

Vergaderjaar 1992–1993

22 712

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

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 24 september 1992

De vaste Commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij waardeerden het positief dat mede door dit wetsvoorstel de fiscale binnengrenzen in de EG kunnen verdwijnen. Zij waren er zich van bewust dat deze zonzijde ook een schaduwzijde heeft in de verhoogde administratielast verbonden aan vastlegging van transacties uit het buitenland.

Bestudering van het wetsvoorstel werd bemoeilijkt, aldus de leden van de CDA-fractie, omdat een transponeringstabel en een concordantietafel ontbraken. Deze leden zouden dan ook gaarne deze stukken alsnog tegemoet zien. Deze leden waren er nog niet van overtuigd dat – hoezeer zij ook de indruk hadden dat hier bij het opstellen van de Richtlijn en het wetsvoorstel naar is gestreefd – een werkbare situatie zal ontstaan voor het bedrijfsleven.

Ook de leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij spraken hun waardering uit voor de systematische wijze waarop de memorie van toelichting is opgezet. Het viel deze leden op dat een aantal belangrijke onderwerpen, zoals de fiscale vertegenwoordiger en de invulling van de administratieve verplichtingen, nader zal worden uitgewerkt in ministeriële regelingen. Deze leden achtten het gewenst dat deze regelgeving ter beoordeling aan de Kamer wordt voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen. Doordat er bij het wegvallen van de fiscale grenzen wordt vastgehouden aan heffing volgens het bestemmingslandbeginsel, constateerden zij dat het onderhavige wetsvoorstel de fiscale grenzen voor ondernemers eerder verlegt

¹ Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), voorzitter, Paulis (CDA), Van Rey (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA) en R. van Middelkoop (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Van Hoof (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF) en Van Nieuwenhoven (PvdA).

naar hun voorkeur, dan dat ze voor hen komen te vervallen. Was de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat de hiervoor voorgestelde omvangrijke en gecompliceerde wijzigingen een grote extra inspanning vergen van het bedrijfsleven? Nu is gekozen voor het voorlopig vragen van zo'n extra inspanning, vonden de leden van de VVD-fractie het zeer positief dat in ieder geval met belanghebbende partijen vroegtijdig overleg is gevoerd over de fiscale problematiek samenhangend met de opheffing van de binnengrenzen van de EG. In het goede verloop van het overleg in de daartoe ingestelde Commissie-Thunnissen zagen deze leden een aansporing voor de regering om vaker zo'n procedure te volgen.

Met belangstelling hadden de leden van de D66-fractie van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen. De leden van de D66-fractie waren van mening dat de inzichtelijkheid van de belastingwetgeving door het wetsvoorstel niet bepaald wordt bevorderd. Mede gezien de diverse reacties vanuit de praktijk blijkt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de voorgenomen aanpassingen.

Wanneer men in Nederland op grond van artikel 23 van de Wet op de omzetbelasting de invoer kan verschuiven naar de gewone aangifte, lopen afdracht en vooraftrek gelijk. In andere landen zit er soms een termijn tussen de afdracht en het claimen van de vooraftrek. Is de regering zich bewust van het liquiditeitsbeslag dat hieruit kan voortvloeien voor het internationale bedrijfsleven? Zijn hier oplossingen voor te geven? Zal er, gelet op de regelgeving met betrekking tot invoer, een verschuiving optreden in het importgedrag naar landen met een hoge graad van automatisering bij de belastingdienst, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

Met belangstelling hadden de leden van de Groen Links-fractie kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderkenden dat de opheffing van de binnengrenzen van de EG betekent dat de grensformaliteiten met ingang van 1 januari 1993 zullen worden afgeschaft. Op fiscaal terrein dient daarvoor de wetgeving betreffende de btw en die betreffende de accijnzen te worden aangepast met het oog op de implementatie van de richtlijnen die in dat verband communautair zijn vastgesteld. Voorts moet de nationale douanewetgeving in overeenstemming gebracht worden met het veelal rechtstreeks werkende communautaire recht (verordeningen) op dat gebied. Deze leden wensten de regering te feliciteren met het feit dat zij, in gezamenlijkheid met de regeringen van andere Lid-Staten, er in geslaagd is om tijdig de genoemde wetswijzigingen bij de Kamer in te dienen. Er zijn momenten geweest waarop de leden van de Groen Links-fractie vreesden dat dit niet zou lukken. Deze leden hanteerden het woord vrezen omdat zij, in tegenstelling tot wat vaak over hen beweerd wordt, geen tegenstander zijn van het voltooien van de interne markt. Integendeel zelfs, de leden van de Groen Links-fractie achtten zich uitgesproken voorstanders van één Europa. Wel betekende dat voor hen, dat er ook sprake moet zijn van een uitstekende democratische controle, maar ook van een gemeenschappelijk sociaal- en milieubeleid.

De leden van de Groen Links-fractie waren echter nog niet in staat om al onmiddellijk een afgewogen oordeel te kunnen geven over de merites van het onderhavige wetsvoorstel. Daarvoor noemden zij de voorgestelde wijzigingen te omvangrijk en technisch te gecompliceerd.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling de stukken betreffende dit wetsvoorstel tot zich genomen. Hun eerste reactie was dat de materie zeker voor een niet-ingewijde zeer ingewikkeld is. Zagen zij het overigens goed dat de voorgestelde wijzigingen alleen betrekking

hebben op de invoer en de uitvoer van goederen en diensten? Deze leden hadden de behoefte enkele algemene kanttekeningen te plaatsen.

De leden van de SGP-fractie hadden er onder andere behoefte aan er op te wijzen dat de richtlijn een verplichting inhoudt om die zo spoedig mogelijk te vertalen in de nationale wetgeving. Daaraan wilden zij zich dan ook niet onttrekken, alhoewel zij daarbij wel stelden dat de zeer korte termijn die de fracties gelaten is om te reageren op de voorstellen naar hun mening weinig recht doet aan de gedegenheid die voor dit soort wetgeving noodzakelijk is.

2a. Intracommunautaire transacties (algemeen)

De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor een meer juridisch punt. Door dit wetsvoorstel wordt het begrip «intracommunautaire verwerving» in ons land geïntroduceerd. Een begrip met een geheel eigen inhoud, uiteindelijk te bepalen door het Hof van Justitie van de EG te Luxemburg. Deze leden konden zich voorstellen dat echter dit begrip zal ingrijpen in andere, ook fiscale wetten. Zij vroegen dan ook of op dit vlak, naar thans voorzien kan worden, zich ook problemen zullen voordoen. Zo ja, welke?

De leden van de CDA-fractie memoreerden dat in artikel 28 quinquies van de gewijzigde Zesde Richtlijn wordt voorgeschreven dat het tijdstip voor de intracommunautaire leveringen in principe wordt geacht te zijn gesteld op het moment waarop de levering van soortgelijke goederen in het binnenland wordt geacht te zijn verricht. De leden van de CDA-fractie was de betekenis van deze zin niet duidelijk. Wordt hier bedoeld op handelsgebruiken, bijvoorbeeld altijd levering af fabriek? Hoe gaat het bijvoorbeeld bij producten die geveild worden, zoals bloemen of tomaten? Of gaat het erom dat als het ware een binnenlandse transactie wordt gefingeerd, waarbij toch ook de vrijheid bestaat om contractueel allerlei verschillende bedingen te maken? Ligt het niet voor de hand, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, dat partijen in een aantal gevallen zullen overeenkomen dat de eigendom van de goederen eerst overgaat bij aankomst bij de opslag/verwerkingsplaats van de Griekse afnemer (in het voorbeeld pagina 15 memorie van toelichting op 2 april), hoewel een dergelijk beding binnen Nederland in die bedrijfstak ongebruikelijk is? In het wetsvoorstel is dit op zich in overeenstemming met de Richtlijn. Is al bekend welke vorm deze bepaling in andere implementatiewetten heeft aangenomen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het gaat indien door een malafide onderneming/persoon goederen zijn besteld gebruikmakend van het btw-nummer van een ander. Indien het btw-nummer het nummer is van het opgegeven buitenlandse bedrijf, gevestigd aan het juiste adres en de leverancier overigens niet te kwader trouw is of behoefte te zijn, kwam het de leden van de CDA-fractie voor dat de leverancier niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de in het buitenland niet afgedragen btw.

Uit het Nader Rapport (punt 5) blijkt, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op, dat indien de afnemer de goederen komt afhalen er sprake is van een intracommunautaire levering. In dit verband rijst de vraag of het niet gewenst is nader aan te geven wanneer er sprake is van een binnenlandse levering en een intracommunautaire levering. Dat kan, aldus deze leden, problemen voorkomen in situaties waarin goederen gedurende een korte tijd worden opgeslagen voordat de koper deze komt ophalen. Met het oog op een mogelijke naheffing zal een exporteur voorafgaand aan zijn levering alle voorzorgsmaatregelen moeten nemen met betrekking tot de daadwerkelijke eindbestemming van de goederen en de btw-status van de afnemer.

Ook bij de leden van de PvdA-fractie rees de vraag op welke wijze kan worden opgetreden tegen malafide ondernemers, waardoor zowel de bonafide ondernemer (exporteur) als de overheid benadeeld worden. Zij doelden daarbij op situaties waarin door malafide personen/bedrijven gebruik wordt gemaakt van btw-nummers van bij voorbeeld buitenlandse ondernemingen die zij op een onrechtmatige wijze hebben verkregen. In dit verband vroegen zij ook een reactie op de volgende situatie. Een Nederlandse leverancier die aan een dergelijk malafide bedrijf levert – nadat deze leverancier het btw-nummer op zijn juistheid bij de fiscus heeft gecontroleerd – wordt met een naheffing geconfronteerd, tenzij hij voldoende voorzorgsmaatregelen getroffen heeft. Welke voorzorgsmaatregelen worden hier als voldoende aangemerkt? En wat zijn de fiscale gevolgen voor een bonafide ondernemer die te goeder trouw levert aan een afnemer in bijvoorbeeld België, terwijl later blijkt dat de goederen naar Duitsland zijn vervoerd?

De leden van de PvdA-fractie vreesden dat het in de praktijk niet altijd eenvoudig zal zijn om aan de hand van «boeken en bescheiden» aan te tonen dat de goederen naar een andere Lid-Staat zijn vervoerd (de bestaande exportdocumenten vervallen). Ook is onvoldoende duidelijk hoe een ondernemer moet controleren of zijn afnemer (een rechts-persoon-niet-ondernemer) in dat jaar zijn grensbedrag (ex. artikel 28 bis, eerste lid Richtlijn) heeft overschreden. Om te voorkomen dat er voldoende zekerheid bestaat met betrekking tot de toepassing van het nultarief bij de Nederlandse ondernemers is het gewenst mogelijkheden te scheppen om het voorgaande te controleren. Is daarin voorzien? Zo ja, op welke wijze, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

Toepassing van het nultarief is gebonden aan de voorwaarde dat de goederen in de andere Lid-Staten zijn onderworpen aan de btw-heffing ter zake van de verwerving (tabel II, onderdeel a, post 6). Volgens de leden van de PvdA-fractie vloeit deze voorwaarde niet voort uit de Richtlijn. Artikel 28, A, onder a, stelt alleen voorwaarden aan de btw-status van de afnemer. Wat is de achtergrond van deze afwijking en kan dit geen problemen opleveren in geval bijvoorbeeld een verwerving van goederen ten onrechte niet is onderworpen aan de btw in een andere Lid-Staat, zo vroegen deze leden.

In post 6 van onderdeel a van Tabel II is de aanduiding «voor zover» opgenomen. Kan de betekenis daarvan – bij voorbeeld aan de hand van een concreet voorbeeld – nader worden toegelicht, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

Op pagina 10 van de memorie van toelichting merkt de regering op dat vervoer via derde landen niet in de weg staat aan een intracommunautaire transactie. Kan de regering aangeven hoe gehandeld dient te worden met goederen, indien A een goed van Nederland via Oostenrijk naar Italië laat vervoeren, zo vroegen de leden van de D66-fractie. Indien de goederen de Oostenrijks-Italiaanse grens passeren moeten opnieuw invoerformaliteiten worden vervuld. Deze leden stelden hierbij de volgende vragen. Blijven de goederen tijdens het vervoer door Oostenrijk in het vrije verkeer van de EG, zoals dat staat in de artikelen 9 en 10 van het EG-Verdrag? Geldt in dit geval het regime voor intracommunautaire goederenvervoersdiensten of de regeling van het voorgestelde artikel 6, tweede lid? Is het traject door Oostenrijk ook belast in de Lid-Staat van vertrek dan wel in de Lid-Staat die de afnemer het nummer heeft gegeven waaronder de dienst aan hem werd verleend? Is het traject door Oostenrijk onbelast? Hoe vindt in dit geval de controle plaats? De grenscontroles zijn bij intracommunautaire transacties immers vervallen.

De leveringen door kleine ondernemers zullen worden belast in het land van oorsprong. Kan de regering aangeven hoe de heffing verloopt met betrekking tot verwervingen door kleine ondernemers? Vallen zij

onder de particuliere regeling? Indien een leverancier voor minder dan 100 000 ECU naar Nederland levert, kan op grond van de Achtste Richtlijn de voorbelasting worden teruggevraagd. Wordt deze grens overschreden dan komt er een aftrekmogelijkheid bij de aangifte. Telt deze belasting mee bij het berekenen van de kleine ondernemersgrens? Hoe dient in het wetsvoorstel te worden gehandeld bij economische eigendomsoverdracht en intracommunautaire transacties, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

2b. A-B-C-contracten

Uit de bij de Kamer binnengekomen reacties op het voorliggende wetsvoorstel (onder andere van de RCO, de NOB en de Fenex) is de leden van de PvdA-fractie gebleken dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over een aantal specifieke A-B-C-transacties. Deze leden vroegen een reactie op de hieronder opgenomen voorbeelden.

1. Is sprake van een intra-communautaire levering – met nultarief – in de schakel A-B, indien de Nederlandse ondernemer B opdracht tot vervoer van goederen geeft aan de Nederlandse leverancier A naar de Deense ondernemer C (ervan uitgaande dat B de macht om als eigenaar over de goederen te beschikken op enig moment verkrijgt)? Is het antwoord anders indien de goederen voorafgaand aan de transactie B-C worden opgeslagen bij A, al dan niet in afwachting van transport naar C?

2. Wat zijn de gevolgen voor de heffing van btw indien een Nederlandse ondernemer A goederen verkoopt aan B in Duitsland die dezelfde goederen doorverkoopt aan C in Italië?

C geeft opdracht tot vervoer aan A. B verkrijgt de macht om als eigenaar over de goederen te beschikken. Is in deze situatie sprake van een intracommunautaire levering met nultarief door A en een belaste intracommunautaire verwerving van B in Italië, gevolgd door een binnenlandse levering in Italië B-C?

3. Een Nederlandse ondernemer A verkoopt een goed aan B in Duitsland die dat goed doorverkoopt aan particulier C in Italië. B geeft opdracht aan A tot aflevering aan C.

B verkrijgt op enig moment de macht om als eigenaar over het goed te beschikken. Er zijn in beginsel twee oplossingen mogelijk:

I. A verricht een intracommunautaire levering (nultarief); B verwerft in Italië omdat het vervoer daar eindigt. Vervolgens verricht B een binnenlandse levering aan C in Italië, die aldaar is belast.

II. er is sprake van een afstandsverkoop want het vervoer geschiedt voor rekening van B. In dat geval moet B Nederlandse btw aan C berekenen, mits hij nog niet meer heeft geleverd dan de grens van artikel 28 ter, B, lid 2 Richtlijn.

4. Een in Engeland gevestigde ondernemer A verkoopt op 25 april goederen aan de Nederlandse ondernemer B. De goederen blijven nog in opslag bij A. Terzake van deze intracommunautaire levering past A het nultarief toe in Engeland en B moet in zijn aangifte over de maand april een belaste verwerving aangeven. Op 10 mei sluiten B en C een overeenkomst op grond waarvan de goederen rechtstreeks naar C in Italië worden verzonden.

Eigenlijk was er sprake van een intracommunautaire levering A aan B die een belaste verwerving inhield in Italië. B heeft echter al in Nederland btw afgedragen. Hoe moet deze ten onrechte betaalde btw worden teruggevorderd?

De leden van de PvdA-fractie maakten uit de memorie van toelichting op dat voor de beoordeling van de btw-gevolgen van belang is in wiens opdracht het vervoer plaatsvindt en/of in wiens opdracht de goederen Nederland hebben verlaten. Zij vroegen of deze zienswijze juist is. Zo ja, is de visie zoals deze is neergelegd in de memorie van toelichting wel in

overeenstemming met de Richtlijn? Artikel 28, A, sub a, bepaalt dat er sprake is van een vrijstelling van een intracommunautaire levering indien de goederen «door de verkoper of door de afnemer voor hun rekening» worden vervoerd.

Met betrekking tot A-B-C-transacties verzochten de leden van de D66-fractie de regering in te gaan op de volgende casus. In een internationaal concern is gekozen voor een Europees hoofdkantoor in Nederland. Een deel van de produkten komt van buiten de EG en een deel wordt binnen de EG in één land geproduceerd. In landen binnen en buiten de EG zijn er afhankelijke en onafhankelijke importeurs. Het hoofdkantoor factureert alle transacties door middel van inkoop-verkoop en is (op papier) te beschouwen als eigenaar van de goederen gedurende een bepaalde periode. Het hoofdkantoor loopt prijsrisico. Fysiek komen de goederen niet op het hoofdkantoor. Dit prijsrisico wordt ook gelopen bij overheveling van goederen tussen verschillende landen. Hoe verloopt in dit geval de btw indien de gefabriceerde goederen uit bijvoorbeeld Frankrijk bij de eigen fabriek worden ingekocht en verkocht aan de Franse importeur? Hoe verloopt in dit geval de heffing indien wordt verkocht aan de Duitse importeur? Hoe speelt het vervoer hier een rol, bijvoorbeeld indien de opdracht is gegeven aan een Nederlandse respectievelijk Franse of Duitse importeur? Is het juist dat het Nederlandse hoofdkantoor in verband met A-B-C-leveringen in al de landen van de EG een fiscaal vertegenwoordiger zal moeten gaan aanstellen, om zo problemen te voorkomen?

In de ophelderingsrichtlijn staat dat indien A aan B levert en B levert aan C en de goederen door B aan C in Italië worden geleverd, de plaats van verwerving door B Italië zal zijn. In de Wijzigingsrichtlijn staat dat de plaats van verwerving, de plaats is waar de goederen aankomen (artikel 28 ter A, eerste lid), tenzij de afnemer een goed verwerft onder het nummer van een andere Lid-Staat (artikel 28 ter A, tweede lid). Indien toch overeenkomstig het eerste lid van dit artikel wordt geheven, treedt de Lid-Staat die het nummer had gegeven terug. In de Ophelderingsrichtlijn staat nu dat indien een transactie B-C volgt en de goederen door C worden ontvangen in de Lid-Staat van C, B geacht wordt de goederen in de Lid-Staat van C te hebben ontvangen. Is dit in overeenstemming met hetgeen door de regering wordt opgemerkt in de laatste alinea van pagina 16 en de eerste alinea van pagina 17 van de memorie van toelichting? Hoe oordeelt de regering hierover, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

2c. Overbrengen van eigen goederen

De regering is van oordeel, zo hadden de leden van de CDA-fractie begrepen, dat bij inter-bedrijfsvestiging voor leveranties over de grenzen geen factuur gewenst is. Deze leden was het nog niet duidelijk hoe zonder factuur of toch een sterk daarop gelijkend stuk, prijsvaststelling mogelijk wordt. Deze leden waren voorts van mening dat van de problematiek van de intercompany-pricing toch ook een factuur of een soortgelijk stuk een zekere duidelijkheid kan verschaffen.

De leden van de PvdA-fractie hadden met betrekking tot artikel 3a, eerste lid, de volgende vragen. Wat wordt bedoeld met «van zijn bedrijf»? Op welk tijdstip ontstaat de aangifteplicht voor het overbrengen van eigen goederen, goederen bij een uitvoerbeweging of een aanvankelijk tijdelijk verblijf van goederen in een andere lidstaat dat vervolgens definitief wordt?

3. Controle en administratieve verplichtingen

De leden van de CDA-fractie merkten op dat voor een exporteur van belang is te weten dat de goederen worden vervoerd naar een andere Lid-Staat: «voorzover deze goederen aldaar zijn onderworpen ter zake van intracommunautaire verwerving van die goederen» (EE 2.6). De leden van de CDA-fractie vroegen of er lijsten beschikbaar komen van goederen ter zake waarvan dit niet het geval is. Voorts moet, aldus deze leden, de exporteur er zich van vergewissen dat zijn afnemer een btw-identificatienummer heeft en dit op de in te dienen lijst vermelden. Deze leden hadden uit artikel 28 quater van de Richtlijn begrepen dat het niet verplicht is dat de koper gevestigd is in het land waarnaar de goederen worden vervoerd. Deze leden vroegen dan ook een nadere toelichting op dit punt. Voorts, indien de bestellende ondernemer bijvoorbeeld op Jersey is gevestigd en door deze de opdracht is gegeven de goederen naar Frankrijk te vervoeren, geldt toch de vrijstelling evenzeer? Deze leden vroegen of het ter voorkoming van fraude niet gewenst is ook het btw-nummer van de ondernemer waar de goederen naar toe worden getransporteerd op te nemen. Deze leden vroegen ook of het niet wenselijk zou zijn om computerprogramma's te ontwikkelen waarbij men een btw-nummer kan opsporen aan de hand van de postcode.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder of het begrip «fiscale eenheid» ook over de grenzen werkt. Gesteld een te Londen gevestigd warenhuis H. verzendt kinderkleding (nultarief) naar Nederlandse particuliere afnemers. Nadert men de limiet, dan wordt een zustermaatschappij in Manchester ingeschakeld, enzovoort. Past men het begrip «fiscale eenheid» niet toe, dan valt te vrezen dat het drempelbedrag in een aantal gevallen een theoretische waarde krijgt. Het was de leden van de CDA-fractie overigens niet duidelijk hoe de Nederlandse fiscus te weten komt dat het drempelbedrag wordt overschreden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de ministeriële regels, als bedoeld in de artikelen 34 t/m 37, worden gepubliceerd. Deze leden vroegen of de controle op de toepassing van het nultarief ter zake van de uitvoer van goederen wel voldoende adequaat is. Mede gezien het feit dat de noodzakelijke intensieve administratieve samenwerking tussen de belastingdiensten pas op de langere termijn kan worden gerealiseerd en bovendien de kwaliteit van de fiscale administraties in de verschillende Lid-Staten sterk verschilt, vreesden de aan het woord zijnde leden voor een omvangrijk btw-misbruik door onder andere «handel» in btw-nummers, schijn-leveringen en gefingeerde afnemers. Zij achtten het dan ook goed denkbaar dat over een aantal jaren de conclusie van een onderzoek naar dit misbruik zal zijn dat voor een goed werkbaar controlestelsel in ieder geval vereist is dat bij de geografische grenzen van de Lid-Staten kantoren met slagbomen worden geplaatst waar ter zake van intracommunautaire transacties aangiften ten invoer en ten uitvoer moeten worden gedaan. Kan duidelijk gemaakt worden of voor de door deze leden geuite vrees voor een omvangrijk btw-misbruik aanleiding bestaat?

Is het niet gewenst, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, alle listingverplichtingen in de Nederlandse wetgeving op te nemen. Zij vroegen met het oog op een adequate controle of het niet gewenst is in het wetsvoorstel aan te geven welke bescheiden, zoals bestelbonnen, vervoerbewijzen, betaalbewijzen, in ieder geval vereist zijn voor toepassing van het nultarief.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de mate van fraudegevoeligheid van het voorgestelde systeem.

Immers de betrokken bedrijven en ondernemingen moeten verifiëren of de afnemer in een andere lidstaat zijn verplichtingen zal nakomen, te weten het betalen van de omzetbelasting naar het tarief van die lidstaat. Is de regering niet te gemakkelijk heengestapt over de moeilijkheden die hier kunnen en zeker zullen rijzen? Is de nadruk op het opgewekte vertrouwen wel te handhaven in de velerlei situaties die kunnen optreden? Deze leden zouden gaarne de mening van de regering hebben over de vraag of het niet wenselijk – en dus noodzakelijk – zal moeten zijn niet alleen de listing toe te passen op de uitvoer van goederen en diensten, maar ook op de uit de lidstaten afkomstige goederen en diensten. Daardoor wordt naar hun mening een meer sluitende controle verkregen. Zij zetten in ieder geval grote vraagtekens bij de sluitendheid van de controle op de goederenstromen (en dienstenstromen) zoals die in het wetsvoorstel is neergelegd. Gaarne zagen zij een doeltreffende beschouwing op dit punt van de regering tegemoet. De fraude in het kader van het huidige Euroregime zou wel eens belangrijk kunnen toenemen en dat is het laatste waarop Nederland zit te wachten, aldus de leden van de SGP-fractie.

4. Administratieve samenwerking

De werking van het voorgestelde systeem is sterk afhankelijk van de in te voeren databank. Kan, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, informatie worden verschaft over het databank-systeem en het tijdstip waarop dit operationeel is? Is verder voorzien in de mogelijkheid om rechtstreeks bij een buitenlandse fiscus te informeren naar de btw-status van een afnemer?

De btw-gegevens in de bestanden van de belastingdienst zijn toegankelijk voor de belastingdiensten van andere Lidstaten. De leden van de VVD-fractie vroegen de staatssecretaris aan te geven welke maatregelen zijn genomen ter bescherming van de bedrijfsgegevens van de geregistreerde ondernemingen. Aan het opzetten en onderhouden van zo'n permanent toegankelijk systeem zijn, zo meenden de leden van de VVD-fractie, hoge kosten verbonden. Deze leden wilden inzicht in deze kosten en de precieze dekking die daarvoor is.

De toegangstijd (de tijd die nodig is voor het verkrijgen van informatie) was een ander punt van zorg voor de leden van de VVD-fractie. Moesten ze uitgaan van tijden vergelijkbaar met die bij betaalautomaten? Daarnaast verwachtten zij dat er behoefte zal bestaan, bijvoorbeeld bij fiscale vertegenwoordigers, aan het in bulk controleren van btw-registratienummers. Was hiervoor een mogelijkheid geschapen met eventueel een bijzondere positie voor de fiscale vertegenwoordigers, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

5a. Verkopen op afstand

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er met betrekking tot de zogenaamde afstandsverkopen in het kader van artikel 5a, vijfde lid, sprake is van een recht dan wel een verzoek waarop negatief kan worden beschikt (artikel 28, ter, b, derde lid Richtlijn spreekt van «het recht ervoor te kiezen»). Met betrekking tot dit artikel hadden zij nog de volgende vragen. In hoeverre is de aanduiding «direct of indirect» in overeenstemming met de Derde Richtlijn? Welke (btw-)gevolgen treden op in het geval dat een buitenlandse ondernemer een eenmalige afstandsverkoop verricht ter waarde van 300 000 gulden aan een in Nederland gevestigde afnemer? Is op grond van het vierde lid van artikel 5a, in Nederland 70 000 gulden belast (het meerdere boven de grens van

250 000 gulden)? Is het juist dat het grensbedrag van 230 000 gulden niet per ondernemer geldt?

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat voor het belaste deel van zogenaamde afstandsverkopen in Nederland een fiscaal vertegenwoordiger moet worden aangesteld. De leden van de PvdA-fractie vroegen of aangegeven kan worden of deze verplichting ook in de andere Lid-Staten toepassing vindt.

De leden van de D66-fractie wezen op het volgende. In het voorgestelde artikel 5a, eerste lid, wordt als afstandsverkoop beschouwd de levering van goederen, andere dan nieuwe vervoermiddelen, die, direct of indirect, door of voor rekening van de ondernemer die de levering verricht worden vervoerd uit een andere Lid-Staat dan die van aankomst van de goederen. Indien bijvoorbeeld een postorderbedrijf vanuit Engeland kinderkleding levert aan een Nederlandse particulier, dan mag zij ingeval van afstandsverkopen, tot de grens van 100 000 ECU het omzetbelastingpercentage in rekening brengen zoals dat geldt voor kinderkleding in Engeland (thans 0%). Wordt bedoelde grens van 100 000 ECU aan afstandsverkopen naar Nederland door het Engelse postorderbedrijf overschreden dan wordt de levering geacht in Nederland plaats te vinden en moet het postorderbedrijf aan de Nederlandse particulier Nederlandse omzetbelasting (thans 18.5%) in rekening brengen. Kan de regering aangeven hoe de heffing verloopt indien het Engelse postorderbedrijf de kinderkleding levert «onder rembours»? In dit geval draagt dan de Nederlandse particulier de kosten van het vervoer. Hoe is de situatie indien het Engelse postorderbedrijf het vervoer niet zelf verzorgt (maar dit bijvoorbeeld door de PTT laat doen) en evenmin de kosten draagt terzake van het vervoer? De goederen worden echter wel in verband met de levering vervoerd. Op grond van het voorgestelde artikel 5a, eerste lid, vindt de levering plaats daar waar het vervoer in verband met de levering aanvangt (in casu Engeland). Het Engelse postorderbedrijf zou dan het omzetbelastingpercentage in rekening moeten brengen zoals dat in Engeland voor kinderkleding geldt. Kan de regering aangeven of het bovenstaande juist is, en zo ja is dit niet in strijd met de gedachte achter de regeling van de afstandsverkopen? Of valt het bovenstaande onder het woord «indirect» in de tekst van het voorgestelde artikel 5a, eerste lid?

Bij afstandsverkopen is een fiscaal vertegenwoordiger volgens het voorgestelde artikel 33a verplicht. Is dit ook het geval indien de afnemer een vrijgestelde ondernemer, een landbouwer of een niet belastingplichtig rechtspersoon (overheid) is? Of kan ter zake de verleggingsregeling worden toegepast, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

5b. Intracommunautair goederenvervoer en daarmee samenhangende diensten

Op zichzelf waren de leden van de CDA-fractie onder de indruk van de argumenten aangevoerd in de commentaren van de VRCB, VRS, VRC en de Scheepvaartvereniging Noorden tot handhaving van het nultarief voor hun diensten, ook indien goederen uit en naar andere Lid-Staten worden verscheept. Deze leden zeiden dat zij voorshands van oordeel waren dat de Richtlijn deze vrijheid niet toestaat. Deze leden zouden het op prijs stellen indien de regering een duidelijke uiteenzetting zou geven van de mogelijkheden op dit punt. Indien geen nul-tarief mogelijk is, lijkt het er op dat de taak van cargadoors, stuwadoors, expediteurs aanzienlijk wordt verzaamd, terwijl deze (indien zij in de haven hun activiteiten uitoefenen) niet of nauwelijks van de voordelen van het wegvallen van de grenzen profiteren. Gelet ook op de genoemde ontvangen commentaren zouden de leden van de CDA-fractie het op prijs stellen om een beschrijving te ontvangen van de gang van zaken op het btw-gebied in

de nieuwe situatie, zodat de nieuwe situatie op de uitvoerbaarheid kan worden bezien. Belangrijk leek hun inderdaad de vraag van de stuwdoores: «Hoe aan de nodige informatie te komen?». Deze leden vroegen ook of de EG het voornemen heeft om eenvormige documenten voor te stellen. Dit zou niet alleen op dit terrein de werkbaarheid kunnen bevorderen, aldus de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hadden met betrekking tot artikel 6a (intracommunautair goederenvervoer) de volgende vragen. Is er tussen de Lid-Statens sprake van een onderlinge afstemming met betrekking tot de verleggingsregeling bij vervoersdiensten? Kan aangegeven worden hoe ter zake in de andere Lid-Statens door Nederlandse vervoerders gehandeld moet worden? Kan paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting nader worden toegelicht met betrekking tot de vraag wie in het kader van deze regeling is aan te merken «als degene aan wie de dienst wordt verricht»? Welke regeling geldt in dit kader voor het vervoer op «collect»-basis?

Uit artikel 12, tweede lid, zou afgeleid kunnen worden dat de verleggingsregeling ook geldt voor particuliere opdrachtgevers, terwijl in de memorie van toelichting wordt gesteld dat deze verlegging niet geldt voor particulieren. Kan dit nader toegelicht worden? Vindt de verlegging ook toepassing ten opzichte van vrijgestelde ondernemers of niet-belastingplichtige rechtspersonen, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

In het commentaar van de Fenex op het voorliggende wetsvoorstel wordt een aantal vragen gesteld die specifiek op de vervoerssector betrekking hebben. De leden van de PvdA-fractie zouden een reactie daarop op prijs stellen. Wat is het oordeel van de staatssecretaris over het voorstel van de RCO en de Fenex om op alle verrekeningen van intracommunautair goederenvervoer tussen transporteurs het nultarief van toepassing te laten zijn? In hoeverre blijft na 1 januari 1993 de mogelijkheid bestaan communautaire goederen die door Nederland naar een bestemming buiten de EG worden vervoerd, op te slaan in een ruimte voor tijdelijke opslag?

In welke mate verwacht de regering dat bij het goederenvervoer gebruik zal worden gemaakt van landen waar geen (of minder) btw wordt geheven, zo vroegen de leden van de D66-fractie. Kan dit naar het oordeel van de regering op termijn consequenties hebben voor de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde internationale vervoerders, zoals bijvoorbeeld de KLM? Heeft de regering inmiddels ook overleg gevoerd met de betrokken vervoersorganisaties en grote vervoerders over de te verwachten problemen met betrekking tot de aanpassing van hun administratieve systemen? De leden van de D66-fractie hadden voorts vernomen dat de EG op termijn ook btw op luchtvaarttickets wil gaan invoeren. Hoe ver zijn deze plannen inmiddels gevorderd? Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie is het gewenst bij de totstandkoming van EG-besluiten op dit terrein, hieraan in een vroegtijdig stadium aan alle betrokkenen bekendheid te geven. Gezien de veelheid van vragen en onduidelijkheden die bij de behandeling van dit wetsvoorstel nog blijven bestaan, verdient het de voorkeur om belanghebbenden zo vroeg mogelijk van de ontwikkelingen op de hoogte te stellen, aldus de leden van de D66-fractie. Kan de regering aangeven hoe dient te worden gehandeld met betrekking tot goederen die met een tijdelijke vrijstelling uit de EG zijn uitgevoerd? Het volgende zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen. Een niet ingezetene van Nederland heeft hier een boot en brengt deze boot om heffing te ontlopen op 31 december uit de Nederlandse wateren. Vervolgens wordt de boot op 1 januari daaropvolgend weer in de Nederlandse wateren gebracht. Ontstaat hier een heffingsvacuüm? Blijft de boot in het vrije

verkeer van de EG? Kan in dit geval van invoer worden gesproken?

Leveringen aan boord van een schip, trein of vliegtuig worden gesitueerd op de plaats van vertrek. In de Ophelderingsrichtlijn staat dat indien goederen op een andere plaats worden ingeladen (bijvoorbeeld Frankrijk, terwijl de trein is vertrokken uit Spanje met als bestemming België) *toch Spaanse btw in rekening moet worden gebracht*. In de memorie van toelichting blijft dit aspect onbelicht. Wat is hierover het oordeel van de regering, zo vroegen de leden van de D66-fractie. In het voorgestelde artikel 15, eerste lid, sub b, wordt vermeld dat btw in rekening gebracht ter zake van intracommunautaire verwervingen voor aftrek in aanmerking komt, mits een juiste factuur kan worden overgelegd. Lid 1, sub c, onderdeel vijf, regelt vervolgens de aftrek indien dit niet op grond van het voorgestelde eerste lid, sub b, kan. Volgens de memorie van toelichting gaat het hierbij om verwervingen waarvoor geen factuur behoeft te worden uitgereikt. Uit de tekst wordt dit echter niet duidelijk. Eventueel valt uit de tekst op te maken dat de belasting ook mag worden afgetrokken indien er geen juiste factuur kan worden overgelegd, al zou dit wel mogelijk zijn doordat die bijvoorbeeld had moeten worden uitgereikt. Kan de regering hier duidelijkheid over verschaffen? In het voorgestelde artikel 17e worden de vrijstellingen inzake intracommunautaire verwervingen opgenomen. Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie zou een nultarief meer in overeenstemming zijn met de wetssystematiek. Kan de regering hier nader op ingaan?

5c. Fiscaal vertegenwoordiger

Hoe denkt de regering het instituut van fiscaal vertegenwoordiger in te gaan vullen? De leden van de VVD-fractie dachten hierbij vooral aan de rol die deze nieuwe faciliteit zou moeten spelen als vervanger voor het wegvallen van de mogelijkheid tot aangifte van goederen ten invoer in het vrije verkeer van de EG. Zij vroegen of een fiscaal vertegenwoordiger ook de aansprakelijkheid overneemt en of het werken met een fiscaal vertegenwoordiger betekent, dat de ondernemer zich niet zelf hoeft te laten registreren. Kan de regering hier duidelijkheid over verschaffen?

Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie of het zo is dat iedere ondernemer die niet in Nederland gevestigd is en evenmin hier te lande een vaste inrichting heeft een btw-registratienummer kan krijgen. Is zo'n ondernemer verplicht gebruik te maken van een fiscaal vertegenwoordiger als hij bijvoorbeeld vanuit een opslag hier te lande verkoopt aan een buitenlandse afnemer? Kan de regering vervolgens instemmen met de stelling, dat ten onrechte aan buitenlanders in rekening gebrachte omzetbelasting op verzoek moet worden teruggegeven volgens de methode als aangegeven in de Achtste Richtlijn tot harmonisatie van de btw?

6. Budgettaire en personele aspecten

De leden van de CDA-fractie stelden dat het wegvallen van de grenzen, na een zekere gewenningsperiode, tot belangrijke besparingen voor het exporterende bedrijfsleven zal leiden. Deze leden hadden in dit kader bedragen in de orde van 1 miljard gulden gehoord. De meerdere administratieve lasten brengen kosten met zich mede. Het saldo verhoogt de fiscale winst en zo ook de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Kan de regering, zo vroegen deze leden, een inschatting geven van dit positieve budgettaire effect?

7. Deregulering

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de afschaffing van de ambtelijke tussenkomst (douane aan de grens) bij leveranties vervalt, en dat dit leidt tot een verlichting in de administratieve sfeer, maar dat tegelijk een verzwaring van de administratieve lasten optreedt als gevolg van onder meer de zogenaamde listingverplichting en een meer uitgebreide aangifte. Kan aangegeven worden of er per saldo sprake is van een verlichting of verzwaring van deze lasten?

Tot op heden wordt de verplichting tot het verstrekken van informatie over de goederenstroom aan het CBS overgepland van Douane naar het bedrijfsleven. Gekeken naar de fijnmazigheid van de te verstrekken gegevens en de technische specificaties van de geautomatiseerde opgave, vroegen de leden van de D66-fractie of er ondernemingen zijn die dit op tijd krijgen ingevoerd. Heeft de regering hierover reeds overleg gevoerd met het bedrijfsleven? Dit klemt te meer omdat bij het niet nakomen van de verplichtingen de Wet op de economische delicten van toepassing is, terwijl de ondernemer een zeer korte tijd wordt geboden om aan de invoering van de nieuwe verplichtingen te voldoen. Bovendien is de besluitvorming thans nog steeds niet afgerond, zodat het bedrijfsleven hieromtrent nog geen zekerheid heeft. De leden van de D66-fractie waren van oordeel dat het bedrijfsleven in de gelegenheid moet worden gesteld adequaat op de komende veranderingen in te spelen. Gezien de vele onzekerheden en het korte tijdsbestek waarin de onderhavige wetgeving zal moeten worden ingevoerd, verzochten de leden van de D66-fractie de regering om na te gaan op welke terreinen en bij welke bedrijven of bedrijfspgroepen behoefte bestaat aan een overgangstermijn, teneinde de eigen administratieve systemen aan te kunnen passen aan de nieuwe situatie. Is de regering bereid aan dit verzoek tegemoet te komen? Welke ruimte bestaat er in dit verband nog op Europees niveau?

De leden van de SGP-fractie plaatsten de volgende kanttekening. Het zogenaamde nultarief blijft in stand, zij het met een andere functie te weten een bijdrage te leveren aan het voor de overgangperiode toe te passen systeem van heffing in het land van bestemming. Zij vroegen of de met de uitwerking gepaard gaande administratieve verplichtingen in de nieuwe situatie een zwaardere last zullen leggen op het betrokken bedrijfsleven dan met de bestaande controle aan de grenzen het geval is. Wordt terwille van het fenomeen van de interne markt niet te veel geofferd, zo vroegen zij. Kan de regering schematisch weergeven de omvang en zwaarte van wat het bedrijfsleven thans moet verrichten om aan de verplichtingen te voldoen en wat het in de nieuwe situatie zal moeten doen? Een kwantitatieve benadering kan zichtbaar maken – ook al gebeurt dat op een globale manier – wat de werkelijke gevolgen zijn van de operatie, aldus de leden van de SGP-fractie.

8. Inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie hadden begrip voor het voorstel van de regering om bij ministeriële regeling «bezemrichtlijnen» te implementeren. De leden van de CDA-fractie gebruikten bewust het meervoud omdat zij van oordeel waren dat na het in werking treden van de nieuwe systematiek voor een goed verloop van het handelsverkeer snelle aanpassingen noodzakelijk zullen blijken. Het is moeilijk alle complicaties te voorzien. Deze leden vroegen of het in verband daarmee gewenst is om artikel II ruimer te formuleren. De leden van de CDA-fractie gaven er, anders dan de regering, wel de voorkeur aan dat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is de Algemene Maatregel van Bestuur de vorm krijgt

van een wet in formele zin, behalve natuurlijk voorzover de bepalingen structureel beter in een uitvoeringsbesluit of uitvoeringsbeschikking opgenomen kunnen worden.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat reeds thans bekend is dat de EG-Commissie nog met aanvullende voorstellen zal komen. Wat is de strekking van deze voorstellen, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering een overzicht kan geven van hoe het in de overige Lidstaten is gesteld met de aanpassing van de verschillende nationale regelgeving in verband met het wegvallen van de fiscale grenzen? Dit leek deze leden vooral van belang om te kunnen inschatten in hoeverre de ondernemers geacht moeten worden na 31 december 1992 daadwerkelijk aan de hen nu op te leggen verplichtingen zullen kunnen voldoen. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat we met het opleggen van extra administratieve verplichtingen aan ondernemers niet voorop moeten lopen in de EG?

De leden van de Groen Links-fractie hadden enkele vragen te stellen over de relatie van dit wetsvoorstel met de door de Raad nog vast te stellen richtlijnen. Zij doelden met name op de richtlijn over de definitieve inrichting van de tariefindeling van de btw (of omzetbelasting). Wanneer verwacht de regering dat het besluit over deze richtlijn valt? Zal vervolgens de Kamer een wetswijziging, gebaseerd op die richtlijn, tegemoet kunnen zien vóór 1 januari 1993? Zo ja, wanneer precies? Zo nee, waarom niet? Acht de regering het niet wenselijk dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel pas wordt afgesloten op het moment dat de Kamer zich ook heeft kunnen uitspreken over de wetswijziging waarmee de tariefindeling wordt vastgelegd?

De leden van de Groen Links-fractie wilden ook weten welke mogelijkheden de Kamer nog heeft om dit wetsvoorstel en het te verwachten wetsvoorstel over de btw-tariefindeling te wijzigen door middel van amendering. De staatssecretaris van Financiën gaat hier, blijkens zijn inbreng in het debat over de btw-verlaging, van uit. Welke afspraken, voorzieningen voor noodprocedures, zijn er in de (Ecofin-)Raad gemaakt voor het geval dat parlementen van één of meer van de Lid-Staten weigeren de wetswijzigingen (en daarmee de consequenties van de richtlijnen) volledig te aanvaarden? Is er überhaupt nog sprake van enige speelruimte voor de nationale parlementen, zo vroegen de leden van de Groen Links-fractie.

9. Commentaren

De leden van de CDA-, PvdA-, VVD-, D66-, Groen Links- en SGP-fractie verzochten de regering om nader in te gaan op de bij de Kamer op het wetsvoorstel ingekomen commentaren van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO), de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Fenex, het Nederlands Verbond van de Groot-handel, de Association of Rotterdam Container Terminals, de Scheepvaart Vereniging Noorden, de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors en het Nederlands Verbond van de Groothandel. Zij vroegen de regering met name in te gaan op het zeer grote aantal vragen van de RCO, daarbij beseften zij dat een deel van de vragen reeds aan de orde is geweest in

het voorgaande van dit verslag. Vanzelfsprekend kunnen die vragen hier buiten beschouwing blijven, omdat zij in de reactie op die opmerkingen zullen zijn meegenomen.

De voorzitter van de Commissie,
Linschoten

De griffier voor dit verslag,
De Vries