



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 januari 2022
(OR. en)

5394/22

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0002 (NLE)**

**FISC 14
ECOFIN 45**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	13 januari 2022
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 8 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSVERORDENING VAN DE RAAD tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de actualisering van het certificaat van vrijstelling van btw en/of accijnzen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 8 final.

Bijlage: COM(2022) 8 final



Brussel, 13.1.2022
COM(2022) 8 final

2022/0002 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSVERORDENING VAN DE RAAD

**tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de actualisering
van het certificaat van vrijstelling van btw en/of accijnzen**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Sinds 1977 kent de btw-richtlijn¹ een vrijstelling voor leveringen van goederen en diensten aan de strijdkrachten van elke staat die partij is bij het Noord-Atlantisch Verdrag, voor zover deze strijdkrachten deelnemen aan een gemeenschappelijke defensie-inspanning buiten hun eigen staat. Deze vrijstelling moest tegemoetkomen aan situaties waarin de keten van inkomsten- en uitgavenstromen doorbroken wordt, omdat de btw op dergelijke prestaties in de regel inkomsten genereert voor de staat waar de strijdkrachten zich bevinden in plaats van hun eigen staat. Zij is opgenomen in artikel 151 van de btw-richtlijn.

Ook de accijnsrichtlijn² kent sinds 1993 een vergelijkbare vrijstelling van accijns³ voor overbrengingen van accijnsgoederen naar de strijdkrachten van alle staten die lid zijn van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

In december 2019⁴ heeft de Raad de btw- en de accijnsrichtlijn gewijzigd om vrijstelling te verlenen voor de defensie-inspanningen die strijdkrachten van een lidstaat in een andere lidstaat verrichten ter uitvoering van een Unieoptreden in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), dat aanvankelijk in 2000 was opgezet als het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Deze nieuwe maatregelen moeten vanaf 1 juli 2022 door de lidstaten worden toegepast.

In juli 2021⁵ heeft de Raad de btw-richtlijn gewijzigd om ook vrijstelling te verlenen voor maatregelen die op het niveau van de Unie worden genomen in reactie op de COVID-19-pandemie. Deze nieuwe vrijstellingen moesten met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 door de lidstaten worden toegepast.

Het is dus zaak de maatregelen in de btw-uitvoeringsverordening⁶ waarmee uitvoering wordt gegeven aan de in artikel 151 van de btw-richtlijn vastgestelde vrijstellingen, aan die wijzigingen aan te passen.

• Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Het voorstel hangt nauw samen met de in december 2019 aangenomen wijzigingen van de btw- en de accijnsrichtlijn en vormt een aanvulling op het btw-actieplan⁷ van 2016 waarin is

¹ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 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 van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG ([PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12](#)).

³ Krachtens het Unierecht wordt er accijns geheven op alcoholhoudende dranken, tabaksfabricaten en energieproducten (motor- en verwarmingsbrandstoffen zoals benzine en gasolie, elektriciteit, aardgas, kolen en cokes). De structuur van de belastingen en minimumtarieven is geharmoniseerd op het niveau van de Unie.

⁴ Richtlijn (EU) 2019/2235 van de Raad van 16 december 2019 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 ([PB L 336 van 30.12.2019, blz. 10](#)).

⁵ Richtlijn (EU) 2021/1159 van de Raad van 13 juli 2021 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende tijdelijke vrijstellingen bij invoer en bepaalde leveringen van goederen en diensten in reactie op de COVID-19-pandemie ([PB L 250 van 15.7.2021, blz. 1](#)).

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 van de Raad van 15 maart 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (herschikking) ([PB L 77 van 23.3.2011, blz. 1](#)).

beschreven hoe het btw-stelsel kan worden gemoderniseerd om het eenvoudiger, fraudebestendiger en ondernemingsvriendelijk te maken. Het hangt ook nauw samen met de in juli 2021 aangenomen wijzigingen van de btw-richtlijn om vrijstelling te verlenen voor Uniemaatregelen in reactie op de COVID-19-pandemie, waarmee de gevolgen van de huidige gezondheidscrisis worden aangepakt.

Het voorstel strekt tot vaststelling van maatregelen waarmee uitvoering kan worden gegeven aan de nieuwe vrijstellingen overeenkomstig artikel 151, lid 1, punten a ter), b bis) en b ter), van de btw-richtlijn en artikel 12, lid 1, punt b bis), van de accijnsrichtlijn.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is in overeenstemming met de mondiale strategie van de Europese Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid⁸ en het uitvoeringsplan inzake veiligheid en defensie⁹, dat voorstellen bevat voor de uitvoering van deze strategie op het gebied van veiligheid en defensie.

Het geeft uitvoering aan de toezegging die de Commissie in het actieplan voor militaire mobiliteit¹⁰ heeft gedaan, om te beoordelen of het haalbaar is om de btw-behandeling van de defensie-inspanningen in het kader van de EU en onder de koepel van de NAVO op elkaar af te stemmen.

Het voorstel is ook in overeenstemming met het Europees defensieactieplan¹¹, dat onder meer voorziet in de oprichting van een Europees Defensiefonds¹², en met het Athenamechanisme¹³, dat (krachtens artikel 41, lid 2, VEU) de financiering van de gemeenschappelijke kosten van militaire missies en operaties van de EU in het kader van het GVDB regelt.

Het voorstel is, tot slot, in overeenstemming met door de Unie genomen initiatieven in reactie op de COVID-19-pandemie en ondersteunt met name dringende maatregelen die in het kader van het instrument voor noodhulp (ESI¹⁴) worden genomen om de gevolgen van de huidige gezondheidscrisis aan te pakken.

⁷ Naar een gemeenschappelijke btw-ruimte in de EU - Tijd om knopen door te hakken, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over een actieplan betreffende de btw ([COM\(2016\) 148 final](#)).

⁸ [Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa – Een mondiale strategie van de Europese Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid](#).

⁹ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

¹⁰ Actieplan voor militaire mobiliteit, Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad ([JOIN \(2018\) 5 final](#)).

¹¹ Europees defensieactieplan, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's ([COM\(2016\) 950 final](#)).

¹² Verordening (EU) 2021/697 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot oprichting van het Europees Defensiefonds en tot intrekking van Verordening (EU) 2018/1092 ([PB L 170 van 12.5.2021, blz. 149](#)). Het Fonds zal 2,6 miljard EUR verstrekken voor de rechtstreekse financiering van concurrerende en gezamenlijke onderzoeksprojecten, met name via subsidies, en 5,3 miljard EUR voor de medefinanciering van de gezamenlijke ontwikkelingskosten van prototypeontwikkeling en de daaropvolgende certificerings- en testvereisten, als aanvulling op de investeringen van de lidstaten.

¹³ [Besluit \(GBVB\) 2015/528 van de Raad](#) tot instelling van een mechanisme voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de operaties van de Europese Unie die gevolgen hebben op militair of defensiegebied (Athena) en tot intrekking van Besluit 2011/871/GBVB ([PB L 84 van 28.3.2015, blz. 39](#)).

¹⁴ Verordening (EU) 2020/521 van de Raad van 14 april 2020 tot activering van noodhulp uit hoofde van Verordening (EU) 2016/369, en tot wijziging van de bepalingen ervan rekening houdend met de uitbraak van COVID-19 ([PB L 117 van 15.4.2020, blz. 3](#)).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 397 van de btw-richtlijn. In dit artikel is bepaald dat de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen de nodige maatregelen vaststelt ter uitvoering van deze richtlijn.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Om de onderlinge aanpassing van de btw- en accijnsbehandeling van de defensie-inspanningen in het kader van de EU en van de NAVO (waarin de wijzigingen van de btw- en accijnsrichtlijn voorzien) te voltooien en om ervoor te zorgen dat de vrijstellingen die in de btw-richtlijn zijn opgenomen om de Uniemaatregelen in reactie op de COVID-19-pandemie te ondersteunen, in de praktijk kunnen worden toegepast, dient de btw-uitvoeringsverordening dienovereenkomstig te worden gewijzigd. De lidstaten kunnen dit niet alleen doen. De aanpassing vereist een voorstel van de Commissie om de btw-uitvoeringsverordening te wijzigen.

- **Evenredigheid**

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 goede werking van de eengemaakte markt en de geleidelijke vormgeving van een gemeenschappelijk defensiebeleid in het kader van het GVDB. Dit voorstel heeft betrekking op praktische aspecten die voortvloeien uit de onderlinge aanpassing van het toepassingsgebied van de vrijstellingen voor de defensie-inspanningen in het kader van de EU en van de NAVO, en uit de vaststelling van nieuwe vrijstellingen voor Uniemaatregelen die in reactie op de COVID-19-pandemie worden genomen (zoals reeds door de Raad goedgekeurd) en geen noemenswaardig effect op de belastinggrondslag zullen hebben.

- **Keuze van het instrument**

Er wordt voorgesteld een uitvoeringsverordening aan te nemen om de btw-uitvoeringsverordening te wijzigen.

3. EVALUATIE EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De lidstaten zijn geraadpleegd in de groep over de toekomst van de btw¹⁵ en hebben breed ingestemd met een EU-optreden dat voorziet in een btw-vrijstelling voor leveringen van goederen en diensten in verband met de defensie-inspanning binnen het Uniekader, naar analogie met de vrijstelling voor leveringen van goederen en diensten in verband met de NAVO-defensie-inspanning op grond van artikel 151, lid 1, punten c) en d), van de btw-richtlijn.

Voor de maatregelen in reactie op de COVID-19-pandemie zijn geen belanghebbenden geraadpleegd vanwege het urgente karakter van dit initiatief.

Dit voorstel geeft alleen uitvoering aan de nodige praktische regelingen voor een soepele toepassing van de nieuwe btw-vrijstellingen in de praktijk.

¹⁵ Informele groep bestaande uit vertegenwoordigers van nationale belastingdiensten, waarin de Commissie btw-deskundigen van de lidstaten kan raadplegen over prewetgevingsinitiatieven.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Voordat zij haar voorstel voor de btw-vrijstelling voor leveringen van goederen en diensten in verband met de defensie-inspanning binnen het Uniekader heeft gedaan, heeft de Commissie deskundig advies gezocht bij vertegenwoordigers van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO)¹⁶, het Europees Defensieagentschap (EDA)¹⁷ en defensiedeskundigen die de leden van de groep over de toekomst van de btw bijstaan. Voor de voorgestelde vrijstelling in reactie op de COVID-19-pandemie heeft de Commissie zich gebaseerd op publiek beschikbare informatie over de epidemiologische situatie en op relevante beschikbare wetenschappelijke gegevens met betrekking tot de huidige COVID-19-pandemie. Voor dit voorstel, dat uitvoering geeft aan deze vrijstellingen, was geen verdere expertise nodig.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel houdt geen verband met Refit en heeft geen bijzondere gevolgen voor micro-, kleine en middelgrote ondernemingen.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel wijzigt alleen het vrijstellingscertificaat dat in de praktijk nodig is om de btw-vrijstellingen toe te passen, maar wijzigt het toepassingsgebied van de vrijstellingen als zodanig niet. Er zijn dus geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal toezien op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen in het kader van haar controletaken inzake de correcte toepassing van de btw- en accijnswetgeving van de EU.

- **Artikelsgewijze toelichting**

De artikelen 1 en 2 van het voorstel vervangen het certificaat van vrijstelling van btw en/of accijnzen in bijlage II bij de btw-uitvoeringsverordening door een nieuwe versie die ook ziet op goederen en diensten die bestemd zijn voor officieel gebruik door de strijdkrachten van een lidstaat die deelnemen aan een Unieoptreden in een andere lidstaat in het kader van het GVDB, en op goederen en diensten die door de Europese Commissie of een Europees agentschap of orgaan worden aangekocht bij de uitvoering van hun taken, teneinde te reageren op de COVID-19-pandemie. Aan dit voorstel zijn twee versies van het certificaat van vrijstelling van btw en/of accijnzen gehecht om rekening te houden met het tijdschema voor de inwerkingtreding van de wijzigingen van de btw-richtlijn. Het certificaat in bijlage I bij het voorstel, waarin een vak is opgenomen voor begunstigde instellingen bij de uitvoering van hun taken in reactie op de COVID-19-pandemie, zal onmiddellijk van toepassing worden. Deze versie zal per 1 juli 2022 worden vervangen door de versie in bijlage II bij het voorstel, waarin een vak voor activiteiten in het kader van het GVDB is toegevoegd.

¹⁶ De EDEO staat de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid bij in al zijn taken, waaronder het GVDB.

¹⁷ Het EDA is opgericht in 2004 krachtens Gemeenschappelijk Optreden 2004/551/GBVB van de Raad (PB L 245 van 17.7.2004, blz. 17).

Niettenaastende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie wordt het vak in bijlage II dat verwijst naar de strijdkrachten van het Verenigd Koninkrijk die op het eiland Cyprus gestationeerd zijn, gehandhaafd. Overeenkomstig het terugtrekkingsakkoord¹⁸ en met name het protocol inzake de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk vallen¹⁹, zijn de bepalingen van het recht van de Unie inzake omzetbelasting, accijnzen en andere vormen van indirecte belastingen die zijn vastgesteld op grond van artikel 113 VWEU, van toepassing op en in de Sovereign Base Areas²⁰ en verstrekt het Verenigd Koninkrijk vrijstellingscertificaten na goedkeuring door de Republiek Cyprus²¹.

¹⁸ Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7).

¹⁹ Protocol inzake de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vallen (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 146).

²⁰ Artikel 3, lid 1, van het Protocol inzake de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk vallen.

²¹ Artikel 4, lid 1, van het Protocol inzake de zones van Cyprus die onder de soevereiniteit van het Verenigd Koninkrijk vallen.

Voorstel voor een

UITVOERINGSVERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wat betreft de actualisering van het certificaat van vrijstelling van btw en/of accijnzen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde¹, en met name artikel 397,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2008/118/EG² van de Raad zijn gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2019/2235³ van de Raad, die vrijstellingen van btw en accijnzen voor defensie-inspanningen binnen het Uniekader heeft ingevoerd. Deze vrijstellingen moeten door de lidstaten vanaf 1 juli 2022 worden toegepast.
- (2) Richtlijn 2006/112/EG is nadien ook gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2021/1159⁴ van de Raad, die nieuwe btw-vrijstellingen heeft ingevoerd voor maatregelen die op het niveau van de Unie worden genomen in reactie op de COVID-19-pandemie. Deze vrijstellingen moesten door de lidstaten met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 worden toegepast.
- (3) In bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011⁵ van de Raad is een certificaat opgenomen dat dient als bewijs dat een bepaalde handeling in aanmerking komt voor vrijstelling van btw en/of accijnzen op grond van artikel 151 van Richtlijn 2006/112/EG. Om de lidstaten in staat te stellen de nieuwe btw-vrijstelling voor defensie-inspanningen en de btw-vrijstellingen voor maatregelen die op het niveau van de Unie worden genomen in reactie op de COVID-19-pandemie, op uniforme wijze toe te passen, moet dat certificaat worden aangepast.

¹ PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12).

³ Richtlijn (EU) 2019/2235 van de Raad van 16 december 2019 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 (PB L 336 van 30.12.2019, blz. 10).

⁴ Richtlijn (EU) 2021/1159 van de Raad van 13 juli 2021 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende tijdelijke vrijstellingen bij invoer en bepaalde leveringen van goederen en diensten in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 250 van 15.7.2021, blz. 1).

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 van de Raad van 15 maart 2011 houdende vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 77 van 23.3.2011, blz. 1).

- (4) Wat betreft de nieuwe btw-vrijstellingen voor maatregelen die op het niveau van de Unie worden genomen in reactie op de COVID-19-pandemie uit hoofde van Richtlijn 2006/112/EG, moet het certificaat worden gewijzigd om de Commissie of Europese agentschappen of organen, wanneer deze hun taken uitvoeren in reactie op de COVID-19-pandemie, toe te voegen als begunstigde instelling. Bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 moet te dien einde worden gewijzigd met ingang van 1 januari 2021.
- (5) Wat betreft de nieuwe btw-vrijstelling voor defensie-inspanningen binnen het Uniekader, moet het certificaat worden gewijzigd om de Commissie of Europese agentschappen of organen, wanneer deze hun taken uitvoeren in reactie op de COVID-19-pandemie, alsmede de strijdkrachten van een lidstaat die deelnemen aan een Unieoptreden in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, toe te voegen als begunstigde instelling. Bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 moet te dien einde worden gewijzigd met ingang van 1 juli 2022.
- (6) Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wordt vervangen door de tekst in bijlage I bij deze verordening.

Artikel 2

Bijlage II bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 282/2011 wordt vervangen door de tekst in bijlage II bij deze verordening.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 1 is van toepassing met ingang van 1 januari 2021.

Artikel 2 is van toepassing met ingang van 1 juli 2022.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter