

Vergaderjaar 2003–2004

**29 615**

**Wijziging van de Wet op de internationale  
bijstandsverlening bij de heffing van belastingen  
(implementatie richtlijn nr. 2003/93/EG en  
aanpassing in verband met verordening (EG) nr.  
1798/2003)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN**

**1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van een richtlijn en aanpassing van wetgeving in verband met een verordening. Het betreft de richtlijn nr. 2003/93/EG van de Raad van de Europese Unie van 7 oktober 2003 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en de indirecte belastingen (PbEG L 264; hierna: Richtlijn 2003/93/EG) en de verordening (EG) nr. 1798/2003 van de Raad van de Europese Unie van 7 oktober 2003 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 218/92 (PbEG L 264; hierna: Verordening 1798/2003). De Richtlijn 2003/93/EG bevat wijzigingen die verband houden met deze verordening en enkele technische aanpassingen, waaronder de uitbreiding van de wederzijdse bijstand en informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten tot de heffingen op verzekeringspremies, wat Nederland betreft de assurantiebelasting. Het doel van de verordening, die op 1 januari 2004 in werking is getreden, is de uitbreiding, verbetering en versterking van de wederzijdse bijstand en informatie-uitwisseling tussen lidstaten op het gebied van de heffing van omzetbelasting (BTW) binnen de Europese Unie.

**2. Achtergrond Verordening 1798/2003**

Op het gebied van de BTW hebben de ervaringen van de lidstaten geleerd dat voor de handhaving van bestaande BTW-regels en een effectieve bestrijding van fraude en misbruik een versterking van de administratieve bijstand tussen lidstaten dringend nodig was. De voorheen bestaande regels en procedures boden onvoldoende waarborg voor een adequate en optimale administratieve samenwerking en uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten. Een van de redenen hiervoor was het bestaan van twee, qua regels en procedures van elkaar verschillende, communautaire regelingen voor de uitwisseling van inlichtingen op BTW-gebied.

De eerste regeling in dit verband is richtlijn nr. 77/799/EEG betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de directe en de indirecte belastingen die op 19 december 1977 door de Raad werd vastgesteld (PbEG L 336; hierna: richtlijn inzake heffingsbijstand). Deze richtlijn is bij richtlijn nr. 79/1070/EEG (PbEG L 331), uitgebreid met de BTW in verband met de totstandkoming van het Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde<sup>1</sup> en haar rol in het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap. Om binnen dit stelsel met haar uniforme grondslag tot een juiste vaststelling en heffing van de verschuldigde belasting te kunnen komen en om misbruik en fraude doeltreffend te kunnen bestrijden, is een nauwe administratieve samenwerking tussen de lidstaten noodzakelijk. In dit kader voorziet de richtlijn inzake heffingsbijstand in de spontane en automatische uitwisseling van inlichtingen alsmede de uitwisseling van inlichtingen op verzoek, zonodig door samenwerking met ambtenaren van de lidstaat waarvoor de inlichtingen zijn bestemd.

De tweede regeling is de verordening (EEG) nr. 218/92 (PbEG L 24) van 1 februari 1992, betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de BTW. Deze regeling werd vastgesteld, omdat het wegvallen van de fiscale grenzen tussen de lidstaten per 1 januari 1993 een versterking van de administratieve samenwerking op BTW-gebied tussen lidstaten noodzakelijk maakte. In dit kader heeft de EU bepalingen vastgesteld voor de automatische en elektronische uitwisseling van informatie over intracommunautaire leveringen (totale waarde en BTW-identificatienummers) en de uitwisseling van inlichtingen op verzoek over die leveringen (o.a. factuurnummers en factuurgegevens met betrekking tot specifieke transacties tussen personen). De uitwisseling van inlichtingen op grond van deze verordening was derhalve beperkt tot het terrein van de intracommunautaire leveringen. Ingeval een lidstaat naast informatie over een door een bepaalde belastingplichtige verrichte intracommunautaire levering ook informatie over dezelfde belastingplichtige met betrekking tot een binnenlandse levering of intracommunautaire dienst wilde vragen, moesten op grond van de twee van toepassing zijnde regelingen, namelijk de richtlijn inzake heffingsbijstand (nr. 77/799/EEG) en de verordening (EEG) nr. 218/92, twee verzoeken worden gedaan die in veel gevallen aan twee verschillende autoriteiten moesten worden gestuurd.

Met ingang van 1 januari 2004 zijn deze twee regelingen voor de administratieve samenwerking bij de heffing van BTW in één juridisch kader samengevoegd, waarbij het bestaande instrumentarium tevens verbeterd en uitgebreid is. Beoogd is de samenwerking tussen de belastingadministraties binnen de Gemeenschap te versterken en te verbeteren. De Verordening 1798/2003 vervangt daarmee zowel de verordening (EEG) nr. 218/92 als de richtlijn inzake heffingsbijstand waar het betreft de bepalingen over de BTW in die richtlijn. De verschillende communautaire bepalingen op het gebied van de administratieve samenwerking bij de heffing van BTW zijn daarmee allen in één regeling bijeen gebracht en gemoderniseerd.

### **3. Gevolgen van Verordening 1798/2003 voor de Nederlandse wetgeving**

De richtlijn inzake heffingsbijstand is bij de Richtlijn 2003/93/EG zodanig gewijzigd dat zij niet langer betrekking heeft op de BTW. Immers, de administratieve bijstand op dit terrein is nu in de Verordening 1798/2003 geregeld. Op grond van artikel 249 van het EG-verdrag heeft een verordening algemene strekking, is zij verbindend in al haar onderdelen en is zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Anders dan het geval is bij een richtlijn, wordt een verordening niet geïmplementeerd in nationale wetgeving.

---

<sup>1</sup> In het bijzonder de totstandkoming van de richtlijn nr. 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977, betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PbEG L 145; Zesde richtlijn).

Dit betekent dat de voorheen opgenomen implementatie-bepalingen voor de richtlijn inzake heffingsbijstand (nr. 77/799/EG) ongedaan dienen te worden gemaakt, nu deze bepalingen voortaan op grond van de verordening rechtstreeks gelden. De richtlijn inzake heffingsbijstand is in Nederland geïmplementeerd in de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB). De Verordening 1798/2003 leidt ertoe dat de juridische grondslag voor de administratieve samenwerking en de informatie-uitwisseling op het gebied van de BTW niet langer wordt gevonden in de WIB maar in deze verordening. Daarom wordt voorgesteld de WIB buiten toepassing te verklaren wat betreft de administratieve samenwerking en gegevensuitwisseling op het gebied van de communautaire BTW. In aanvulling op de Verordening 1798/2003 is het nodig om de artikelen 8, tweede lid, en 11 van de WIB in artikel 1, derde lid, van die wet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Hiermee wordt verzekerd dat ook bij de afwikkeling van informatieverzoeken en eventuele administratieve onderzoeken die geschieden in het kader van de Verordening 1798/2003 de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend van hoofdstuk VIII, afdeling 2, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) alsmede de desbetreffende sanctiebepalingen zoals opgenomen in hoofdstuk IX van de AWR.

De Verordening 1798/2003 biedt niet langer de mogelijkheid de bepalingen uit de eerste drie afdelingen van hoofdstuk II van de WIB inzake de zogenoemde kennisgevingsprocedure te handhaven ingeval van wederzijdse bijstand tussen de lidstaten met het oog op de heffing van BTW. Ook de Europese Commissie is van oordeel dat handhaving van de kennisgevingsprocedure in het kader van de wederzijdse bijstand op basis van de Verordening 1798/2003 niet mogelijk is. In haar brief van 27 april 2004 heeft de Europese Commissie daarbij gewezen op de bedoeling van de Verordening 1798/2003, zijnde de versterking van de samenwerking tussen de lidstaten, het vervallen van artikel 8 van de Verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad van 27 januari 1992 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW) (PbEG L 24) en de beperking van de toepassing van de privacyrichtlijn<sup>1</sup> in artikel 41, lid 5, van de Verordening 1798/2003. De Europese Commissie beschouwt de kennisgevingsprocedure als onverenigbaar met de versterkte administratieve samenwerking zoals die is opgenomen in Verordening 1798/2003. De informatieverstrekking aan de andere lidstaten behoort ongestoord en direct te kunnen geschieden.

Aan de verplichting van de Verordening 1798/2003 om één verbindingsbureau aan te wijzen dat de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de contacten met de andere lidstaten op het gebied van de administratieve samenwerking is gevolg gegeven bij ministeriële regeling van 29 december 2003, nr. 2003/650M (Stcrt. 250). Bij die regeling is dit organisatieonderdeel van de Belastingdienst (het zogenoemde Central Liaison Office) opgenomen in de Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.

Opgemerkt wordt dat de verbeteringen inzake de administratieve bijstand op BTW-gebied in de Verordening 1798/2003 onder meer inhouden dat in alle gevallen termijnen zijn gesteld voor de beantwoording van een verzoek om inlichtingen. Hiervoor gold dat alleen voor vragen inzake intracommunautaire leveringen. Een belangrijke uitbreiding betreft de afstemming tussen de lidstaten op het gebied van gelijktijdige controles in verschillende lidstaten.

#### **4. Uitbreiding van de WIB met assurantiebelasting en een enkele wijziging**

De Richtlijn 2003/93/EG die strekt tot wijziging van de richtlijn inzake heffingsbijstand (nr. 77/799/EEG), breidt de laatstgenoemde richtlijn uit met de wederzijdse bijstand terzake van de heffingen op verzekeringspremies (met dienovereenkomstige wijziging van de citeertitel). De uitbrei-

<sup>1</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281).

ding van de reikwijdte tot verzekeringspremies beoogt de financiële belangen van de lidstaten ook ten aanzien van deze belastingen zeker te stellen. Bij de heffing van assurantiebelasting kunnen zich namelijk situaties voordoen waarbij door deze uitwisseling van gegevens tot een juiste belastingheffing kan worden gekomen. Administratieve bijstand kan bijvoorbeeld geboden zijn wanneer de verzekeraar in een lidstaat is gevestigd en de verzekeringnemer in een andere lidstaat woont of de verzekerde rechtspersoon of vestiging van deze rechtspersoon waarop de verzekering betrekking heeft in een andere lidstaat is gevestigd. De assurantiebelasting is immers verschuldigd in de lidstaat waar het risico is gelegen. Overigens wordt het toepassingsgebied van de wederzijdse bijstand bij de heffing hiermee gelijk getrokken met het toepassingsgebied van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 maart 1976, nr. 76/308/EEG (PbEG L 73; hierna: richtlijn inzake invorderingsbijstand). Deze uitbreiding van de richtlijn inzake heffingsbijstand wordt geïmplementeerd door aanpassing van de WIB.

Een andere relevante wijziging van de richtlijn inzake heffingsbijstand betreft de mogelijkheid voor lidstaten om toe te staan dat de inlichtingen die op basis van deze richtlijn zijn verstrekt, kunnen worden gebruikt om andere heffingen, rechten en belastingen, zoals bijvoorbeeld de BTW, vast te stellen, die vallen onder artikel 2 van de richtlijn inzake invorderingsbijstand (nr. 76/308/EEG), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/44/EG van de Raad van de Europese Unie van 15 juni 2001 tot wijziging van die richtlijn (PbEG L 175). Voorgesteld wordt van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het gebruik van de inlichtingen op het gebied van andere belastingen kan voor andere lidstaten, en vice versa, van belang zijn voor de juiste vaststelling van andere heffingen, rechten en belastingen dan de belasting waarover gegevens zijn verstrekt. Deze maatregel komt een efficiënte en goede samenwerking tussen lidstaten op belastinggebied ten goede. Dit is met name van belang voor de BTW, nu deze belasting niet langer onder de richtlijn inzake heffingsbijstand valt. De verstrekte inlichtingen onder vigeur van de Verordening 1798/2003 mogen op grond van artikel 41, eerste lid, van die Verordening ook worden gebruikt voor de vaststelling van heffingen, rechten en belastingen die vallen onder artikel 2 van de richtlijn inzake invorderingsbijstand (nr. 76/308/EEG).

In Richtlijn 2003/93/EG is er tenslotte sprake van een enigszins aangepaste formulering van de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijn inzake heffingsbijstand, maar dit hoeft niet te leiden tot aanpassingen in de desbetreffende bepaling van de WIB.

## **5. Inwerkingtreding**

Zowel de Richtlijn 2003/93/EG als de Verordening 1798/2003, die beide op 15 oktober 2003 zijn gepubliceerd, gaan ervan uit dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen treffen teneinde uiterlijk 31 december 2003 te kunnen voldoen aan de nieuwe communautaire bepalingen. De verordening geldt met ingang van 1 januari 2004, uiteraard rechtstreeks. Met het oog op de inwerkingtredingsdatum is de voorgeschreven aanwijzing van het centrale verbindingsbureau per 1 januari 2004 geëffectueerd. Het is helaas niet mogelijk gebleken de richtlijn tijdig te implementeren. In de praktijk betekent dit dat de voorgestelde bepalingen in de WIB die daarop zijn gebaseerd, pas kunnen worden toegepast na inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Gezien de aard van deze wijzigingen, is hier niet sprake van een wezenlijke problematiek.

## **6. Budgettaire aspecten, uitvoeringskosten Belastingdienst en administratieve lasten bedrijfsleven**

Het wetsvoorstel heeft geen noemenswaardige budgettaire gevolgen. Op het gebied van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn de gevolgen verwaarloosbaar.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### **Artikel I**

*Artikel I, onderdelen A en B (artikelen 1 en 4 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)*

In de onderdelen A en B is de uitbreiding van de wederzijdse bijstand met de assurantiebelasting opgenomen. Voorts is in onderdeel A bepaald dat de WIB niet langer geldt voor de communautaire BTW, aangezien de administratieve bijstand met ingang van 1 januari 2004 is geregeld bij de Verordening 1798/2003. Wel is in artikel 1, derde lid, van de WIB opgenomen dat de artikelen 8, tweede lid, en 11 van overeenkomstige toepassing zijn bij toepassing van de Verordening 1798/2003. Deze artikelen zijn immers nodig om ook bij toepassing van de verordening over de noodzakelijke bevoegdheden en sanctiemogelijkheden te kunnen beschikken. De bestaande situatie op dit punt blijft daarmee gehandhaafd.

*Artikel I, onderdeel C (artikel 15 van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen)*

In onderdeel C is uitvoering gegeven aan de in het slot van artikel 1, derde lid, van de Richtlijn 2003/93/EG opgenomen mogelijkheid te bepalen dat de in artikel 1, derde lid, eerste alinea, bedoelde inlichtingen mogen worden gebruikt om andere heffingen, rechten en belastingen vast te stellen die vallen onder artikel 2 van de richtlijn inzake invorderingsbijstand (nr. 76/308/EEG).

#### **Artikel II (Inwerkingtreding)**

De aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende communautaire bepalingen schrijven inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2004 voor. Nu deze datum inmiddels is verstreken, wordt voorgesteld dat de wet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van publicatie in het Staatsblad.

Opgemerkt zij dat deze wet niet referendabel wordt geacht, omdat zij uitsluitend strekt ter implementatie van de Richtlijn 2003/93/EG en daarmee voldoet aan de uitzondering van artikel 7, onderdeel e, van de Tijdelijke referendumwet.

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn