

Vergaderjaar 1994–1995

23 030

Afschaffing fiscale grenzen

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 september 1995

Hierbij bied ik u aan de effectrapportage afschaffing fiscale grenzen over de periode april–juni 1995. Deze rapportage zond ik heden eveneens aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

Tweeëneenhalf jaar nadat met deze rapportage een aanvang is gemaakt kan worden geconstateerd dat het beeld met betrekking tot de gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven van de met ingang van 1993 ingevoerde regels op het terrein van btw en accijnzen zich heeft gestabiliseerd. Wat betreft het thans vigerende btw-overgangsstelsel bij grensoverschrijdende transacties in de Europese Unie is deze beeldvorming mede bevestigd tijdens het zogenoemde Ronde Tafel Gesprek dat eind juni jl. heeft plaatsgevonden. Bedoeld gesprek, waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers uit het nationale bedrijfsleven, de wetenschap, de overheid, de Europese Commissie en het Nederlandse en het Europees Parlement, stond in het kader van de voorbereiding op de discussies in EU-verband rond de invoering van een definitief systeem. Bij mijn berichtgeving aan de Kamer terzake zal ik hierop nader ingaan.

In wetgevend opzicht is de implementatie van de desbetreffende vereenvoudigingsrichtlijnen nagenoeg geheel afgerond. Bij de btw resteert alleen nog de implementatie van de zogenoemde Tweede Vereenvoudigingsrichtlijn-btw, waarvoor het desbetreffende wetsvoorstel inmiddels voor advisering bij de Raad van State ligt. Opgemerkt dient te worden dat er specifieke deelterreinen in beeld zijn gekomen, zoals de internationale ketentransacties in de btw, waar verder gewerkt moet worden aan verbeteringen. Deze knelpunten blijven mijn onverminderde aandacht houden.

Bij de uitvoering is de controle van de btw-aangiften aan de hand van de uit andere lid-staten verkregen informatie feitelijk deel gaan uitmaken van het reguliere werkproces van de belastingdienst. Ook na tweeëneenhalf jaar is niet gebleken van enigerlei relatie tussen de wijzigingen in de btw- en accijnsregels per 1 januari 1993 en nieuwe fraudepatronen.

Al met al ben ik van oordeel dat de beeldvorming omtrent de effecten van de afschaffing van de fiscale grenzen thans voldoende is afgerond. Daarmee heeft de onderhavige rapportage mijns inziens dan ook haar doel bereikt. In verband hiermee ben ik voornemens de effectrapportage in de huidige vorm te doen opgaan in de reguliere jaarlijkse verslaggeving met betrekking tot de belastingen in het kader van de vaststelling van (hoofdstuk IXB van) de rijksbegroting.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

EFFECTRAPPORTAGE AFSCHAFFING FISCALE GRENZEN (APRIL–JUNI 1995)

1. Inleiding

In deze notitie wordt in vervolg op de effectrapportage over het eerste kwartaal van 1995 (kamerstukken II 1994/95, 23 030, nr. 14) ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot het overgangsstelsel voor de btw en het communautaire accijnsstelsel in het tweede kwartaal van 1995.

2. EU-ontwikkelingen

In de sfeer van btw zijn er over de afgelopen periode vanuit Brussel geen nieuwe ontwikkelingen te melden. Aan de evaluatie van de werking van de interne markt voor de accijnzen zal aandacht worden besteed tijdens een door de Commissie te organiseren conferentie over accijnzen in november 1995. De werking van het huidige btw-overgangsstelsel bij grensoverschrijdende transacties in de Europese Unie zal te zijner tijd mede aan de orde komen bij de discussie in EU-verband met betrekking tot het definitieve btw-stelsel. Op nationaal niveau is inmiddels een aanvang gemaakt met de voorbereiding op deze discussie door middel van het zogenoemde Ronde Tafel Gesprek, dat op 22 juni 1995 in Den Haag heeft plaatsgevonden. Het Ronde Tafel Gesprek, waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers uit het nationale bedrijfsleven, de wetenschap, de overheid, de Europese Commissie en het Nederlandse en het Europees Parlement, heeft een verdere bevestiging opgeleverd van de indruk dat de effecten van de per 1 januari 1993 ingevoerde btw-regels zich hebben gestabiliseerd. In het kader van de verdere voorbereiding van de oordeelsvorming rond het definitieve btw-stelsel zal ik de Kamer nader berichten.

3. Nationale positie bedrijfsleven

3.1. BTW

De formele aanpassing van de btw-regelgeving aan de Eerste Vereenvoudigingsrichtlijn-btw heeft haar beslag gekregen¹. De zogenoemde Tweede Vereenvoudigingsrichtlijn-btw dient per 1 januari 1996 te worden omgezet in de Nederlandse wetgeving. Het daartoe strekkende wetsvoorstel ligt inmiddels ter advisering voor bij de Raad van State.

Voorts is een regeling getroffen² met betrekking tot de toepassing van de vrijstelling bij intracommunautaire leveringen van goederen. Deze regeling vloeit mede voort uit overleg met het bedrijfsleven, met de Commissie en met de overige lid-staten. Het gaat hierbij vooral om de te overleggen bewijzen met betrekking tot de aan de desbetreffende vrijstelling verbonden voorwaarde dat de goederen zijn verzonden of vervoerd naar een andere lid-staat. In haar verslag over de werking van het btw-overgangsstelsel (COM(94)515 def.) d.d. 2 december 1994 heeft de Commissie opgemerkt dat het noodzakelijke bewijs niet kan worden geleverd als het vervoer naar een andere lid-staat door de koper zelf wordt verricht met zijn eigen vervoermiddel. Zoals ook wordt opgemerkt in het verslag van de Commissie, kan de verkoper er dan alleen maar op vertrouwen dat de goederen daadwerkelijk ter bestemming van een andere lid-staat worden vervoerd. Met de bijgaande regeling wordt een oplossing geboden voor deze problematiek, en wordt met name aangegeven wanneer de leverancier van de goederen voldoende zorgvuldigheid heeft betracht met betrekking tot de genoemde voorwaarde voor de desbetreffende vrijstelling.

¹ De Wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de wijziging en de invoering van vereenvoudigingsmaatregelen in de Zesde Richtlijn (wet van 9 maart 1995, Stb. 298).

² Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 20 juni 1995, nr. VB95/2120.

3.2. Accijnzen

De wijzigingen in de Wet op de accijns ter implementatie van de zogenoemde tweede Vereenvoudigingsrichtlijn-accijns zijn inmiddels in werking getreden. In verband hiermee zijn ook het Uitvoeringsbesluit accijns en de Uitvoeringsregeling accijns aangepast. Verwezen zij naar paragraaf 3.2.1. van de effectrapportage over het laatste kwartaal van 1994.

4. Uitvoeringsaspecten

4.1. BTW

4.1.1. Intracommunautaire transacties

Het aantal ondernemers dat aangifte doet van intracommunautaire transacties neemt nog steeds toe. Dit lijkt mede toe te schrijven aan de gedurige inspanning van de belastingdienst om het aangiftegedrag van ondernemers terzake te verbeteren. Ook het aantal buitenlandse handelsrelaties en de totale omvang van de intracommunautaire leveringen vertonen blijkens de aangiften een stijgende lijn.

De betrouwbaarheid van de door Nederlandse ondernemers ingediende opgaven betreffende intracommunautaire leveringen heeft zich inmiddels gestabiliseerd op een niveau van circa 90%. Enige verbetering wordt nog verwacht indien aan de niet-nakoming van de zogenoemde listingverplichting met ingang van de tweede helft van dit jaar de sanctie van een administratieve boete zal worden verbonden op grond van in de wijzigingswet naar aanleiding van de Eerste Vereenvoudigingsrichtlijn-btw opgenomen – met ingang van 9 juni 1995 in werking getreden – regels.

De verificatie van BTW-nummers is in het tweede kwartaal van 1995, na een sterke stijging te hebben vertoond in het vierde kwartaal van 1994 en het eerste kwartaal van 1995, in omvang afgenomen. De meeste verificaties betreffen de BTW-nummers van afnemers in Duitsland (36%), gevolgd door België (26%) en Frankrijk (11%).

Overigens is de melding door andere lid-staten over het gebruik van ongeldige BTW-identificatienummers tot vrijwel nihil gedaald.

Hoewel nog niet alle controles van geselecteerde posten zijn voltooid, kan de matching over 1993 als afgerond worden beschouwd. Algemeen kan worden gesteld dat de controle op verwervingen door landbouwers, vrijgestelde ondernemers en andere niet-aftrekgerechtigde (rechts)personen het meest succesvol is gebleken. De controle op de belaste ondernemers levert veel minder op. Dit is overigens een te verwachten effect. Bij de eerste categorie betekent een mismatch veelal dat goederen zijn verworven zonder dat deze in de btw-heffing zijn betrokken en wordt de verschuldigde omzetbelasting alsnog nageheven. Een mismatch bij de tweede categorie is vaak het gevolg van een administratieve vergissing, waarbij de ter zake van de intracommunautaire verwerving verschuldigde omzetbelasting, als deze zou zijn aangegeven, als voorbelasting weer in aftrek kan worden gebracht. Hierdoor treden er bij deze categorie per saldo geen budgettaire gevolgen op.

In totaal is voor circa f 1,5 mln aan omzetbelasting nageheven. Daarnaast heeft de actie geleid tot een financieel neveneffect van ruim f 700 000 (heffingsrente, administratieve boeten, andere belastingen).

Inmiddels zijn ook de gegevens van 1994 aan een matching onderworpen. Bij hantering van dezelfde tolerantiegrens als is gehanteerd voor het jaar 1993 (niet meer dan f 500 omzetverschil per jaar) is slechts sprake van een geringe verbetering (17,5 % volledige matching) ten opzichte van

de matching over 1993 (15 % volledige matching). Wordt de tolerantiegrens hoger gesteld (op niet meer dan f 5 000 omzetverschil per jaar), dan is in 45% van de gevallen sprake van een volledige matching. In deze gevallen bedraagt de met het geconstateerde omzetverschil corresponderende btw maximaal – d.w.z. uitgaande van een netto-omzetbedrag van f 5 000 en toepasselijkheid van het algemene btw-tarief met betrekking tot alle transacties – f 875 per jaar.

Voorts zijn eind 1994 circa 50 000 ondernemers naar aanleiding van de matching 1993 gewezen op het feit dat zij hun intracommunautaire verwervingen niet op de juiste wijze op de aangiften omzetbelasting hadden vermeld. De resultaten van deze actie zullen pas zichtbaar worden bij de resultaten van de matching over 1995.

De resultaten van de matching 1994 zullen, overeenkomstig de matching 1993, aan een controleselectie worden onderworpen. Daarbij zal wederom een risico-analyse plaatsvinden, en zullen de geselecteerde posten voor nader onderzoek aan de competente eenheden van de belastingdienst worden gezonden.

Bij de beoordeling van de resultaten van de matching is van belang dat de matching is bedoeld als een hulpmiddel bij de controle-selectie. Daarbij zijn de via de matching aangereikte selectiecriteria in eerste aanleg het uitgangspunt voor de controlestrategie die op termijn bijdraagt aan een verdere toename van de geslaagde matches. Zoals opgemerkt in de effectrapportage over het eerste kwartaal van 1995, kan worden geconcludeerd dat het VIES-systeem, waarvan de matching een onderdeel is, terzake een effectief hulpmiddel is (verwezen zij naar paragraaf 5 van de voorgaande effectrapportage). Inmiddels is de selectie van te controleren posten aan de hand van de uit andere lid-staten verkregen informatie in feite de fase ingegaan waarmee zij deel uitmaakt van het reguliere werkproces van de belastingdienst. Daarbij wordt er naar gestreefd om binnenkort de matching per kwartaal te laten plaatsvinden. De afwerking van de voor controle geselecteerde posten zal dan een andere cyclus gaan vertonen dan de controleselectie zelf, aangezien niet iedere controle binnen een kwartaal kan worden afgerond. Een rapportage «per matching» is dan nauwelijks meer mogelijk, aangezien diverse rapportagetijdvakken daarbij door elkaar heen zouden gaan lopen. In plaats van de huidige kwartaalrapportage verdient mijns inziens een eenmaal per jaar uit te brengen rapportage over de controleselectie en de naar aanleiding daarvan behaalde resultaten dan ook de voorkeur.

4.1.2. Administratieve samenwerking

Het aantal verzoeken op grond van artikel 5 van de Verordening 218/92 om aanvullende informatie neemt nog steeds toe. De snelheid waarmee de lid-staten dit soort verzoeken behandelen is nog steeds bevredigend te noemen. Een lid-staat heeft in het comité voor administratieve samenwerking in Brussel echter gemeld wat moeite te hebben met de tijdige afdoening van deze verzoeken, en verzocht een minimumbedrag in te stellen. Een onderzoek daarnaar is thans gaande.

Bij hun toetreding tot de Europese Unie hebben de drie nieuwe lid-staten per 1 januari 1995 de communautaire regelgeving van de wederzijdse bijstand bij de heffing en de invordering overgenomen.

Verzoeken op grond van artikel 5 van de Verordening 218/92 van en aan de nieuwe lid-staten kunnen pas worden gedaan nadat de eerste matching van de gegevens van intracommunautaire verwervingen uit deze lid-staten heeft plaatsgevonden.

In mijn besluit van 30 maart 1995, nr. AFZ95/799M, heb ik aangegeven op welke internationale regelingen de eenheden van de Belastingdienst

een beroep kunnen doen bij het inlichtingen- en invorderingsverkeer met de nieuwe lid-staten. Op het gebied van de wederzijdse bijstand is geen overgangsrecht van toepassing verklaard, hetgeen impliceert dat ook verzoeken om inlichtingen of om bijstand bij de invordering aan de nieuwe lid-staten kunnen worden gedaan m.b.t. periodes die voor 1 januari 1995 vallen. Een afschrift van mijn besluit treft u als bijlage bij deze rapportage aan.¹

Het terrein van de internationale invordering is van groeiend belang, niet alleen vanwege het vervallen van de binnengrenzen in de Europese Unie en het daarmee gerealiseerde vrije verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten, maar ook vanuit de optiek van het voorkomen van verstoring van concurrentieverhoudingen. Grensoverschrijdende invordering draagt ook bij aan fraudepreventie en -bestrijding.

Het inzicht dat de internationale invordering een onmisbaar instrument is in de grensoverschrijdende fraudebestrijding heeft er toe geleid dat het Comité voor de administratieve samenwerking, na het voorstel daartoe van Nederland, begonnen is met de evaluatie van Richtlijn 76/308/EEG. Deze Richtlijn betrof aanvankelijk de wederzijdse bijstand bij de invordering van schuldvorderingen die deel uit maken van het financieringsstelsel van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten. De Richtlijn is op 6 december 1979 uitgebreid tot schuldvorderingen m.b.t. de belasting over de toegevoegde waarde en op 14 december 1992 tot de accijnzen.

Richtlijn 76/308/EEG legt een aantal gemeenschappelijke regels vast voor de wederzijdse bijstand bij de invordering, die de lid-staten van de EU in hun nationale recht moeten opnemen ten einde te waarborgen dat schuldvorderingen die in een lid-staat zijn ontstaan ook in iedere andere lid-staat kunnen worden ingevorderd. De Richtlijn wordt nader uitgewerkt in de Richtlijn 77/794/EEG. Beide Richtlijnen zijn in de Nederlandse wetgeving verwerkt in de Wet wederzijdse bijstand bij de invordering van enkele EEG heffingen, de omzetbelasting en de accijnzen.

Richtlijn 76/308/EEG kent naast de uitwisseling van inlichtingen ten behoeve van de invordering nog drie vormen van wederzijdse bijstand: notificatie (het betekenen of uitreiken van gerechtelijke of buitengerechtelijke akten en beslissingen met betrekking tot schuldvorderingen), bijstand bij de invordering van elkaars schuldvorderingen en bijstand bij het verlenen van conservatoire maatregelen ten behoeve van de invordering.

5. Fraude

Laatstelijk is in de rapportage over het eerste kwartaal van 1995 uitgebreid ingegaan op de fraudegevallen die uit de matching 1993 naar voren zijn gekomen. Het ontstane beeld geeft aan dat er – los van incidentele fraudezaken – tot op heden niet is gebleken van een fraudepatroon in verband met de systematiek rondom de afschaffing van de fiscale grenzen. Ook in het afgelopen kwartaal hebben zich geen feiten voorgedaan die tot bijstelling van dit beeld leiden.

6. Conclusie

De gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven van de met ingang van 1993 ingevoerde regels op het terrein van btw en accijnzen lijken zich te hebben gestabiliseerd. In wetgevend opzicht is de implementatie van de desbetreffende vereenvoudigingsrichtlijnen nagenoeg geheel afgerond. Bij de btw resteert alleen nog de implementatie van de zogenoemde Tweede Vereenvoudigingsrichtlijn-btw, waarvoor het desbetreffende wetsvoorstel inmiddels voor advisering bij de Raad van State ligt.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Opgemerkt dient te worden dat er specifieke deelterreinen in beeld zijn gekomen, zoals de internationale ketentransacties in de btw, waar verder gewerkt moet worden aan verbeteringen. Deze knelpunten blijven mijn onverminderde aandacht houden. Bij de uitvoering is de controle van de btw-aangiften aan de hand van de uit andere lid-staten verkregen informatie feitelijk deel gaan uitmaken van het reguliere werkproces van de belastingdienst. Van enigerlei relatie tussen de wijzigingen in de btw- en accijnsregels per 1-1-1993 en nieuwe fraudepatronen is tot nu toe niet gebleken.

Nu de effecten van de afschaffing van de fiscale grenzen voor btw en accijnzen op deze wijze in kaart zijn gebracht kan mijns inziens worden geconcludeerd dat de onderhavige rapportage haar doel heeft bereikt. Ik ben dan ook voornemens de effectrapportage in de huidige vorm te doen opgaan in de reguliere jaarlijkse rapportages met betrekking tot de belastingen in het kader van de vaststelling van hoofdstuk IXB van de rijksbegroting.