

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 422 def.
Brussel, 12.10.1994

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Verzoek van de Nederlandse regering om gemachtigd te worden tot invoering van een van de Zesde BTW-Richtlijn (77/388/EEG) afwijkende maatregel, op grond van artikel 27, lid 1 en lid 2, van deze richtlijn, met betrekking tot de heffing van de belasting in de confectiesector.

Verzoek van de Nederlandse regering om gemachtigd te worden tot invoering van een van de Zesde BTW-Richtlijn (77/388/EEG) afwijkende maatregel, op grond van artikel 27, lid 1 en lid 2, van deze richtlijn, met betrekking tot de heffing van de belasting in de confectiesector.

(Mededeling van de Commissie aan de Raad)

I. Inleiding

- a. Op grond van de Richtlijn van de Raad (77/388/EEG)¹ moeten de Lid-Staten het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde toepassen. Volgens artikel 27, lid 1, van deze richtlijn kan de Raad elke Lid-Staat machtigen bijzondere, van de richtlijn afwijkende, maatregelen te treffen ten einde de belastingheffing te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.
- b. Bij brief van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden, die op 19 juli 1994 door het Secretariaat-Generaal van de Commissie werd geregistreerd, werd aan de Commissie een maatregel voorgelegd waarmee werd beoogd bepaalde vormen van fraude in de confectiesector te voorkomen.
- c. Bij brief van het Secretariaat-Generaal van de Commissie van 16 augustus 1994 werden de andere Lid-Staten, overeenkomstig artikel 27, lid 3, van genoemde richtlijn, in kennis gesteld van de door de Nederlandse regering voorgenomen maatregel. Krachtens lid 4 van dit artikel kunnen de Commissie of de Lid-Staten om behandeling van de zaak door de Raad verzoeken.

II. Beschrijving van de betrokken maatregel

De Nederlandse regering heeft, in maart 1982, overeenkomstig artikel 27, leden 1 tot en met 4 van de Zesde BTW-Richtlijn 77/388/EEG een verzoek ingediend om een van artikel 21, lid 1, sub a) van de genoemde richtlijn afwijkende regeling te mogen vaststellen, welke inhoudt dat de verplichting om BTW te voldoen wordt verlegd van de onderaannemer naar de hoofdaannemer in de sectoren bouw, metaalconstructiebouw en scheepsbouw.

Aangezien noch de Commissie noch een Lid-Staat binnen de termijn die in artikel 27, lid 4, van genoemde richtlijn is voorzien om behandeling van de zaak

¹ PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/5/EG (PB L 60 van 3.3.1994, blz. 16).

door de Raad had verzocht, werd de afwijkende maatregel geacht door de Raad op 20 juni 1982 te zijn goedgekeurd².

Een soortgelijke afwijkende regeling is, bij Besluit van de Raad van 23 november 1992³, goedgekeurd voor de confectiesector. Door dit besluit kon Nederland in zijn wetgeving een regeling tot verlegging van de inning van de belasting invoeren, waarbij niet langer de onderaannemer doch het confectiebedrijf (hoofdaannemer) verplicht is om de BTW te voldoen.

De thans door Nederland voorgenomen maatregel heeft ten doel het toepassingsgebied van deze verleggingsregeling uit te breiden en bij de opdrachtgever de BTW te innen die de hoofdaannemer in beginsel gehouden is te voldoen overeenkomstig artikel 21, lid 1, sub a) van de Zesde richtlijn.

III. Oordeel van de Commissie

In artikel 21 van de Zesde richtlijn is het beginsel neergelegd dat de belastingplichtige die een belastbare handeling verricht zelf tot voldoening van de belasting is gehouden.

Volgens de Zesde richtlijn kan slechts van het beginsel van artikel 21, volgens hetwelk de belastingplichtige die de handeling verricht zelf tot voldoening van de belasting is gehouden, worden afgeweken indien deze belastingplichtige in het buitenland is gevestigd.

Over het algemeen is de Commissie van oordeel dat de aanwijzing van de ontvanger van een belastbare handeling als persoon die tot voldoening van de BTW is gehouden beperkt moet blijven tot uitzonderlijke gevallen, daar de beginselen van de BTW worden aangetast (betalingen in gedeelten, facturering van de BTW door de belastingplichtige die de handeling verricht en aftrek door de ontvanger van de handeling).

Na de goedkeuring door de Raad heeft Nederland bepaalde van dit beginsel afwijkende maatregelen in zijn wetgeving opgenomen. Deze maatregelen, die de ontvanger van een handeling als belastingplichtige aanwijzen, waren volgens de Nederlandse regering noodzakelijk om de fraude in de sectoren bouw, metaalconstructiebouw, scheepsbouw en confectie te bestrijden.

Deze fraude houdt in dat de ondernemer die de prestatie verricht, de onderaannemer, de BTW bij de hoofdaannemer in rekening brengt maar deze niet afdraagt aan de belastingdienst, terwijl de hoofdaannemer op zijn beurt de in rekening gebrachte BTW in aftrek brengt. Het is voor de overheid meestal onmogelijk deze belasting te innen, omdat de onderaannemer op het moment dat de fraude wordt vastgesteld zijn bedrijf reeds heeft beëindigd zodat de verhaalsmogelijkheden zeer beperkt zijn.

² PB C 197 van 31.7.1982, blz 1.

³ PB L 351 van 2.12.1992, blz. 33.

In haar verzoek van 1992 om een afwijking voor de confectiesector wees de Nederlandse regering erop dat deze vorm van fraude is vastgesteld in de relatie tussen kleine confectie-ateliers (de onderaannemers) en confectiebedrijven (de hoofdaannemers). De verhaalsmogelijkheden van de belastingdienst waren minimaal want de confectie-ateliers zijn dikwijls kleine bedrijven die nauwelijks beschikken over eigen bedrijfsmiddelen en die gevestigd zijn in gehuurde bedrijfspanden of in woonhuizen. Bovendien gaan veel van deze bedrijven regelmatig in andere handen over.

De Raad heeft deze afwijkende regelingen toegestaan om een effectieve bestrijding van de fraude in de genoemde sectoren mogelijk te maken. De regering van Nederland verzoekt thans om een uitbreiding van de toegestane afwijking waardoor de opdrachtgever (ontvanger van de handeling) als tot voldoening van de belasting gehouden persoon kan worden aangewezen in plaats van de hoofdaannemer (de belastingplichtige die de handeling verricht). Deze maatregel maakt deel uit van nieuwe wettelijke voorschriften waartoe de Nederlandse regering op verzoek van het Nederlandse Parlement heeft besloten ten einde de fraude met belastingen en sociale verzekeringspremies in de confectiesector verder te onderdrukken.

De Commissie stelt evenwel vast dat de Nederlandse regering geen gewag meer maakt van de hierboven beschreven fraude (facturering van de BTW zonder voldoening ervan bij de belastingdienst enerzijds, en aftrek van deze BTW anderzijds) in de betrekkingen tussen de hoofdaannemer en de opdrachtgever. De moeilijkheden bij de inning van de niet aan de belastingdienst afgedragen BTW, die kenmerkend zijn voor deze vorm van fraude, doen zich immers niet voor met betrekking tot hoofdaannemers.

De voorgestelde regeling lijkt veeleer deel uit te maken van een pakket maatregelen die bedoeld zijn om de fraude op andere terreinen dan die van de BTW te bestrijden.

Volgens de procedure van artikel 27 van de Zesde richtlijn kunnen de Lid-Staten weliswaar bijzondere van de richtlijn afwijkende maatregelen invoeren ten einde de heffing van de belasting te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.

Doch de belastingfraude of -ontwijking waartegen de afwijkende maatregelen overeenkomstig artikel 27 van de Zesde richtlijn kunnen worden ingevoerd moet, gegeven het toepassingsgebied van deze richtlijn, slechts de inning van de belasting over de toegevoegde waarde belemmeren.

De door de Regering van Nederland voorgenomen maatregelen kunnen derhalve niet worden gerechtvaardigd op grond van de gemeenschappelijke BTW-regeling, omdat hiermee wordt beoogd vormen van fraude te bestrijden die uitsluitend op andere terreinen dan de BTW, schadelijke gevolgen hebben.

De Commissie is dan ook van oordeel dat een afwijking van artikel 21 op basis van artikel 27 niet gerechtvaardigd is, daar het werkelijke doel dat wordt beoogd (bestrijding van fraude op het gebied van andere belastingen dan de BTW en sociale premies) noch een vereenvoudiging van de heffing van de belasting inhoudt, noch een middel om belastingfraude of -ontwijking op het gebied van de BTW te bestrijden.

IV. Conclusie

Daar tegen de betrokken maatregel fundamentele bezwaren bestaan verzoekt de Commissie om behandeling van de zaak door de Raad, overeenkomstig artikel 27, lid 4 van de genoemde richtlijn.

ISSN 0254-1513

COM(94) 422 def.

DOCUMENTEN

NL

08 09

Catalogusnummer : CB-CO-94-447-NL-C

ISBN 92-77-80941-8

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg