

Goedkeuring van het Benelux Bijstandsverdrag inzake omzetbelasting, alsmede voorzieningen ter vergemakkelijking van het Beneluxgoederenverkeer

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

Het bij dit wetsontwerp ter goedkeuring aangeboden Verdrag tot wederzijdse bijstand tussen Nederland, België en Luxemburg inzake de heffing van omzetbelasting, overdracht-taxe en soortgelijke belastingen, bevat bepalingen omtrent het over en weer verschaffen van inlichtingen betreffende goederen, welke de binnengrenzen van het Beneluxgebied overschrijden. Een uitwisseling van gegevens, zoals in dat verdrag is neergelegd, draagt er toe bij de heffing van deze belastingen te verzekeren door middel van administratieve controle. De bedoeling van het verdrag is vooral door een zodanige wijze van controle het oponthoud van goederen aan de grens te verminderen.

Oponthoud van het goederenverkeer aan de gemeenschappelijke grens wordt, wat het fiscale vlak betreft, met name veroorzaakt door de formaliteiten welke vervuld moeten worden met betrekking tot de omzetbelasting (en vergelijkbare belastingen in de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie) en de accijnzen. Deze belastingen moeten immers behalve in het „binnenland”, ook bij invoer worden geheven. Van de heffing bij invoer kan niet worden afgezien zolang de genoemde belastingen niet gelijk zijn gemaakt, althans in verregaande mate zijn geharmoniseerd.

Spoedig na de inwerkingtreding op 1 januari 1948 van de op 5 september 1944 te Londen tussen de drie Beneluxlanden gesloten Douanevereenkomst (*Trb.* 1961, 15) zijn maatregelen in studie genomen tot harmonisatie van die belastingen. Die studie heeft geleid tot de totstandkoming op 18 februari 1950 te 's-Gravenhage van het Verdrag tot unificatie van accijnzen en het waarborgrecht (*Trb.* 1961, 81), terwijl voorts in het op 3 februari 1958 te 's-Gravenhage ondertekende Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (*Trb.* 1960, 124) het beginsel van harmonisatie van omzetbelastingstelsels werd neergelegd.

Met de unificatie van de accijnzen en de harmonisatie van de omzetbelasting is, zoals bekend, minder voortgang gemaakt dan men zich aanvankelijk had voorgesteld.

Wat de accijnzen betreft, zijn moeilijkheden welke aan verwezenlijking van de unificatie in de weg staan bij herhaling in het parlement uiteengezet, laatstelijk bij de behandeling van het wetsontwerp inzake de accijns van bier (zitting 1963—1964 6735).

Wat de omzetbelasting, de overdracht-taxe en soortgelijke belastingen aangaat, is de — gezien de budgettaire, economische en sociale gevolgen daarvan — zeer ingrijpende beslissing tot harmonisatie tot dusverre niet genomen kunnen worden. In het huidige stadium is het daarenboven voor de Beneluxlanden weinig opportuun om de harmonisatie van de omzetbelasting gezamenlijk opnieuw ter hand te nemen nu de Europese Commissie voorstellen heeft gedaan om te komen tot een harmonisatie van de omzetbelastingstelsels in de zes lid-staten, voorstellen waarover de lid-staten zich thans beraden.

Zolang het probleem van gelijkmaking van de tot dusver autonome binnenlandse belastingen in de drie landen niet tot een oplossing is gebracht, zal het uitermate moeilijk, zo niet onmogelijk zijn de formaliteiten aan de grens geheel op te heffen.

Niettemin is de eerste ondergetekende van mening, dat met het nemen van maatregelen om het oponthoud aan de grens te verminderen niet moet worden gewacht tot het probleem van de harmonisatie der belastingen zijn beslag heeft gekregen; daarmede kunnen, gezien de vele facetten die daaraan zijn verbonden, nog jaren gemoeid zijn. Naar zijn mening dienen al die maatregelen te worden genomen, die ertoe zouden kunnen bijdragen, het grensverkeer binnen het kader van de bestaande situatie vrijer te maken.

In overleg met de Beneluxpartners wil hij dan ook een poging doen om het onderlinge grensverkeer verder te vergemakkelijken. Hierbij staat een regeling voor ogen, waarbij de omzetbelasting niet bij invoer wordt voldaan op douaneaangifte, doch waarbij de importeur de ter zake van zijn importen verschuldigde belasting periodiek op aangifte voldoet. In dit denkbeeld wordt dus de inning van de belasting als het ware verlegd van de grens naar de ontbieder van de goederen in het binnenland. Hoewel binnen het kader van het bestaande douanetoezicht de goederen waarvoor deze wijze van heffing zou worden ingevoerd niet geheel buiten dat toezicht kunnen blijven, al zou het reeds zijn omdat ze van andere goederen moeten worden onderscheiden, zullen zij toch aanmerkelijk sneller en met minder kosten dan op dit ogenblik de grens-posten kunnen passeren. Daar staat tegenover dat de desbetreffende importeurs de bij invoer verschuldigde omzetbelasting moeten berekenen en in hun periodieke aangifte verschillende gegevens moeten vermelden die thans in de douaneaangifte worden ingevuld. In een aantal gevallen kan derhalve de methode van het door de importeur periodiek, via de boekhouding, aangeven van geïmporteerde goederen een administratieve verzwaaring betekenen.

Hoe de voor- en nadelen zullen uitvallen, zal voor een belangrijk deel afhangen van de wijze waarop de bezwaren van de nieuwe heffingsmethode kunnen worden opgevangen.

Onder die omstandigheden kwam het raadzaam voor, met die methode een proef te nemen. Die proef zal voorlopig kunnen worden beperkt tot bepaalde importeurs of groepen van importeurs dan wel tot bepaalde goederensoorten; ook kan worden gedacht aan een combinatie van deze mogelijkheden. Aan de hand van de verkregen resultaten kan dan worden beoordeeld of en in hoeverre de nieuwe methode op een breder terrein toepassing zou kunnen vinden. Gezien de bij een dergelijke proef betrokken belangen van de desbetreffende importeurs, ligt het in het voornemen van te voren nauw overleg te plegen met het bedrijfsleven. Over de uitwerking van deze regeling zal eveneens overleg worden gepleegd met de Beneluxpartners. Aangezien de omvang van het oponthoud aan de grens bij de douanebehandeling bepaald wordt door die behandeling aan beide zijden van de grens, zijn ook bij hen dergelijke maatregelen in voorbereiding.

Samenwerking tussen de administraties van de landen is nog om een andere reden gewenst. Indien aan de ontbieder van de goederen wordt overgelaten zelf de belasting te berekenen en periodiek af te dragen is, anders dan bij vrijmaking aan de grens, slechts controle achteraf uit diens boekhouding mogelijk. Ten einde de boekhouding van de importeur te kunnen controleren, is het noodzakelijk de daarin vermelde transacties te

kunnen toetsen aan gegevens die zijn ontleend aan de boekhouding van de contractpartij in het partnerland. Het onderwerpelijke verdrag nu bevat bepalingen, welke voor de belastingdiensten van de landen moet leiden tot de voor die toetsing vereiste onderlinge bijstand. Die bijstand houdt onder andere in, dat een spontane uitwisseling zal plaatsvinden van gegevens, welke bij normale periodieke controle door de eigen instanties worden ontleend aan de administratie van ondernemers die min of meer geregeld importeren uit of exporteren naar partnerlanden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid, dat de belastingdienst op daartoe gedaan verzoek van een partnerland bepaalde inlichtingen verkrijgt.

Met het over en weer verstrekken van inlichtingen kan niet worden volstaan, aangezien die inlichtingen in de eerste plaats worden ontleend aan gegevens uit de administratie van belanghebbenden. Met het oog op frauduleuze praktijken, welke zijn gericht op het niet of niet tot het juiste bedrag voldoen van de belasting, is bij het verdrag een hoofdelijke aansprakelijkheid van de buitenlandse exporteur voor de door de importeur verschuldigde omzetbelasting in het leven geroepen.

Een bijstand, als in het verdrag is voorzien, zal ook nodig kunnen blijken nadat, hetzij in Beneluxverband, hetzij in E.E.G.-verband, een effectieve harmonisatie zal zijn tot stand gekomen. Alsdan zal immers een wederzijdse hulp en bijstand tussen de onderscheidene belastingdiensten met het oog op de controle nuttig zijn. Hoewel die toekomstige samenwerking anders zal zijn geïntereerd dan de thans voorziene bijstand, kan worden vastgesteld, dat hiermede een richting wordt ingeslagen die ook voor de toekomstige ontwikkeling van positieve betekenis kan zijn.

Gezien het karakter van de proef, waarvan het uiteindelijke resultaat verband houdt met feiten en omstandigheden van praktische aard, is het niet wel mogelijk reeds thans een enigszins afgeronde regeling bij de wet voor te stellen. Gedurende de tijd, waarin het systeem wordt beproefd, zal derhalve moeten worden volstaan met een voorlopige regeling. Te dien einde is in artikel 2 van de wet voorgesteld, aan de Kroon de bevoegdheid te geven om een regeling te treffen krachtens welke de omzetbelasting, die is verschuldigd wegens de invoer van uit het grondgebied van België of Luxemburg herkomstige goederen, wordt geheven bij degene die de goederen uit één van de andere Beneluxlanden betreft.

Voor de goederen, ten aanzien van welke de belasting op eigen aangifte via de boekhouding wordt voldaan, zal de gebruikelijke invoerprocedure niet meer worden gevolgd. De wet geeft in artikel 2, tweede lid, te dien einde de mogelijkheid af te wijken van de bepalingen van de douanewetgeving.

Het ontwerp van het ter goedkeuring aangeboden verdrag is op 9 september 1963 om advies voorgelegd aan de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, die op 21 februari 1964 daarover een gunstig advies heeft uitgebracht (zie de stukken van de raad 49-1, 49-2, alsmede de *Handelingen* 1964, nr. 47 en 48). De ondertekening van het verdrag heeft op 25 mei 1964 te Brussel plaatsgevonden.

Toelichting op de artikelen van het verdrag

Deze toelichting is gelijklopend aan de toelichting, welke aan de Interparlementaire Beneluxraad is verstrekt, of komt daarmee in strekking overeen.

Artikel 1 en 2. Hierin zijn enkele inleidende bepalingen vervat.

Artikel 3. Dit artikel betreft de uitwisseling uit eigen beweging van gegevens, die in elk land bij het toezicht op de naleving van de nationale wetgeving ter kennis komen van de administratie en die voor de heffing van de belasting in een van de andere partnerlanden van nut kunnen zijn. Dit zijn in het algemeen gegevens, die geput worden uit documenten van belastingplichtingen, waarvan de controlerende ambtenaren kennis nemen, zoals facturen, factuurboeken, bestelbriefjes,

betalingsoverdrachten, enz., uit welke van levering van goederen naar een ander partnerland kan blijken. Ten einde nodeloze administratieve werkzaamheden te voorkomen is bepaald, dat de administraties omtrent de omvang van de spontaan uit te wisselen gegevens nadere afspraken kunnen maken.

Artikel 4. Ingevolge dit artikel is de administratie van een land verplicht een onderzoek in te stellen ter verkrijging van de gegevens, die haar door een partnerland worden gevraagd en waarover zij nog niet mocht beschikken. Een dergelijk onderzoek geschiedt binnen de grenzen, welke in het kader van de nationale wetgeving voor overeenkomstige gevallen geoorloofd zijn. Om het karakter van wederkerigheid van de bijstand zoveel mogelijk gestand te kunnen doen, is echter bepaald, dat die verplichting niet bestaat als de wetgeving van het verzoekende land een soortgelijk onderzoek op eigen grondgebied niet toestaat.

Artikel 5. Ten einde het onderzoek ten behoeve van een partnerland zo doeltreffend mogelijk te doen zijn, is de mogelijkheid geopend, dat ambtenaren van dat land daarbij aanwezig zijn en hulp verlenen. De ambtenaren van het land waar het onderzoek plaats vindt, moeten instemmen met het optreden van de ambtenaren van het andere land en ook steeds de leiding van de verrichtingen behouden.

Bepalingen van soortgelijke strekking zijn opgenomen in artikel 4 van het Beneluxverdrag van 5 september 1952 nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen (*Trb.* 1952, 136), in artikel 13 van het Beneluxverdrag van 16 maart 1961 over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer (*Trb.* 1961, 44) en in artikel 26 van het op 27 juni 1962 ondertekende Beneluxverdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (*Trb.* 1962, 97).

Artikel 6. Aangezien het verstrekken van gegevens, vooral als zij betrekking hebben op particulieren, tot delicate problemen aanleiding kan geven, is hier bepaald, dat de gegevens, die in een ander land met betrekking tot een bepaalde persoon zijn verkregen slechts mogen worden gebruikt in het kader van de heffing van de door hem aan de Staat verschuldigde belastingen. Uitzondering wordt hierop gemaakt in verband met gegevens ten behoeve van het openbaar ministerie met het oog op strafrechtelijke vervolgingen.

Artikel 7. Indien de leverancier door onjuiste of onvolledige vermeldingen in zijn boekhouding eraan medewerkt, dat de belasting niet ten volle wordt voldaan, bestaat er alleszins aanleiding de belangen van de schatkist veilig te stellen door die leverancier hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de belastingsschuld. Ook in de Nederlandse omzetbelastingwetgeving bestaat in vergelijkbare gevallen bij leveringen en dienstverrichtingen hier te lande medeaansprakelijkheid bij samenwerking tussen de bij de transactie betrokken partijen. Het komt wenselijk voor aan de werking van de hoofdelijke aansprakelijkheid zekere voorwaarden en beperkingen te verbinden. Omdat de gevallen, waarin op de hoofdelijke aansprakelijkheid een beroep moet kunnen worden gedaan, eerst kunnen worden aangegeven wanneer de regelingen, die de landen in hun nationale wetgevingen zullen treffen, bekend zijn, is het stellen van die voorwaarden en beperkingen overgelaten aan een notawisseling.

Artikel 8. Dit artikel is van overeenkomstige strekking als artikel 11 van het reeds eerder genoemde Verdrag nopens de samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen en artikel 19 van het reeds eerder genoemde Verdrag over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer. Het kan voor de wederzijdse bijstand van belang zijn, dat de ambtenaren van het ene land gerechtigd zijn getuigenis af te leggen in een ander land. Ten einde moeilijkheden te vermijden ten aanzien van de geheimhoudingsplicht, welke de nationale wetgeving eventueel bevat, is, evenals in de genoemde artikelen, bepaald dat de ambtenaren naar behoren moeten zijn gemachtigd door de administratie, waartoe zij behoren.

Artikel 9. Het onderwerpelijk artikel neemt inzake de bewijskracht van procesen-verbaal en andere geschriften het beginsel over, dat ten grondslag ligt aan artikel 3 van het Verdrag nopens samenwerking op het stuk van douanen en van accijnzen en aan artikel 12, eerste lid, van het Verdrag over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer.

Artikel 10. Dit artikel regelt de rechten en de verplichtingen van de ambtenaren, die onder de werking van het verdrag in een ander land een functie uitoefenen. De bepalingen zijn in strekking gelijk aan die van artikel 16, eerste en tweede lid, van het Verdrag op het stuk van douanen en van accijnzen en van artikel 22, eerste en tweede lid, van het Verdrag inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer.

Artikel 11. Het nieuwe systeem van heffing van de omzetbelasting, de overdrachtaxe en soortgelijke belastingen met betrekking tot de goederen in het verkeer over de onderlinge landsgrenzen vereist een intensieve samenwerking tussen de administraties van de partnerlanden om op de meest doelmatige wijze van gegevens te kunnen uitwisselen, die voor het toezicht op de naleving van de desbetreffende bepalingen van de onderscheiden nationale wetgevingen van belang zijn.

De gewone onderzoeken, die in een partnerland ten dienste van het toezicht op de naleving van de nationale wetgeving plaatshebben, kunnen tevens dienstbaar worden gemaakt aan het toezicht van een partnerland op de naleving van de aldaar geldende wetgeving. Een onderzoek op verzoek van een partnerland kan bijzondere toelichting vereisen met het oog op de omstandigheden van het geval.

Het kan daardoor van groot nut zijn de uitwisseling van de gegevens onder te brengen bij gemeenschappelijke diensten waar, naast ambtenaren van het land van vestiging, ook ambtenaren uit de beide andere landen werkzaam zijn, die ten aanzien van de uit te wisselen gegevens de schakel kunnen vor-

men tussen de betrokken administraties en voorlichting kunnen verstrekken. De ambtenaren van de partnerlanden, die bij de gemeenschappelijke dienst werkzaam zijn, zouden op de voet van artikel 5 van het verdrag behulpzaam kunnen zijn bij controles die door de nationale ambtenaren worden gehouden. Met het oog daarop is in het onderwerpelijk artikel in de mogelijkheid voorzien, dat de Ministers van Financiën van de drie landen dergelijke gemeenschappelijke diensten samenstellen. Zij kunnen de organisatie en de werkwijze van die diensten bepalen. Die organisatie zal een zodanige zijn, dat de diensten werken als ontmoetingspunten voor de reeds bestaande diensten. Zij zullen geen eigen positie innemen en dan ook niet zelfstandig tegenover het publiek kunnen optreden. De ambtenaren, die van deze diensten deel uitmaken, zullen steeds optreden als ambtenaren van de administratie van hun eigen land en binnen het kader van de bevoegdheden, dat voor het optreden in een ander land in het verdrag is bepaald.

Artikel 12. De vrijstelling van belasting ter zake van het gebruik van vervoermiddelen door ambtenaren van een ander land in de uitoefening van hun taak, is gelijk aan die welke in de reeds gesloten samenwerkingsverdragen is voorzien.

Artikel 13. Ten einde omslachtige kostenverrekeningen ter zake van de wederzijdse bijstand te vermijden, is in dit artikel bepaald, dat elk land zelf de kosten draagt die verbonden zijn aan het voldoen aan een verzoek van een ander land.

De Staatssecretaris van Financiën,

W. HOEFNAGELS.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.