

Vergaderjaar 2003–2004

29 036

**Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 met het oog op de vereenvoudiging, modernisering en harmonisering van de ter zake van de facturering geldende voorwaarden op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde (richtlijn facturering)**

Nr. 4

**VERSLAG**

Vastgesteld 2 oktober 2003

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave****Blz.**

Inleiding	1
Factuurplicht	2
Factuurgegevens	3
Electronische facturering	4
Opslag facturen	4
Handavings- en uitvoeringsaspecten, administratieve lasten, budgettaire en personele aspecten	5
Communautair	5
Tenslotte	6
Artikelsgewijze toelichting	6
<i>Artikel I, onderdeel B, (artikel 35 van de Wet OB)</i>	6
<i>Artikel I, onderdeel B, (artikel 35a van de Wet OB)</i>	7

**Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn er met de regering van overtuigd dat het harmoniseren van de factureringseisen t.b.v. de BTW hoogst noodzakelijk is. Wel hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), De Grave (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Eurlings (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Van Loon-Koomen (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).  
Plv. leden: Rouvoet (CU), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Mosterd (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Rambocus (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Samsom (PvdA), Luchtenveld (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA) en De Vries (VVD).

## **Factuurplicht**

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich voorstellen, gezien de wel zeer korte voorbereidingstijd, dat een aantal ondernemers hun wijze van facturering niet voor 1 januari 2004 kunnen aanpassen aan de nieuwe verplichtingen. Is de regering bereid een overgangstermijn in te lassen om de ondernemers wat meer tijd te geven aan de nieuwe eisen te voldoen?

Het wetsvoorstel voorziet onder andere in de mogelijkheid om, in naam en voor rekening van de ondernemer, de factuur te laten uitreiken door de afnemer («selfbilling»). Alhoewel de leden van de CDA-fractie hierin wel degelijk een administratief voordeel zien, vrezen zij dat er ook risico's aan deze factureringsvorm kleven. Zij hebben behoefte aan een toelichting op de controlemogelijkheden, met name nu de aanvaarding van de individuele factuur door de ondernemer ook stilzwijgend kan verlopen). Genoemde leden vragen zich af of er nog nadere regels zullen worden geïntroduceerd inzake dit soort facturen. Zo ja, kunnen die dan openbaar gemaakt worden?

Problemen hebben de leden van de CDA-fractie nog met het voorstel de factuurplicht van ondernemers die «doorgaans» leveren aan andere ondernemers, uit te breiden tot al hun leveringen. Dit betekent dat de groothandelaar in het vervolg altijd een BTW-bon zal moeten uitschrijven. Ook de Raad van State heeft principiële bezwaren tegen dit onderdeel. Naar hun idee vindt dit voorstel onvoldoende basis in de richtlijn. Daarnaast is de Raad niet overtuigd van de effectiviteit van de maatregel. Ook acht de Raad de bepaling onvoldoende duidelijk omdat de ondernemer zelf dient te beoordelen of hij «doorgaans» aan andere ondernemers levert. Voor genoemde leden is daarbij nog een aanvullend bezwaar de lastenverzwaring die dit met zich meebrengt voor de groothandelaar. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting stelt de regering dat deze uitbreiding voor deze ondernemers geen noemenswaardige administratieve lastenverzwaring meebrengt, maar de Belastingdienst wel meer controlemogelijkheden biedt. De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een nadere toelichting op dit standpunt van de regering.

Overigens twijfelt de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (verder: de Orde) of de voorgestelde aanpassing überhaupt wel effect zal sorteren. Per slot van rekening is de groothandelaar niet verplicht de identiteit van zijn afnemers te controleren en kan hij dus nog steeds geconfronteerd worden met afnemers die onjuiste gegevens verstrekken. De leden van de fractie van het CDA verzoeken de regering om een reactie.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat de richtlijn in het wetsvoorstel is verwerkt zonder aanvullende Nederlandse eisen en administratieve lasten, met uitzondering van één punt. Dat betreft artikel 35, tweede lid. De Raad van State adviseert dit artikel niet in het implementatievoorstel op te nemen omdat:

1. het niet verplicht is;
2. de effectiviteit allesbehalve zeker is;
3. uitvoering door de groothandelaar niet mogelijk is, vanwege het ontbreken van de bevoegdheid de identiteit van de afnemer te onderzoeken;
4. uitvoering met betrekking tot gegevens niet mogelijk is in geval van niet-ondernemers; en
5. onduidelijkheid bestaat wat wordt bedoeld met «doorgaans aan andere ondernemers levert»

Het vijfde bezwaar kan worden weggenomen in de ministeriële regeling, aldus de leden van de fractie van de VVD. De bezwaren 1 t/m 4 daarentegen niet. Deze leden steunen het beleid van de regering die fraude wil tegengaan. Zij willen echter weten op basis waarvan de regering verwacht dat deze verplichting dat gewenste effect zal hebben. De resultaten zullen moeten worden afgewogen tegen de extra administratieve lasten. Bovendien dienen de bezwaren genoemd onder 2 en 3 te worden weggenomen. De leden van de VVD-fractie willen in ieder geval nieuwe tegenstrijdige en niet-uitvoerbare regels voorkomen.

De opmerking van de regering dat de verplichting om ook een factuur uit te reiken voor leveringen aan niet-ondernemers, alleen geldt ten aanzien van ondernemers of groepen van ondernemers die daartoe bij ministeriële regeling zijn aangewezen, stelt de leden van de CDA-fractie niet gerust. Wanneer zal deze ministeriële regeling worden opgesteld en welke groothandelaren zullen van deze verplichting zijn vrijgesteld? Richtsnoer bij het opstellen van de lijst zal zijn «de aanwezigheid van een onaanvaardbaar frauderisico». Wanneer is daarvan (geen) sprake?

Tenslotte wat betreft dit punt, wijst VNO-NCW nog op het feit dat de wijze waarop de ontheffingsbepaling in artikel 35, lid 3 is geformuleerd ertoe leidt dat ondernemers die op grond van de huidige wetgeving ontheven zijn van de factuurverplichting, met ingang van 1 januari 2004 facturen moeten uitreiken zolang de in het artikellid genoemde ministeriële regeling niet tot stand is gebracht. De leden van de CDA-fractie vragen of dit effect is beoogd en of het niet nodig is de formulering van artikel 35, lid 3 aan te passen?

Kan de regering aangeven welke criteria gehanteerd worden bij het bepalen van onaanvaardbaar frauderisico voor groepen ondernemers die bij ministeriële regeling worden aangewezen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA?

### **Factuurgegevens**

De leden van de fractie van het CDA zijn het eens met de regering dat de harmonisatie van de factuurgegevens faciliterend zal werken. Het valt echter zeer te betreuren dat dit uitgerekend voor Nederland betekent dat de lijst met factuurgegevens wordt aangevuld in plaats van het feit dat er verplichte gegevens worden geschrapt. Aangezien deze lijst in Europees verband is vastgesteld leggen de leden van de CDA-fractie zich hier verder bij neer. Wel zijn zij benieuwd voor welke Lidstaten de nieuwe lijst met verplichte factuurgegevens een lastenverlichting teweeg brengt.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat op de factuur het BTW-identificatienummer moet worden vermeld waaronder de ondernemer de levering of de dienst heeft verricht. Dient, in het geval van een levering of dienst gedaan door een onderdeel van een fiscale eenheid, nu het identificatienummer voor de fiscale eenheid of het (sub)identificatienummer van het onderdeel van de fiscale eenheid op de factuur te worden vermeld?

De richtlijn facturering maakt het mogelijk dat aan sommige van de verplichte factuurgegevens niet hoeft te worden voldaan wanneer (bijvoorbeeld) het bedrag van de factuur «onbeduidend» is. De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan een toelichting wanneer daarvan sprake is.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat bij ministeriële regeling sectoren kunnen worden aangewezen waarvoor deze verplichtingen

kunnen worden versoepeld. Daarbij wordt ernaar gestreefd dat de reeds bestaande Nederlandse goedkeuringen in dit kader, bijvoorbeeld met betrekking tot openbaar vervoer, taxivervoer en spijzen- en drankenverstrekking zoveel mogelijk gehandhaafd kunnen worden. Overweegt de regering ook voor andere sectoren een uitzonderingspositie te claimen. Zo ja, voor welke? De leden van de CDA-fractie dringen erop aan op de praktijk zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Wanneer zal de regeling klaar zal zijn en kan die nog aan de Tweede Kamer worden voorgelegd?

Voor de leden van de CDA-fractie is het nog niet geheel duidelijk hoe de Nederlandse factuurvereisten zich verhouden tot die in andere EU-landen. Op grond van het Nederlandse wetsvoorstel zou bijvoorbeeld in geval van verlegging op de factuur niet verwezen hoeven te worden naar het betreffende wetsartikel. In andere EU-lidstaten kan het echter wel verplicht zijn het artikel op de factuur te vermelden. Wanneer nu de plaats van dienst geacht wordt te zijn gelegen in die EU-lidstaat, komt aldus de vraag op aan welke factuurvereisten de Nederlandse ondernemer moet voldoen ter zake van zijn prestatie. Genoemde leden verzoeken de regering op het voorgaande te reageren.

### **Electronische facturering**

De leden van de CDA-fractie zijn overtuigd van de voordelen van de mogelijkheid elektronisch te factureren. Zij vragen zich echter af of ons Burgerlijk Wetboek al voldoende geprepareerd is op deze ontwikkeling. De uitvoering van onderhavig wetsvoorstel zou bemoeilijkt kunnen worden als deze op bepaalde punten zou blijken te strijden met ons Burgerlijk Wetboek. Is de regering ervan overtuigd dat onderhavig wetsvoorstel goed op aansluiten op ons civiele recht?

Voorwaarde voor het gebruik van elektronische facturen is, conform het gestelde in de richtlijn, de aanvaarding door de afnemer, aldus de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering nader uitwerken wat onder aanvaarding wordt verstaan om de praktijk een goed handvat voor handelen te geven?

Is de veronderstelling van VNO-NCW juist dat het niet de bedoeling is dat er sprake moet zijn van een goedkeuring vooraf voor de toepassing van andere methoden dan de EDI ter waarborging van de authenticiteit van de herkomst van de elektronische facturen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo ja, hoe staat de regering tegenover de suggestie van VNO-NCW om – ter voorkoming van onduidelijkheden – de redactie van artikel 35b, lid 2, onderdeel c, aan te passen?

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat in de praktijk er interpretatieverschillen voorkomen tussen de belastingeenheden. Is de regering bereid als het gaat om het bepalen van de authenticiteit en integriteit van de elektronisch verzonden facturen duidelijke richtlijnen te geven zodat er ten aanzien van deze zaken geen sprake kan zijn van interpretatieverschillen door belastingeenheden?

### **Opslag facturen**

De nieuwe regels in verband met de opslag van de factuurgegevens zijn gebaseerd op artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De leden van de CDA-fractie constateren dat dit onderdeel losstaat van de implementatie van de richtlijn facturering. Waarom wordt dit onderdeel nu pas in de omzetbelasting geïncorporeerd?

## **Handhavings- en uitvoeringsaspecten, administratieve lasten, budgettaire en personele aspecten**

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie is voor een soepele invoering van deze wet noodzakelijk dat de voorgenomen wijzigingen afdoende bij de ondernemers bekend worden gemaakt. Is de regering bereid om hiertoe – eventueel in samenwerking met de Kamer van Koophandel – een voorlichtingscampagne in het leven te roepen?

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af op welke wijze voorlichting wordt gegeven over de wijzigingen van de uitbreiding van de verplichte factuurgegevens aan de betrokken ondernemers. Welke budgettaire kosten zijn hiermee gemoeid?

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit wetsvoorstel geen noemenswaardige administratieve lastenverlichting met zich mee brengt, sterker nog, op sommige punten zelfs een administratieve lastenverzwaring betekent voor de ondernemer. Zij betreuren dat, maar gaan ervan uit – mede naar aanleiding van de commentaren vanuit het bedrijfsleven – dat de winst die geboekt wordt als gevolg van de Europese gelijkstelling van de factuurregels ruimschoots tegen deze uitbreiding van de factuurvereisten opweegt. Des te meer verontrust het de leden van de CDA-fractie dat uit de richtlijn blijkt dat aan de lidstaten op een aantal punten discretionaire bevoegdheden zijn gegeven. Het gevolg daarvan is dat nog steeds geen daadwerkelijke harmonisering van de factuurvereisten is bereikt. Genoemde leden vragen de regering om aan te geven of zij van plan is te streven naar verdere harmonisatie, en zo ja, op welke termijn? Kan met spoed een overzicht beschikbaar worden gesteld van de factuurvereisten in de verschillende lidstaten?

De memorie van toelichting vermeldt geen toename van de administratieve lasten. Toch blijkt uit het wetsvoorstel dat het aantal verplichte factuurgegevens is uitgebreid en tevens wordt de factuurplicht van ondernemers die doorgaans aan andere ondernemers leveren uitgebreid tot al hun leveringen. De leden van de fractie van de PvdA betreuren het dat ondernemers toch weer met nieuwe lasten worden geconfronteerd. Kan de regering nog eens ingaan op haar stelling dat het wetsvoorstel geen toename van de administratieve lasten bewerkstelligt?

Uit hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting blijkt dat er naar de effecten die (elektronisch) factureren heeft op het niveau van de administratieve lasten, tot het einde van dit jaar nog een onderzoek loopt. De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan de (voorlopige) uitkomsten van dit onderzoek alvorens over het wetsvoorstel te kunnen beslissen. Zij verzoeken de regering hierop te reageren.

### **Communautair**

De leden van de CDA-fractie constateren dat het nog onduidelijk is hoe er gehandeld dient te worden in het geval de afnemer buiten de EU is gevestigd en niet beschikt over een BTW-identificatienummer. Het kan toch niet zo zijn dat de regeling alleen geldt voor afnemers gevestigd binnen de EU. Zij verzoeken de regering hierop in te gaan.

Dezelfde leden hebben behoefte aan een nadere toelichting op de vraag hoe de controle van BTW-identificatienummers is geregeld. Wat zijn de gevolgen van een onjuist BTW identificatienummer (met name als er geen controle mogelijk is) en hoe kan dan de dienstverrichter rechtszekerheid verkrijgen?

De leden van de fractie van het CDA constateren dat in Nederland maar ook in andere EU-landen een afnemer van een dienst zich voor bepaalde activiteiten kan kwalificeren als ondernemer maar voor andere niet. Voorbeelden zijn een gemeente, een radio- en tv-station en een holdingvennootschap (geen ondernemer voor het houden van aandelen, maar wel ondernemer voor management- en financieringsactiviteiten). Betekent het vertrekken van een BTW-identificatienummer door een afnemer in een ander EU-lidstaat dat de Nederlandse dienstverrichter ervan mag uitgaan dat deze afnemer als ondernemer kwalificeert en als zodanig de dienst afneemt en de dienstverrichter geen Nederlandse BTW hoeft te factureren als de diensten vallen onder artikel 6.2.d Wet OB en ervan uit mag gaan dat de afnemer de aldaar verschuldigde BTW als verlegde BTW aangeeft, of dient hij (en zo ja, op welke wijze) te onderzoeken of de afnemer de dienst afneemt in de hoedanigheid van niet-belastingplichtige en dus Nederlandse BTW zou moeten factureren? De leden van de CDA fractie geven graag een paar voorbeelden ter illustratie: een Nederlands ingenieursbureau doet een onderzoek voor een lokale overheid in Spanje en deze afnemer geeft zijn BTW identificatienummer op. Een Nederlandse advocaat adviseert een Luxemburgse holdingvennootschap inzake de verkoop van een deelneming, waarbij de Luxemburgse afnemer zijn BTW nummer geeft. Mogen de Nederlandse adviseurs ervan uitgaan dat de verleggingsregeling van toepassing is en lopen ze geen risico op naheffing van Nederlandse BTW als later blijkt dat de afnemers de BTW niet verlegd hebben aangegeven in hun land? In beide voorbeelden zal de BTW niet aftrekbaar of terugvorderbaar zijn (overheidsprestaties c.q. BTW vrijgestelde verkoop aandelen), zodat het heel moeilijk zal zijn om de later nageheven BTW te verhalen op de afnemers (zeker als er inmiddels enkele jaren zijn verstreken en er geen klantenrelatie meer bestaat). De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering op het voorgaande te reageren.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat in Duitsland de discussie wordt gevoerd over een wijziging van het moment waarop de BTW moet worden afgedragen, te weten: pas nadat de factuur is betaald. Kan de regering aangeven of dat in de EU breder gedragen wordt? Is de regering bereid te onderzoeken of dit voor Nederland ingevoerd kan worden, zeker in deze voor bedrijven onzekere economische tijden?

### **Tenslotte**

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de PvdA een reactie van de regering op het commentaar van VNO-NCW d.d. 25 september 2003 en op de brief van de Orde van 25 september 2003 voorzover dit nog niet is behandeld op basis van de eerder gestelde vragen.

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

#### **Artikel I, onderdeel B, (artikel 35 van de Wet OB)**

In het nieuwe artikel 35, vierde lid, is opgenomen dat elk document of bericht dat wijzigingen aanbrengt in, en specifiek en ondubbelzinnig verwijst naar de oorspronkelijke factuur, geldt als een factuur, aldus de leden van de fractie van de PvdA. Er worden nog wel eens aanvullende facturen of creditfacturen uitgereikt. Kan de regering de gevolgen daarvan in algemene zin nog eens precies uiteenzetten?

In artikel 35, zesde lid wordt gesproken over «gelijksoortig». Wat wordt daarmee bedoeld, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van de VVD vinden dat de voorwaarde dat leveringen of diensten gelijksoortig moeten zijn om in het geval van afzonder-

lijke leveringen een periodieke factuur op te mogen maken, onduidelijk. Zij pleiten er dan ook voor deze voorwaarde te laten vervallen.

In het nieuwe artikel 35, zevende lid, worden regels gegeven voor het opmaken van facturen door de afnemer, aldus de leden van de fractie van de PvdA. In de richtlijn is opgenomen dat de lidstaten in deze voorwaarden en uitvoeringsbepalingen vaststellen voor de akkoorden en de aanvaardingsprocedures tussen leveranciers en afnemers. Komt hiervan een uitwerking in de ministeriële regeling? Zo ja, welke voorwaarden zullen worden gesteld?

#### **Artikel I, onderdeel B, (artikel 35a van de Wet OB)**

In artikel 35a, lid 1, onderdeel c, wordt bepaald dat het BTW-identificatienummer van de ondernemer moet worden vermeld. Moet in het geval de prestatie wordt geleverd door een leverancier/dienstverlener die onderdeel is van een fiscale eenheid, niet het identificatienummer van de fiscale eenheid maar van het onderdeel van de fiscale eenheid op de factuur worden vermeld, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

In artikel 35a, eerste lid, onderdeel h, wordt gesproken over «eenheidsprijs», zo merkne de leden van de CDA-fractie op. Hoe wordt hieraan gehoor gegeven in geval er sprake is van een dienst waarvoor op basis van een urentarief wordt gefactureerd?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de ontheffing van de factuurverplichting zich verhoudt tot het in artikel 35a, eerste lid, onderdeel h, neergelegde voorschrift dat – voor zover hier van belang – op de factuur de vergoeding met betrekking tot elke vrijstelling moet worden vermeld.

Is sprake van een vrijstelling, of wordt de belasting geheven van de afnemer (verlegging), dan moet op de factuur «enige aanduiding daarvan» worden vermeld, zo blijkt uit artikel 35a, lid 1, onderdeel k. Met betrekking tot een vrijstelling wordt opgemerkt dat aan de eis «enige aanduiding daarvan» is voldaan, als de aard van de prestatie door de omschrijving van de factuur duidelijk is. Is aan deze eis ook voldaan als de omschrijving van de prestatie op de factuur duidelijk maakt dat het gaat om een prestatie waarbij de belastingheffing naar de afnemer is verlegd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De Orde wijst erop dat het onverkort toepassen van het Wisselkoersmechanisme van artikel 11, onderdeel C, punt 2 van de 6e BTW-richtlijn in de praktijk problemen oplevert. Ondernemers moeten de wisselkoers hanteren die gold op het moment dat de belasting verschuldigd was. De leden van de fractie van het CDA vragen of er een mogelijkheid is om op dit punt tegemoet te komen aan de ondernemers.

De voorzitter van de commissie,  
Tichelaar

De griffier van de commissie,  
Berck