

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 februari 2004 en het nader rapport d.d. 24 mei 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 februari 2004, no. 04.000517, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Het voorstel beperkt de werkingssfeer van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB) in verband met 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) (de richtlijn) en 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) (de verordening), omdat de wederzijdse bijstand op het terrein van de omzetbelasting in de verordening is geregeld. De Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 februari 2004, nr. 04.000517, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 februari 2004, nr. W06.04.0062/IV, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

1. Verordeningen hebben algemene strekking, zijn verbindend in al hun onderdelen en zijn rechtstreeks toepasselijk. Ten aanzien van onderwerpen die door een verordening worden bestreken, bestaat nationaal geen bevoegdheid tot regulering meer, behalve voorzover de verordening zelf daartoe de mogelijkheid biedt. De Raad is op grond daarvan van oordeel dat het voorstel om hoofdstuk II WIB van overeenkomstige toepassing te verklaren in strijd komt met de verordening, aangezien in dat hoofdstuk gelijke onderwerpen regeling vinden als in de verordening.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Artikel 1 van de verordening bepaalt, dat bij deze verordening de voorwaarden worden vastgesteld waaronder de administratieve autoriteiten onderling en met de Commissie samenwerken om de naleving van de omzetbelasting-wetgeving te verzekeren, met dien verstande dat de toepassing van voorschriften inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken onverlet wordt gelaten. De verordening beoogt aldus een uitputtende regeling te bieden voor de wederzijdse bijstand in omzetbelastingzaken. In hoofdstuk II WIB worden regelingen getroffen terzake van het op verzoek verstrekken van inlichtingen, het automatisch verstrekken van inlichtingen, het spontaan verstrekken van inlichtingen en het onderzoek in het kader van te verlenen bijstand, terwijl deze onderwerpen eveneens in de verordening regeling vinden. Voor een nationale regeling bestaat daarvoor, anders dan in de toelichting wordt gesteld, geen ruimte meer.

De Raad adviseert de van-overeenkomstige-toepassingverklaring van hoofdstuk II WIB in artikel 1, derde lid, WIB te laten vervallen. Voorzover de verordening aanvullende nationale regelingen toestaat, adviseert de Raad, indien deze regelingen nodig zijn voor een goede uitvoering van de verordening, deze regelingen specifiek in de WIB op te nemen.

1. In zijn advies geeft de Raad aan van oordeel te zijn dat het voorstel waarin hoofdstuk II van de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (hierna: WIB) in artikel 1, derde lid, van die wet van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op verstrekking van BTW-inlichtingen binnen de Europese Unie, in strijd komt met de Verordening (EG) nr. 1798/2003 van de Raad 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), aangezien een verordening rechtstreekse werking heeft en in genoemd hoofdstuk II gelijke onderwerpen regeling vinden als in de verordening. Deze opmerking van de Raad heeft mij doen besluiten tot een herbezinning van dit onderdeel van het wetsvoorstel. Het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel was op dit punt met name gericht op de handhaving van de zogenoemde kennisgevingsprocedure, opgenomen in de artikelen 5 en 7 van hoofdstuk II van de WIB, ten aanzien van de verstrekking van BTW-inlichtingen binnen de Europese Unie. De kennisgevingsprocedure houdt in dat niet eerder dan na tien dagen na de kennisgeving aan degene van wie de gegevens afkomstig zijn en die in Nederland woont of is gevestigd, wordt overgegaan tot verstrekking van inlichtingen aan het buitenland. Deze tien dagen dienen ertoe dat de betrokkene zich eventueel kan verzetten tegen een dergelijke verstrekking, bijvoorbeeld door in bezwaar te gaan en tegelijkertijd een voorlopige voorziening aan te vragen. De opmerking van de Raad over de uitputtende regeling in de verordening biedt die geen ruimte meer laat voor aanvullende nationale regelingen, lijkt betrekking te hebben op de handhaving van de kennisgeving voor deze gevallen. De tekst van de desbetreffende bepalingen in de Verordening 1798/2003 biedt echter, naar het mij voorkomt, geen volledige duidelijkheid als het gaat om de vraag of in aanvulling op de verordening nationale regelingen kunnen worden gesteld die niet onmisbaar zijn voor een goede uitvoering. Daarom is er in eerste instantie voor gekozen de kennisgevingsprocedure in aanvulling op de Verordening 1798/2003 te handhaven. Het advies van de Raad heeft mij ertoe gebracht mij te beraden op de vraag of de tekst van de Verordening 1798/2003 nog ruimte biedt de kennisgevingsprocedure te handhaven in het kader van de wederzijdse bijstand bij de BTW. Bij brief van 22 maart 2004 heb ik de Europese Commissie gevraagd in dezen haar standpunt kenbaar te maken. De Commissie heeft een taak en eigen verantwoordelijkheid in het toezicht op een juiste interpretatie en uitvoering door de lidstaten van communautaire regelingen. Op 27 april 2004 heeft de Europese Commissie geantwoord dat handhaving van de kennisgevingsprocedure in strijd is met de Verordening 1798/2003. De Europese Commissie wijst daarbij op de bedoeling van de Verordening 1798/2003, 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; hierna: Verordening 218/92) en de beperking van de toepassing van de privacyrichtlijn¹ in artikel 41, lid 5, van de Verordening 1798/2003. De bedoeling van de Verordening 1798/2003 is het versterken van de samenwerking tussen de lidstaten door het

¹ Richtlijn nr. 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).

wegnemen van alle obstakels die daaraan in de weg staan. Volgens de Commissie kan het zijn dat lidstaten verzoeken om wederzijdse bijstand achterwege laten vanwege het enkele feit dat stelselmatig een kennisgeving wordt verstrekt aan de belastingplichtige op wie het verzoek betrekking heeft. In de Verordening 1798/2003 is de mogelijkheid de betrokken persoon in kennis te stellen van de informatie die aan een andere lidstaat verstrekt zou worden, dan ook niet expliciet opgenomen. In de Verordening 218/92 die per 1 januari 2004 door Verordening 1798/2003 is vervangen, bestond deze mogelijkheid op basis van artikel 8 nog wel expliciet. Dezelfde regels die nationaal worden toegepast, dienen tussen de lidstaten te worden toegepast. De Europese Commissie wijst er nadrukkelijk op dat het achterwege laten van een dergelijke bepaling niet betekent dat de lidstaten een discretionaire bevoegdheid hebben terzake. Sterker, volgens de Commissie is het daardoor juist zonder twijfel dat de kennisgevingsprocedure niet meer kan worden gehandhaafd. Ook anderszins laat de Verordening 1798/2003 daarvoor geen ruimte. Daaraan voegt de Europese Commissie toe dat artikel 46 van de Verordening 1798/2003 alleen toestaat regels te stellen met het oog op het faciliteren en verbeteren van de samenwerking tussen de lidstaten bij wederzijdse bijstand. Ingevolge artikel 43, lid 1, onderdeel c, van de Verordening 1798/2003 dienen de lidstaten dan ook al datgene te doen dat bijdraagt aan een goede samenwerking. De procedure van kennisgeving bewerkstelligt volgens de Europese Commissie het tegenovergestelde. Tenslotte wijst de Europese Commissie op artikel 41, lid 5, van de Verordening 1798/2003. Door de verwijzing in die bepaling naar artikel 13, onderdeel e, van de privacyrichtlijn wordt de werking van deze richtlijn, en de mede daarop gebaseerde procedure van kennisgeving, beperkt.

Ik kom derhalve tot de conclusie dat de Verordening 1798/2003 geen ruimte meer biedt de kennisgevingsprocedure te handhaven met het oog op de uitwisseling van BTW-inlichtingen binnen de Europese Unie. Het spreekt voor zich dat in mijn oordeel de opvatting van de Europese Commissie zwaar heeft gewogen. Het wetsvoorstel heb ik op dit punt dan ook aangepast. Voor het overige geldt naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over het uitputtende karakter van de verordening dat ook de van overeenkomstige toepassing van enkele andere bepalingen uit hoofdstuk II van de WIB kunnen worden geschrapt. Het wetsvoorstel bevat nu slechts de van overeenkomstige toepassing van die bepalingen van hoofdstuk II die onmisbaar zijn voor een juiste uitvoering van de verordening. Het gaat daarbij om bevoegdheids- en sanctiebepalingen.

2. De richtlijn en de verordening zijn vastgesteld op 7 oktober 2003. De verordening trad op 1 januari 2004 in werking. De implementatietermijn voor de richtlijn eindigde op 31 december 2003. Hoewel de implementatietermijn kort was, vergt de aanbieder eerst bij brief van 3 februari 2004 aan de Raad voor advies toelichting; dit temeer nu een aantal wetsvoorstellen tot implementatie van richtlijnen op fiscaal terrein die in 2003 met korte implementatietermijnen zijn vastgesteld, wel tijdig voor advies aan de Raad is voorgelegd.¹ De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten door welke factoren de implementatie is vertraagd.

2. De Raad vraagt aandacht voor het feit dat de datum waarop dit wetsvoorstel is aangeboden aan de Raad van State (3 februari 2004) zo'n vier maanden ligt na de datum van vaststelling van de te implementeren richtlijn en de relevante verordening (op 7 oktober 2003). De datum ligt bovendien ruim een maand na de datum van inwerkingtreding van de te implementeren richtlijn en de desbetreffende verordening (te weten 1 januari 2004).

De Raad wijst er ter vergelijking op dat een drietal andere wetsvoorstellen tot implementatie van richtlijnen op fiscaal terrein die in 2003 met korte implementatietermijnen zijn vastgesteld wel tijdig voor advies aan de Raad van State zijn voorgelegd. Voor twee van die drie richtlijnen geldt echter dat deze wel meer dan zes maanden voor de datum van inwerkingtreding zijn gepubliceerd. Het betreft hier de richtlijn nr. 2003/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 juni 2003 betreffende de belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (L 157 van 26 juni 2004) en de richtlijn nr. 2003/49/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 juni 2003 betreffende de gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van

¹ Wetsvoorstel implementatie spaarrenterichtlijn (Kamerstukken II 2003/04, 29 206, nr. 5); Wetsvoorstel implementatie richtlijn energiebelastingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 207, nr. 4; wetsvoorstel houdende wijziging van enkele belastingwetten in verband met de implementatie van Richtlijn 2003/49/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 juni 2003 betreffende de gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten (Kamerstukken II 2002/03, 29 034, B).

interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten (PB L 157 van 26 juni 2003).

Zoals reeds in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel is aangegeven leidt de te late implementatie van de onderhavige richtlijn niet tot een wezenlijke problematiek. Desalniettemin is het spijtig dat het wetsvoorstel niet op een eerder tijdstip aan de Raad van State is aangeboden. Welke precieze factoren bij de ontstane vertraging een rol hebben gespeeld – zoals de prioriteit die in de laatste maanden van 2004 is gegeven aan de parlementaire behandeling van de wel tijdig ingediende wetsvoorstellen tot implementatie van richtlijnen op fiscaal terrein, alsmede het Belastingplan 2004 en het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2004 – is daarbij op zich zelf minder van belang. De inmiddels verder opgetreden vertraging is, zoals hiervoor is aangegeven, het gevolg van de nodig geachte consultatie van de Europese Commissie over de uitleg van de Verordening 1798/2003.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn