

Vergaderjaar 1991–1992

**21 607**

## **Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (aanpassing van de achttiende btw-richtlijn en enige andere wijzigingen)**

**Nr. 10**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 1 november 1991

De vaste Commissie voor financiën<sup>1</sup>) heeft na ontvangst van de nota naar aanleiding van het eindverslag de regering nog vragen ter beantwoording voorgelegd.

Deze vragen zijn door de regering beantwoord bij brief van 31 oktober 1991. Van deze gedachtenwisseling brengt de commissie het volgende verslag uit.

De fungerende voorzitter van de commissie,  
Melkert

De griffier van de commissie,  
De Gier

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), fungerend voorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), Vacature (PvdA), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA),  
Plv. leden: Van Rey (VVD), Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmøller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Van Nieuwenhoven (PvdA), Vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF).

De leden van de PvdA-fractie gaf de mededeling in de nota naar aanleiding van eindverslag dat de Europese Commissie over de jaren 1986 t/m 1988 een bedrag aan overcompensatie via het landbouwforfait terugvordert van de Nederlandse Staat, aanleiding tot de volgende aanvullende vragen.

1

Waarom hanteert Nederland een forfait op basis van de prijs inclusief BTW, waar de zesde richtlijn uitgaat van een berekening op basis van de prijs exclusief BTW? Op grond van welke EG-regelgeving is de Nederlandse handelwijze toegestaan?

2

Wat was in de jaren 1986, 1987, 1988, 1989, 1990 en 1991 het wettelijk forfait, en welk forfait volgt in elk van die jaren zonder afronding uit de door de zesde richtlijn aangegeven berekeningswijze, inclusief en exclusief BTW?

3

Welke theoretische overcompensatie in miljoenen guldens volgt in de jaren 1986, 1987 en 1988 uit de bij vraag 2 genoemde verschillen tussen wettelijk en «niet-afgeronde zesde richtlijn» forfait?

4

Welk bedrag vordert de Europese Commissie terug over elk der jaren 1986, 1987 en 1988, en hoe is dat berekend, dan wel af te leiden uit de bij vraag 3 genoemde bedragen? Welke jaren qua afdracht eigen middelen betreft dit? Kan de desbetreffende brief van de Europese Commissie worden overgelegd? Is in de meerjarencijfers reeds rekening gehouden met dergelijke bedragen?

5

Op welke regelgeving baseert de Europese Commissie haar terugvorderingsprocedure en wat is de inhoud daarvan? Welke regelgeving geldt sinds 1989 ter zake en kan deze worden weergegeven voorzover relevant in dit kader?

6

Moet uit de nota naar aanleiding van het eindverslag worden afgeleid dat de regering erkent dat de Commissie terecht terugvordert, maar uitsluitend nog betwist of dit vanaf het niet afgeronde forfait dient te geschieden? Welk te vorderen bedrag volgt, indien de Nederlandse positie wordt gevolgd? Op welke regelgeving berust de opvatting van de regering?

7

Op welke statistische basis is de berekening van het forfait gebaseerd in het kader van de eigen-middelen-afdracht, die volgens de nota naar aanleiding van het eindverslag een andere zou zijn dan de zesde richtlijn voorschrijft? Kan de regelgeving waarin deze andere statistische basis wordt voorgeschreven worden benoemd en geciteerd? Is hier sprake van een onvoorziene en ongewenste inconsistentie tussen twee onderdelen van het EG-recht? Kan worden voorgerekend waarom deze twee verschillende statistische bases tot verschillende uitkomsten leiden?

8

Indien de Europese Commissie bij haar opvatting blijft en door het Hof in het gelijk wordt gesteld, welke financiële risico's voor de Staat dreige

dan over de jaren na 1988; welke risico's indien slechts wordt teruggevorderd boven de afrondingsmarge?

9

Welk wettelijk forfait over de prijs inclusief BTW zou in 1991 en 1992 moeten gelden, indien de opvatting van de Europese Commissie wordt gevolgd en elk risico van terugvordering moet worden vermeden, dus afronding niet wordt toegepast? Welke budgettaire opbrengst resulteert bij dat percentage in 1992 ten opzichte van de in het wetsvoorstel voorgestelde 5%?

10

Is het correct om te stellen dat de Nederlandse Staat zich bij een te laag vastgesteld forfait twee maal in de vingers snijdt, een maal door te lage belastingontvangsten, en de tweede maal doordat een daaruit afgeleid bedrag niettemin aan Brussel moet worden betaald?

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de Nota naar aanleiding van het Eindverslag inzake wetsontwerp 21 607 merk ik het volgende op.

1

Sinds de totstandkoming van de Wet op de omzetbelasting 1968 is het in artikel 27, derde lid, van de Wet opgenomen zogenoemde landbouwforfait uitgedrukt in een percentage dat van toepassing is op het door de landbouwer in rekening gebrachte bedrag inclusief belasting. Dit is geschied omdat dit voor de toepassing van de regeling in de praktijk de meest handzame oplossing is. Op een aantal belangrijke landbouwmarkten, bij voorbeeld voor rundvee, varkens en pluimvee, is het gebruikelijk dat de prijzen inclusief btw tot stand komen. Juist door het forfait uit te drukken over de prijs inclusief btw wordt, men name in het onderlinge handelsverkeer tussen landbouwers en/of veehandelaren een aanzienlijke vereenvoudiging verkregen. Indien het forfait zou worden uitgedrukt over prijzen exclusief btw, zouden de op de markt tot stand gekomen prijzen eerst door middel van een forfait, over prijzen inclusief btw, omgerekend dienen te worden naar marktprijzen exclusief btw.

Er is geen expliciete bepaling waarop de Nederlandse keuze voor een prijs inclusief btw kan worden gebaseerd, maar de Commissie van de EG is op de hoogte van deze keuze en heeft hiertegen nooit bezwaar aangekend.

2

Hieronder volgt een overzicht van de hoogte van het landbouwforfait in de jaren 1986 t/m 1991 alsmede van de forfaits die voor die jaren zouden volgen uit de berekeningswijze uit de zesde richtlijn, steeds inclusief en exclusief.

In dit overzicht is de voordruk voor jaar n – conform de zesde richtlijn – berekend op basis van de gegevens over de jaren n-1, n-2 en n-3. In de praktijk kan het forfait over jaar n echter pas achteraf worden getoetst aan de gemiddelde voordruk over deze drie jaren, aangezien de cijfers over jaar n-1 pas beschikbaar komen aan het einde van jaar n of zelfs nog later. Voorts komen op een later tijdstip vaak meer accurate gegevens beschikbaar.

	wettelijk forfait	werkelijke inclusief	voordruk exclusief
1986	4,8	3,75	3,95
	5,4 <sup>1</sup>	4,35 <sup>1</sup>	4,55
1987	5,4	4,50	4,70
1988	5,4	4,55	4,75
1989	4,9	4,45	4,65
1990	4,9	4,60	4,80
1991	4,9	4,60	4,80

<sup>1</sup> Na herleiding in verband met tariefverhoging per 1 oktober 1986 van 5% en 19% naar 6% en 20%.

3

De theoretische overcompensatie, gezien vanuit de hiervoor onder punt 2 gehanteerde methodiek en vóór de volgens de zesde richtlijn toegestane afronding, over elk van de jaren 1986 t/m 1988 bedraagt:

1986: $3/4^1 \times 1,09\%^2$ van f 24 455 mln +	
$1/4^3 \times 1,16\%^4$ van f 24 455 mln =	f 270 mln.
1987: $1,01\%^5 \times f 24 795$ mln =	f 250 mln.
1988: $0,96\%^6 \times f 24 525$ mln =	f 235 mln.

<sup>1</sup> Periode 1 januari – 1 oktober 1986.

<sup>2</sup> Forfait van 4,8% = 5,04% over excl. prijs minus 3,95% = 1,09%.

<sup>3</sup> Periode 1 oktober – 31 december 1986.

<sup>4</sup> Forfait van 5,4% = 5,71% over excl. prijs minus 4,55% = 1,16%.

<sup>5</sup> Forfait van 5,4% = 5,71% over excl. prijs minus 4,70% = 1,01%.

<sup>6</sup> Forfait van 5,4% = 5,71% over excl. prijs minus 4,75% = 0,96%.

4

Door de Europese Commissie zijn ter zake van de overcompensatie in de jaren 1986, 1987 en 1988 geen concrete bedragen gevorderd. Wel heeft de Commissie Nederland verzocht, de bedragen te berekenen ten belope waarvan de afdrachten van eigen middelen uit de BTW ten gevolge van evenbedoelde overcompensatie zijn verminderd, en deze bedragen aan de Commissie over te maken. De door de leden gevraagde brief waarbij de Commissie Nederland verzoekt alsnog aanvullende eigen middelen over de jaren 1986 tot en met 1988 af te dragen heb ik bijgevoegd<sup>1</sup>. Ter voldoening aan het verzoek van de Commissie heeft Nederland de Commissie op 14 september 1989 de gewenste berekeningen toegezonden. De uit deze berekening voortvloeiende bedragen aan nog af te dragen eigen middelen zijn op de door de Commissie gestelde vervaldata voldaan.

5

Bij brief van 12 april 1991 heeft de Commissie medegedeeld, dat zij de door Nederland gemaakte berekeningen voor de jaren 1986, 1987 en 1988 niet aanvaardt en dat zij zich het recht voorbehoudt, ter zake een inbreukprocedure in te leiden als bedoeld in artikel 169 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Zij baseert zich daarbij op artikel 25, lid 3, van de zesde richtlijn en artikel 2, lid 1, van Verordening 2892/77.

Artikel 25, lid 3, van de zesde richtlijn bepaalt onder meer, dat de Lid-Staten het landbouwforfait dienen te bepalen aan de hand van de macro-economische gegevens over de laatste drie jaar betreffende uitsluitend de forfaitair belaste landbouwers, dat het forfait niet tot gevolg mag hebben dat aan de forfaitair belaste landbouwers gezamenlijk bedragen worden terugbetaald die hoger zijn dan de voordruk aan belasting over de toegevoegde waarde, en dat de Lid-Staten het forfait naar boven of naar beneden op een half punt mogen afronden. Deze bepaling luidt na 1989 niet anders dan daarvoor.

Artikel 2, lid 1, van Verordening 2892/77 bepaalt (voor zover van belang), dat de grondslag van de btw-middelen bepaald wordt aan de hand van de belastbare handelingen bedoeld in artikel 2 van de zesde richtlijn. Met ingang van 1989 is evengenoemde verordening vervangen door Verordening 1553/89, die een gelijklopende bepaling bevat.

Hierbij zij overigens aangetekend, dat Verordening 2892/77 geen bepaling bevat die uitdrukkelijk regelt, op welke wijze in de berekening rekening gehouden zou moeten worden met een overcompensatie in het landbouwforfait. Verordening 1553/89 regelt deze kwestie wél, door in artikel 5, lid 2, uitdrukkelijk te bepalen dat de Lid-Staten de btw-opbrengsten, aan de hand waarvan de grondslag van de btw-middelen berekend wordt, dienen te corrigeren voor het verschil tussen het landbouwforfait en het percentage van de btw-voordruk in het betrokken jaar.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Het hiervoor bedoelde geschil met de Commissie betreft de vraag, of de aanvullende betalingen ter zake van de overcompensatie in het landbouwforfait betrekking dienen te hebben op het gehele verschil tussen het forfait en de btw-voordruk van de forfaitair belaste landbouwers, dan wel slechts op de mate waarin dit verschil de toegestane afrondingsmarge te boven gaat. Laatstgenoemde positie wordt van Nederlandse zijde ingenomen. De regering baseert zich daarbij op het onder punt 5 vermelde artikel 25, lid 3, van de zesde richtlijn, hetwelk de Lid-Staten de bevoegdheid geeft het forfait naar boven af te ronden, alsmede op de constatering dat de Commissie nimmer heeft aangevoerd dat Nederland voornoemde bepaling niet correct zou hebben toegepast. Als de Nederlandse positie wordt gevolgd, heeft de Commissie niets meer te vorderen, aangezien de daaruit voortvloeiende betalingen reeds zijn verricht.

## 7

De vraag of bij de vaststelling van het wettelijk forfait en bij de berekening van eventuele overcompensatie van het forfait in het kader van de eigen middelen afdracht sprake is van een onvoorziene en ongewenste inconsistentie tussen twee stukken EG-recht dient ontkennend te worden beantwoord.

De desbetreffende opmerkingen in de Nota naar aanleiding van het eindverslag beogen slechts aan te geven dat door het verschil in tijdstip waarop beide berekeningen dienen te worden gemaakt, gebruik wordt gemaakt van ander basismateriaal.

Bij de berekening van het wettelijke forfait voor een komend jaar dient ingevolge het onder punt 5 vermelde artikel 25, lid 3, van de zesde richtlijn te worden uitgegaan van de drie voorgaande jaren. Aangezien er op het moment dat de berekening dient te worden gemaakt nog geen cijfers beschikbaar zijn over het dan lopende jaar worden daarbij in de praktijk veelal de cijfers gehanteerd die betrekking hebben op de drie jaar voorafgaand aan het jaar waarin deze berekening wordt gemaakt.

De berekening in het kader van de eigen middelen afdracht is eveneens gebaseerd op voornoemd artikel van de zesde richtlijn. Het verschil met de eerste berekening is evenwel, dat de berekening voor de eigen middelen pas plaatsvindt na afloop van het jaar waarvoor eventueel moet worden gecompenseerd. Er zijn dan in het algemeen één à twee jaren verstreken ten opzichte van de eerste berekening. Bij de berekening voor de eigen middelen kan dan ook, anders dan bij de berekening ten behoeve van de vaststelling van het wettelijke forfait, gebruik worden gemaakt van de cijfers over de drie jaren die voorafgaan aan het jaar waarin het forfait is toegepast. Deze statistische basis voor de berekening van de eigen middelen is nergens expliciet voorgescreven, maar berust op een redelijke uitleg van het onder punt 5 vermelde artikel 2, lid 1, van Verordening 2892/77.

Naast vorenstaand aspect speelt nog een rol dat de statistische cijfers met betrekking tot een bepaald jaar gedurende enkele jaren worden bijgesteld aan de hand van gegevens die voordien nog niet bekend waren. Bij de berekening voor de eigen middelen moet gebruik worden gemaakt van de meest recente gegevens. Ook dit aspect leidt tot verschillen in het gehanteerde statistische basismateriaal.

Het vorenstaande kan worden geïllustreerd aan de hand van het forfait voor 1988.

Volgens de in 1987 gemaakte berekening van het forfait op basis van de jaren 1984 tot en met 1986 bedroeg de (voor de tariefwijziging van 1986 gecorrigeerde) btw-voordruk over die jaren gemiddeld 4,68%. Zou de gemiddelde btw-voordruk over deze jaren zijn berekend op basis van de in 1989 bijgestelde statistieken, dan zou zij zijn uitgekomen op 4,69%.

Op basis van de in 1989 bijgestelde statistieken over de jaren 1985 tot en met 1987 kwam de gemiddelde btw-voordruk echter uit op 4,76%. Het laatste percentage vormde de basis voor de berekening in het kader van de eigen middelen voor het jaar 1988.

8

Ten gevolge van de omstandigheid dat de huidige eigen-middelen-verordening de gevolgen van een overcompensatie in het landbouwforfait voor de btw-middelen nauwkeurig regelt (zie punt 5), heeft de uitkomst van een eventuele procedure voor het Hof van Justitie geen financiële gevolgen voor de jaren na 1988.

9

Op basis van de laatste beschikbare gegevens over produktiewaarde, input en teruggevorderde voorbelasting van landbouwers met btw-landbouwregeling, te weten: 1987 tot en met 1989, komt de gemiddelde voorbelasting uit op 4,80% over prijzen exclusief btw, hetgeen overeenkomt met 4,60% over prijzen inclusief btw. Bij een wettelijk forfait van 4,9 over inclusiefprijzen bedraagt de overcompensatie, zonder gebruikmaking van de in de zesde richtlijn voorziene afronding, derhalve 0,3%. Hiermee is een budgettaire derving gemoeid van circa 70 mln. Voor 1992 kunnen nog geen nieuwe cijfers verstrekt worden, omdat de basisgegevens nog niet helemaal beschikbaar zijn. De verwachting is dat een berekening van de voordruk eind november 1991 beschikbaar kan zijn en dat deze cijfers niet in betekende mate zullen afwijken van de hiervoor genoemde cijfers.

10

Bij de beantwoording van deze vraag ga ik ervan uit dat waar sprake is van «een te laag vastgesteld forfait», bedoeld is: een te hoog vastgesteld forfait.

Het is niet juist om te stellen dat de Nederlandse Staat zich bij een te hoog vastgesteld forfait twee maal in de vingers snijdt. Een in verhouding met de voordruk te hoog vastgesteld forfait leidt wel tot minder belastingopbrengsten doordat de afnemers van de betrokken landbouwers meer btw in aftrek brengen dan aan die landbouwers in totaliteit aan voordruk in rekening is gebracht.

In de sfeer van de eigen middelen afdracht vindt evenwel een correctie plaats in die zin dat de verminderde belastingopbrengst wordt gecorrigeerd als ware het forfait op de juiste wijze vastgesteld. Aldus is de hoogte van het forfait, na deze correctie, in feite irrelevant voor de omvang van de aan Brussel af te dragen eigen middelen.

Bij een niet te hoog vastgesteld forfait blijft de correctie achterwege, omdat de extra btw-opbrengst reeds is begrepen in de afdracht aan Brussel. Per saldo blijft de afdracht aan Brussel in beide situaties voor de Nederlandse Staat gelijk.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort