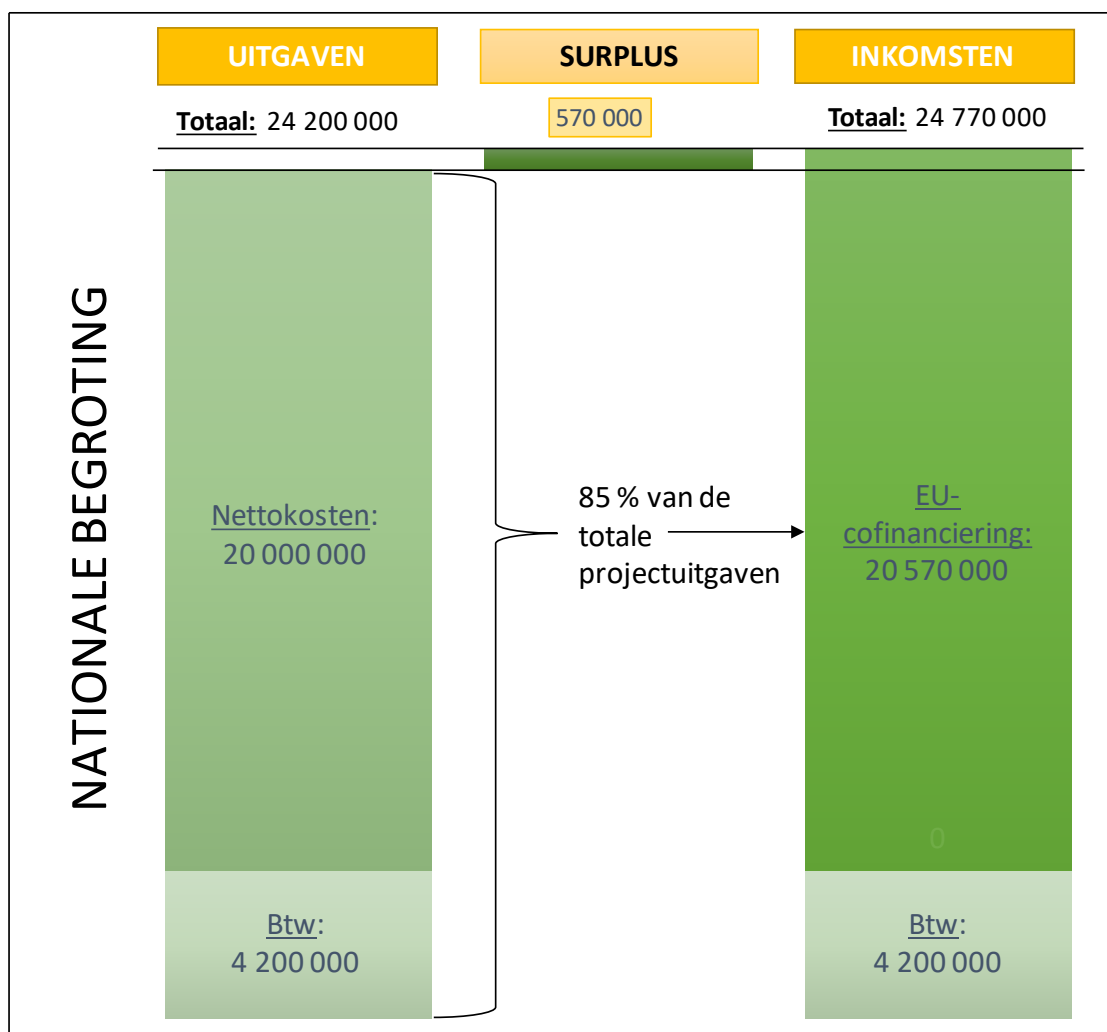
22 Naar onze mening vormt dit vanuit het oogpunt van goed financieel beheer een suboptimaal gebruik van EU-middelen en wordt zo geen waarde toegevoegd. Op basis van de steekproef van projecten die we tussen 2015 en 2017 onderzochten, schatten we dat ongeveer 750 miljoen EUR van de gedeclareerde btw-uitgaven afkomstig is van projecten die door overheidsinstanties worden uitgevoerd. Ongeveer de helft van dit bedrag betreft projecten in het kader van het Cohesiefonds, waarbij het cofinancieringspercentage hoger dan 80 % is.

⁹ Lidstaten mogen het cofinancieringspercentage op projectniveau vrij bepalen zolang ze het gemiddelde cofinancieringspercentage dat is vastgesteld voor de prioritaire as van het OP in acht nemen.

¹⁰ Voor 84 % van de projecten in het kader van het Cohesiefonds in onze steekproef was het cofinancieringspercentage 80% of hoger. Dit aandeel is slechts 50% bij EFRO-projecten.

Figuur 4 – Overcompensatie van btw-uitgaven

Begunstigde:	Centrale overheid (Ministerie van Vervoer)
Project:	Aanleg van een tolvrije snelweg
Normaal btw-tarief:	21 %
EU-cofinanciering voor het project:	85 %



Bron: Europese Rekenkamer.

De pogingen van de Commissie om de situatie te verbeteren

Wat er tot nu toe is gebeurd

23 De Commissie heeft geprobeerd voor de ESI-fondsen de btw-terugvorderbaarheidskwesties in haar voorstel voor de GB-verordening voor de

periode 2014-2020 aan te pakken¹¹. Hoewel het basissubsidiabiliteitsvereiste was dat alleen niet-terugvorderbare btw moest worden vergoed, stond in het voorstel dat de vergoeding van btw die betaald werd door niet-belastingplichtigen zoals omschreven in de btw-richtlijn (in het algemeen overheidsinstanties) of die betaald werd voor infrastructuurprojecten, zou worden uitgesloten. De wetgevers behielden dit niet in de uiteindelijk vastgestelde verordening.

24 We hebben de Commissie in 2015 aanbevolen om het begrip terugvorderbare btw te verduidelijken teneinde een inconsistente interpretatie en het suboptimale gebruik van EU-middelen, met name met betrekking tot publieke begunstigden, te voorkomen. Als reactie op onze aanbeveling stelde de Commissie richtsnoeren over het onderwerp op, die in november 2018 werden gepubliceerd¹².

25 De richtsnoernota van de Commissie is een uitgebreid document dat ingaat op de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor btw in het kader van de regels voor het cohesiebeleid in de periode 2014-2020. De beginselen op basis waarvan de beoordeling van de subsidiabiliteit van de btw moet plaatsvinden, worden erin toegelicht en er wordt verduidelijkt hoe in verschillende scenario's moet worden omgegaan met de subsidiabiliteit van btw (met name hoe de jurisprudentie van het HvJ moet worden uitgelegd). De subsidiabiliteit van btw op het gebied van cohesie blijft echter een ingewikkelde kwestie en de Commissie benadrukt in haar richtsnoernota dat zij haar definitieve standpunt over deze kwestie per geval zal bepalen, rekening houdend met de bijzonderheden van de verschillende activiteiten.

26 We hadden de Commissie in ons Jaarverslag 2017 ook aanbevolen om wijzigingen in de GB-verordening voor het financiële kader na 2020 voor te stellen waarbij de vergoeding van btw uit EU-fondsen aan overheidsinstanties zou worden uitgesloten. In plaats daarvan heeft de Commissie een vereenvoudigde regel over de subsidiabiliteit van btw voor zowel publieke als particuliere begunstigden voorgesteld¹³. Volgens deze

¹¹ Artikel 59, lid 3, onder c), van COM(2011) 0615 definitief.

¹² SWD(2018)459 final – Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period.

¹³ Artikel 58, lid 1, van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa, COM(2018) 375 final van 29.5.2018.

regel zou btw, of deze nu terugvorderbaar is of niet, worden vergoed, indien de totale projectkosten minder dan 5 miljoen EUR bedragen. Bij projecten boven dit plafond zou alle btw (met inbegrip van de niet-terugvorderbare btw) niet-subsidiabel zijn.

Wat in de volgende programmeringsperiode zou kunnen gebeuren

27 Het voorstel van de Commissie biedt meer rechtszekerheid dan in de vorige programmeringsperiodes, en in beginsel is het gemakkelijker toe te passen. Voor zover wij weten bestaat er echter geen reden waarom het plafond is vastgesteld op 5 miljoen EUR.

28 Bovendien wordt met het voorstel het probleem van het suboptimale gebruik van EU-middelen niet opgelost voor projecten van minder dan 5 miljoen EUR:

- o overheidsinstanties zullen nog steeds EU-middelen ontvangen voor btw die geen echte kosten voor de lidstaten vertegenwoordigen; en
- o uit de EU-begroting zou ook btw worden vergoed voor projecten waarvoor deze geen werkelijke kosten voor de begunstigde vormt (bijv. particuliere ondernemingen die de btw kunnen terugvorderen).

29 De voorgestelde GB-verordening biedt de autoriteiten van de lidstaten een aanzienlijke mate van flexibiliteit bij het bepalen van de reikwijdte van een project. Dit kan ertoe leiden dat begunstigde projecten kunstmatig onder het plafond van 5 miljoen EUR houden om de mogelijkheid om EU-middelen te verkrijgen zo groot mogelijk te maken¹⁴.

30 Daarnaast blijft er sprake van inconsistentie tussen het voorstel van de Commissie voor het cohesiebeleid in de periode 2021-2027 en de regels die gelden op andere beleidsterreinen. In het Financieel Reglement, waarin algemene financiële regels voor de EU-begroting zijn vastgelegd, wordt bepaald hoe btw moet worden

¹⁴ Voor een project met een begroting van 8 miljoen EUR zou de begunstigde helemaal geen btw vergoed krijgen. Als die begunstigde echter twee projecten van 4 miljoen EUR zou opzetten, zou de btw bij beide projecten subsidiabel zijn. Met een cofinancieringspercentage van 70 % en een btw-tarief van 20% is het verschil in de ontvangen subsidie tussen de twee scenario's ongeveer 1 miljoen EUR.

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.