

Vergaderjaar 2006–2007 A

**31 149**

**Protocol tot wijziging van het Aanvullend Protocol inzake de belastingen, gevoegd bij de Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 29 april 1969; Brussel, 17 april 2007 (Trb. 2007, 141)**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2007

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 13 september 2007.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 13 oktober 2007.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 17 april 2007 te Brussel totstandgekomen Protocol tot wijziging van het Aanvullend Protocol inzake de belastingen, gevoegd bij de Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie ondertekend te 's-Gravenhage op 29 april 1969 (Trb. 2007, 141).

Een toelichtende nota bij het Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

## TOELICHTENDE NOTA

### Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige op 17 april 2007 te Brussel ondertekende Protocol (hierna te noemen: «het Protocol») dient tot wijziging van artikel 8 van het Aanvullend Protocol houdende bijzondere bepalingen op het stuk van de belastingen (*Trb.* 1969, 124, blz. 28 e.v.), gevoegd bij de op 29 april 1969 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie, met Aanvullende Protocollen (*Trb.* 1969, 124; hierna: de Overeenkomst). Het doel van de wijziging is de bestrijding van grensoverschrijdende btw-fraude, met name in de vorm van de zogenoemde carrouselfraude. Met de wijziging wordt beoogd extra-territoriale werking te verlenen aan de nationale aansprakelijkheidsbepalingen van de drie Benelux landen, met name die op grond waarvan is voorzien in een hoofdelijke aansprakelijkheid van personen of lichamen die betrokken zijn bij btw-carrouselfraude. In het onderstaande wordt de in het Protocol voorgestelde wijziging van de Benelux belastingregeling mede namens de minister van Buitenlandse Zaken toegelicht.

### Nederlandse regelgeving

De voorgestelde wijziging van artikel 8 behoeft in Nederland geen nadere uitvoeringswetgeving. In Nederland is reeds sinds 1 januari 2002 een regeling opgenomen in artikel 42c Invorderingswet 1990, op grond waarvan ondernemers die zijn betrokken bij een btw-carrousel, hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de niet betaalde omzetbelasting. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot artikel 42c Invorderingswet 1990 heeft geleid (Kamerstukken II 2001/02, 28 015, nr. 3), is gesteld (zie blz. 52) dat de genoemde hoofdelijke aansprakelijkheid zich in beginsel uitstrekt tot ieder die een bedrijf zelfstandig uitoefent, ongeacht of deze ingezetene is, dan wel hier te lande een zogenoemde vaste inrichting heeft, en die deel uitmaakt van een keten van transacties waarin één of meerdere keren in Nederland verschuldigde BTW niet wordt afgedragen.

### Nationale jurisprudentie

Intussen moet nog blijken in hoeverre de hierboven beschreven reikwijdte van de hoofdelijke aansprakelijkheidsregeling in de Nederlandse rechtspraak zal worden gevolgd, met name in het licht van de jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 5 november 1999, nr. 16702 (C97/181HR), *NJ* 2000/139). De Hoge Raad oordeelde in dit verband namelijk dat aan een in de Nederlandse wet op het terrein van het belastingrecht neergelegde aansprakelijkheidsbepaling, waarvan de extra-territoriale werking niet uitdrukkelijk in de wet tot uitdrukking is gebracht, bedoelde werking, zoal ooit, enkel mag worden aanvaard indien klemmende gronden daartoe nopen.

### Europese jurisprudentie.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen oordeelde intussen in arrest C-384/04 van 11 mei 2006 dat artikel 21, derde lid, van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake omzetbelasting (*PbEG* L145, blz. 1; hierna te noemen de «Zesde richtlijn»), de lidstaten machtigt te bepalen dat een ander dan de belastingplichtige hoofdelijk verplicht is de BTW te voldoen. Een dergelijke regeling moet

evenwel (zie overweging 35) de algemene rechtsbeginselen eerbiedigen die deel uitmaken van de communautaire rechtsorde, met name de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid. Artikel 21, derde lid, van de Zesde richtlijn staat volgens het Hof weliswaar toe dat de nationale regeling de rechten van hun schatkist zo doelmatig mogelijk beschermt, maar de op die regeling gebaseerde maatregelen mogen niet verder gaan dan voor dit doel noodzakelijk is (overweging 30). Van handelaren kan worden verwacht (overweging 33) dat zij alles doen wat redelijkerwijze van hen verlangd kan worden om te zorgen dat hun transacties geen onderdeel vormen van een keten van BTW-fraude. Aan de andere kant moet het voor de belastingplichtige niet geheel onmogelijk zijn (overweging 32) het vermoeden van belastingplicht te weerleggen. Hierbij zij aangetekend dat artikel 21 van de Zesde richtlijn inmiddels is vervangen door artikel 205 van de Richtlijn van de Raad van 28 november 2006, 2006/112/EG (*PbEG* L347/1), maar dit doet uiteraard niets af aan de uitspraak van het Hof.

### **Aanvullende Verklaring**

Op 17 april 2007 werd te Brussel eveneens ondertekend een bij het Protocol behorende Verklaring van de drie Regeringen van de Benelux landen, waarbij die overeenkomen een grensoverschrijdend stelsel van hoofdelijke aansprakelijkheid in werking te stellen met in achtname van bovengenoemde algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. De Nederlandse regering is intussen van mening dat de bestaande Nederlandse regeling (van artikel 42c Invorderingswet 1990) in voldoende mate aan deze beginselen voldoet.

### **Rechtsgevolgen van de wijziging**

Met de voorgestelde wijziging van artikel 8 is de werking van artikel 42c Invorderingswet 1990 binnen de landen van de Benelux zeker gesteld, hetgeen van belang is gezien het veelal internationale karakter van btw-carrouselfraude. In de Belgische en de Luxemburgse wetgeving is op dit ogenblik nog niet voorzien in specifiek op de bestrijding van de carrouselfraude toegesneden bepalingen met betrekking tot hoofdelijke aansprakelijkheid van derden. De verwachting bestaat daarom dat het Protocol – zeker nadat ook in België en Luxemburg de ter uitvoering nodige wettelijke maatregelen genomen zijn – carrouselfraude (inclusief grensoverschrijdende transacties) nog verder zal ontmoedigen.

### **Koninkrijkspositie**

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Protocol, evenals de Overeenkomst, alleen voor Nederland gelden.

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager

De minister van Buitenlandse Zaken  
M. J. M. Verhagen