

Vergaderjaar 1992–1993 Nr. 98a

22 712

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 11 december 1992

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

Algemeen

De leden behorende tot de **CDA**- en de **VVD**-fracties konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de term «afschaffing van de fiscale grenzen» de werkelijkheid niet getrouw weergeeft en als een eufemisme kan worden gekenschetst. Zolang het overschrijden van de staatkundige grenzen tussen lidstaten voor het goederen- en dienstenverkeer nog zulke belangrijke fiscale gevolgen heeft en zulke aanzienlijke fiscale risico's en administratieve verplichtingen meebrengt, bestaan die fiscale grenzen, naar het hun voorkwam, nog steeds – zij het niet meer in de vorm van fysieke grenscontroles maar in fiscaal-juridische en administratieve vorm.

Het was hun bijvoorbeeld opgevallen hoe vaak in de voorbereidende stukken wordt beklemtoond hoe belangrijk het in bepaalde gevallen is te kunnen aantonen dat goederen metterdaad het grondgebied van een lidstaat hebben verlaten en op hun bestemming in een andere lidstaat zijn aangekomen.

Het bouwwerk dat is opgetrokken – de bewindsman beaamt dat ook – is buitengewoon gecompliceerd. Of het houdbaar zal blijken en redelijk bestand tegen fraude moet nog worden afgewacht. Veel zal afhangen van de wijze waarop de andere lidstaten met deze materie omgaan, hoe zij hun nationale wetgeving aanpassen, of de systemen goed op elkaar aansluiten en de nationale belastingdiensten adequaat reageren en de gegevensuitwisseling redelijk efficiënt en foutloos functioneert. Afgaande op de gedachtenwisseling die in het gemeen overleg met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, kan worden geconstateerd dat op geen van deze punten veel zekerheid kan worden geboden. Deze leden hadden er begrip voor dat de bewindsman in dit stadium nog niet kan beschikken over veel van de verlangde informatie, maar dit benadrukt temeer de kwetsbaarheid van de constructie die in dit wetsvoorstel is neergelegd.

¹ Samenstelling:

Boorsma (CDA), voorzitter, Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Van den Berg (PvdA), Schinck (PvdA), Schuyer (D66), Vis (D66), Van Graafeiland (VVD), Hilarides (VVD), De Boer (Groen Links), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

Het was de leden van de **CDA**-fractie opgevallen dat de Tweede Kamer in deze situatie bij amendement de ongebruikelijke stap heeft gezet de minister van Financiën bevoegdheden toe te kennen die hij in normale omstandigheden niet behoort te hebben, n.l. om desnoods bij ministeriële regeling van de wet afwijkende regels te stellen. Het is hun bekend dat de bewindsman niet om deze bevoegdheden heeft gevraagd. Naar het hun voorkomt verplicht deze ongebruikelijke stap de bewindsman wel de ontwikkelingen nauwlettend te volgen en waar nodig zeer snel de geëigende maatregelen te nemen. Zij zouden het op prijs stellen als ook de Eerste Kamer onverwijld zou worden ingelicht indien de minister van deze bevoegdheden gebruik zou maken.

De leden van de **VVD**-fractie wilden in dit verband weten hoe deze bevoegdheid van de minister om regelingen te maken, die afwijken van de wet, zich verhoudt tot de wetgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer).

De leden van de **SGP**-fractie hadden met interesse van het wetsvoorstel kennis genomen. Daarbij hebben ze geconstateerd dat het voorstel zo ingewikkeld is dat er een aantal bijlagen nodig blijken te zijn om de inzichtelijkheid zo goed mogelijk te houden. Deze leden waren van mening dat een dusdanig wetsvoorstel op gespannen voet staat met de algemene regel dat de wetgeving doorzichtig en eenvoudig dient te zijn. Heeft de Commissie «Toetsing wetgevingsprojecten» zich over dit wetsvoorstel uitgesproken?

Deze leden spraken de vrees uit dat de geconstateerde complexiteit van de regelgeving aan de fraudebestendigheid afbreuk doet. Zij zouden daarover het standpunt van de staatssecretaris willen vernemen.

De genoemde leden zouden gaarne geïnformeerd worden over eventuele gevolgen van de beraadslagingen van de Ecofinraad van 23 november jl. voor de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel.

Situatie in de andere landen

De leden van de **CDA**-fractie lazen in de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer (Kamerstuk 22 712, nr. 8, blz. 5-6) dat de regering ervan uit gaat dat de andere lidstaten hun nationale wetgeving tijdig zullen aanpassen. Zekerheid daarover zou wellicht te verkrijgen zijn tijdens een «vergadering van hoge nationale ambtenaren begin december». Heeft deze vergadering inmiddels plaatsgevonden en wat is daar gebleken?

Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer gaf de bewindsman te kennen dat hij niet uitsloot dat zich na 1 januari verschillen zullen voordoen in de uitvoeringspraktijk van de verschillende lidstaten. Hij zegde toe de Tweede Kamer daarvan omgaand in kennis te stellen, zodra meer inzicht in deze zaak zou zijn verkregen. De leden behorende tot de CDA-fractie zouden het op prijs stellen indien ook de Eerste Kamer hiervan op de hoogte zou worden gebracht, met inbegrip van de toegezegde maandelijkse rapportage. Zij stelden ook belang in de uitkomsten naar «de bestaande situatie ter zake van de fraudebestrijding op het gebied van de indirecte belastingen» waarover een subcomité anti-fraude van de Europese Commissie, blijkens mededeling van de bewindsman, vóór het einde van dit jaar moet rapporteren.

Lasten en risico's bedrijfsleven

Naar het de leden van de **CDA**-fractie voorkwam behelst de nieuwe regeling een verschuiving van overheidscontrole aan de grenzen naar controles aan de hand van gegevens van ondernemers. Dit brengt niet alleen nieuwe administratieve lasten mee (deels gecompenseerd door

het wegvallen van bestaande rompslomp) maar tevens nieuwe fiscale risico's. De ondernemer-leverancier wordt in hoge mate verantwoordelijk voor de uitvoering van het systeem en moet bepalen welke regel (uit de veelheid van regels en uitzonderingen) van toepassing is. Foutieve toepassing, ook indien hij te goeder trouw is, kan ernstige financiële consequenties hebben.

Deze leden hadden er geen bezwaar tegen dat van het bedrijfsleven een redelijke mate van zorgvuldigheid en accuratesse wordt verlangd maar vroegen zich wel af of in het huidige wetsvoorstel de juiste balans in de risicoverdeling tussen staat en onderneming is bereikt. De door de staat in het leven geroepen regelingen zijn buitengewoon gecompliceerd; welke regeling van toepassing is, hangt vaak af van feiten waarop de onderneming misschien niet altijd zicht heeft. In dat verband zouden deze leden het op prijs stellen als de bewindsman nog eens zou willen ingaan op de bewijsproblematiek zoals die in punt 4 van het advies van de Raad van State wordt aangesneden; zij hadden daarover in de memorie van toelichting minder aangetroffen dan ze, afgaande op het Nader Rapport, hadden verwacht.

Zij vroegen zich af of kleinere, bonafide ondernemingen, die niet regelmatig exporteren, hier niet snel in moeilijkheden kunnen komen. De bewindsman heeft bij herhaling duidelijk gemaakt dat goede trouw niet voldoende is; evenmin het kunnen beschikken over een geverifieerd identificatienummer van de afnemer. Maar hoever de aansprakelijkheid daarboven uitgaat is niet geheel duidelijk. De ondernemer dient aan de hand van «boeken en bescheiden» aan te tonen dat hij terecht aanspraak maakt op het nultarief. Onduidelijk is welke bescheiden voor dat doel toereikend worden geacht. In de nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 17) hanteert de bewindsman niet erg vast omlijnde begrippen als «onvoldoende voorzorgen» en «niet gerechtvaardigd vertrouwen». Veel zal afhangen van de wijze waarop deze maatstaven worden toegepast. Op blz. 13 van dezelfde nota verklaart de bewindsman zich bereid om in overleg met de verschillende branche-organisaties te zoeken naar een concretisering van het begrip «boeken en bescheiden». Heeft dat overleg reeds plaatsgevonden en, zo ja, wat waren de resultaten?

Naar de mening van de leden van de **SGP**-fractie zullen de administratieve gevolgen van het wetsvoorstel een forse kostenstijging voor het bedrijfsleven veroorzaken. Aan de andere kant wordt verwacht dat op den duur besparingen zullen optreden als gevolg van het vervallen van de fiscale grenzen. In hoeverre er hierbij sprake zal zijn van een evenwicht tussen lasten en lusten blijft onzeker en de staatssecretaris waagt zich niet aan concrete uitspraken (nota naar aanleiding van het eindverslag Tweede Kamer, blz. 42). Binnen de Europese Commissie blijken daarover wel bepaalde verwachtingen te bestaan. Deze leden zouden het op prijs stellen van deze verwachtingen in kennis te worden gesteld. Waarom zou de strekking daarvan niet voor ons land van toepassing mogen of kunnen worden verklaard?

Goederenvervoer

Gezien de positie van Nederland als distributieland zouden de leden behorende tot de CDA-fractie van de bewindsman bijzondere waakzaamheid willen vragen voor de (wellicht nog onvoorziene) gevolgen van de huidige regelgeving voor het goederenvervoer, zowel intracom-munautair als van buiten de EG. Uit de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (Kamerstuk nr. 22 712, nr. 6) hadden zij de indruk gekregen dat hier nogal wat problemen liggen die niet geheel zijn opgelost: noodzakelijk geachte, maar nog te effectueren vereenvoudigingen (blz. 35), mogelijke competentieproblemen tussen lidstaten (blz.

36), onduidelijkheid over de figuur «charge collect» (blz. 37). Is er sindsdien meer licht op deze zaken gevallen?

Zou de bewindsman nog eens uiteen willen zetten welke veranderingen ontstaan voor het goederenvervoer van buiten de E.G., met name ook in de gevallen waarin de opdrachtgever buiten de E.G. is gevestigd? Welke gevolgen kunnen de gedeeltelijke belastbaarheid van het goederenvervoer en de daarmee verbonden prijsverhoging en administratieve lasten hebben voor de Nederlandse positie in het transitoverkeer? Zou de bewindsman nauwlettend willen toezien dat zich geen afwijkingen in de nationale toepassingen van de hier bedoelde regels tussen de lidstaten gaan voordoen die de concurrentiepositie van het Nederlandse vervoer zouden kunnen schaden?

Slotopmerkingen

De leden van de **CDA**-fractie vroegen de bewindsman of hij de gevolgen zou willen schetsen in het geval de Eerste Kamer dit wetsvoorstel zou verwerpen.

De commissie zou van de bewindsman graag een reactie ontvangen op het gestelde in de brief van het RCO dd. 7 december 1992.¹

De voorzitter van de commissie,
Boorsma

De griffier van de commissie,
Hordijk

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de bewindsman en ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt.