

ONDERWERP:
Harmonisatie van de omzet-
belastingen in de Lid-Staten
van de E.E.G.

's-Gravenhage, 21 april 1966

Binnen zeer afzienbare tijd zal de Raad van Ministers van de E.E.G. een beslissing dienen te nemen over de ontwerp-richtlijnen met betrekking tot de harmonisatie van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de omzetbelastingen.

In deze brief zijn een aantal beschouwingen over deze onderwerpen neergelegd, alsmede de conclusies, waartoe deze beschouwingen hebben geleid.

I De stand van zaken in de E.E.G. met betrekking tot de ontwerpen voor een 1ste en 2de richtlijn over de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelastingen.

a. Het ontwerp voor een 1ste richtlijn.

Nadat het oorspronkelijke voorstel voor een 1ste richtlijn over de harmonisatie van de omzetbelastingen, dat op 5 november 1962 bij de Raad was ingediend, mede naar aanleiding van de adviezen van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité door de Commissie was vervangen door een nieuw voorstel, dat op 12 juni 1964 bij de Raad werd ingediend, heeft de Raad dit voorstel tijdens zijn bijeenkomst van 29 en 30 maart 1965 voor de eerste maal besproken. Zoals bekend, is de strekking van het voorstel de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de omzetbelastingen zodanig te harmoniseren, dat de heffing van de omzetbelasting in de toekomst zal geschieden krachtens een gemeenschappelijk stelsel en dat de heffing alsmede de teruggaaf van omzetbelasting - anders gezegd de omzetbelastinggrenzen - in het goederenverkeer tussen de Lid-Staten kunnen verdwijnen. Daartoe is in het ontwerp het volgende voorgesteld :

- 1. Er zal een gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (b.t.w.) worden ingevoerd, dat uiterlijk op 1 januari 1970 in werking moet treden. De nieuwe belasting zal het karakter van algemene verbruiksbelasting dragen en evenredig zijn aan de prijs van de goederen en diensten. In beginsel zal de belasting worden geheven tot en met de kleinhandel, maar de Lid-Staten kunnen het toepassingsgebied van de belasting eventueel beperken tot en met de groothandel.
- 2. Er zullen nadere voorstellen worden ingediend over de structuur en de toepassingsmodaliteiten van de nieuwe belasting. (Dit is inmiddels geschied door de indiening van een ontwerp voor een 2de richtlijn).
- 3. Tenslotte zullen voor het einde van 1968 voorstellen worden ingediend over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de harmonisatie van de omzetbelastingen haar uiteindelijke doel, te weten de afschaffing van de omzetbelastinggrenzen in het onderlinge verkeer tussen de Lid-Staten, zal bereiken.

Volgens het ontwerp zal de harmonisatie van de omzetbelastingen derhalve in twee fasen moeten worden voltrokken :

In de eerste - die de overgangsfase genoemd zou kunnen worden - zal een gemeenschappelijk stelsel moeten worden ingevoerd zonder dat de omzetbelastinggrenzen in het onderlinge verkeer worden opgeheven; in de tweede zullen ook deze grenzen moeten verdwijnen.

- Tijdens -

Tijdens de vorenbedoelde vergadering van de Raad is van Nederlandse zijde in overeenstemming met het standpunt van het toenmalige Kabinet ten aanzien van het ontwerp een algemeen voorbehoud gemaakt. Naar het oordeel van Nederland zou eerst moeten worden bestudeerd, welke algemene richting de Lid-Staten op het gebied van de belastingpolitiek zouden moeten inslaan, waarna de Raad daaromtrent een beslissing zou moeten nemen. Ook zou eerst meer bekend moeten worden over de gevolgen van de invoering van het nieuwe stelsel en voorts zou het ontwerp zodanig moeten worden verduidelijkt en aangevuld, dat omtrent de bindingen, die ter zake van de opheffing van de omzetbelastinggrenzen moeten worden aangevaard, zekerheid bestaat.

Het Nederlandse standpunt werd door geen van de overige Lid-Staten gedeeld. Deze bereikten overeenstemming over een tekst van de ontwerp-richtlijn, welke als basis voor een latere beslissing zou kunnen dienen. Volgens deze voorlopige tekst zal de nieuwe belasting geheven worden tot en met de kleinhandel. Alleen gedurende een bepaalde overgangsperiode zal de kleinhandel buiten de belasting kunnen worden gehouden.

Een definitieve beslissing over het ontwerp werd mede daarom niet genomen omdat enkele landen, waaronder België, eerst gelegenheid wilden hebben ook het ontwerp voor een 2de richtlijn te bestuderen. Deze landen stellen zich voorshands op het standpunt dat geen beslissing over de 1ste richtlijn kan worden genomen indien niet tegelijk over de 2de wordt beslist.

b. Het ontwerp voor een 2de richtlijn.

Het ontwerp voor een 2de richtlijn is op 14 april 1965 bij de Raad ingediend. Het bevat bepalingen over de structuur en de toepassingsmodaliteiten van de nieuwe belasting. Inmiddels hebben zowel het Economisch en Sociaal Comité als het Europese Parlement hun adviezen over het ontwerp uitgebracht. Binnenkort zal het ontwerp tesamen met het aangevulde en gewijzigde ontwerp voor een 1ste richtlijn worden behandeld door de Financiële Werkgroep van de Permanente Vertegenwoordigers.

c. Te verwachten beslissingen.

Tijdens zijn bijeenkomst van 28 februari en 1 maart j.l. heeft de Raad op basis van de conclusies van het overleg van het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers over de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende andere onderwerpen zijn voorlopige instemming betuigd met het voorstel voor 31 januari 1967 een beslissing te nemen over de 1ste en 2de richtlijn.

II. Het overleg met de Staten-Generaal.

Met de beide Kamers der Staten-Generaal heeft op Commissie-niveau contact plaats gehad over de harmonisatie van de belastingen in de E.E.G. en wel op 22 juni 1965 met de Vaste Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer en op 24 juni 1965 met die van de Tweede Kamer. Tijdens dit contact heeft geen uitwisseling van standpunten plaats gehad.

Naar aanleiding van de door de Kamers uitgeoefende aandrang is vervolgens een Nota over de harmonisatie van de belastingen in de E.E.G. toegezonden, welke inmiddels aan de Staten-Generaal is toegezonden. Deze Nota is als bijlage bijgevoegd. In de Nota is uitdrukkelijk medegedeeld, dat daarin geen standpunt is ontvouwd.

III. Factoren welke een rol spelen bij de bepaling van een nieuw standpunt.

a. Bindingen met het oog op de opheffing van de omzetbelastinggrenzen zijn thans niet opportuun.

Opheffing van de omzetbelastinggrenzen heeft slechts een zeer beperkte betekenis indien niet ook de andere belastinggrenzen, met name de accijns grenzen, verdwijnen. Daarop bestaat thans echter in het geheel geen uitzicht. Opheffing van belastinggrenzen vereist voorts nagenoeg gelijke stelsels, tarieven en vrijstellingen van de daarbij betrokken belastingen, hetgeen een zeer grote weerslag zal hebben op de verdeling van lasten, de inkomsten van de overheid, de sociale politiek, de conjunctuurpolitiek, enz. De vraagstukken op dit terrein zijn zo talrijk en gecompliceerd dat overeenstemming daaromtrent pas in een verdere toekomst tot de mogelijkheden behoort. Alleen de Bondsrepubliek Duitsland heeft aangedrongen op spoed bij de opheffing van de omzetbelastinggrenzen.

Gesteld moet dan ook worden dat stringente bindingen met het oog op de periode na de opheffing van de belastinggrenzen onder de huidige omstandigheden bezwaarlijk kunnen worden aanvaard. Het moet nu gaan om die bindingen welke nodig zijn voor de overgangsfase. Het is echter de vraag of dit standpunt door andere Lid-Staten zal worden gedeeld. Enkele Lid-Staten zijn n.l. van oordeel, dat bepaalde nationale weerstanden slechts met behulp van een uitgebreide richtlijn kunnen worden overwonnen.

b. Factoren die de overgang naar een meer neutraal stelsel van omzetbelasting wenselijk maken.

1. Een algemeen bezwaar tegen de thans in de E.E.G. bestaande cascadestelsels is, dat de berekening van de heffing bij invoer en de teruggaaf bij uitvoer veelal op forfaitaire wijze geschiedt. Hierdoor is het nagenoeg onmogelijk vast te stellen, of in een concreet geval de heffing bij invoer c.q. de teruggaaf bij uitvoer wellicht te hoog is, hetgeen beide in strijd met de door het E.E.G.-Verdrag geëiste neutraliteit zou zijn.

Ten aanzien van het Nederlandse cascadestelsel speelt het aspect van de neutraliteit in het grensoverschrijdend goederenverkeer voorts nog op andere wijze een rol. Bij de heffing ter zake van de invoer wordt namelijk geen rekening gehouden met de druk welke in het binnenland door de heffing van omzetbelasting op investeringsgoederen en diensten wordt uitgeoefend. Omgekeerd wordt bij de uitvoer om deze redenen te weinig teruggegeven. Voorts is voor vele goederen geen verhogingspercentage bij invoer - dat moet dienen ter compensatie van de druk welke grondstoffen, halffabrikaten en dergelijke in het binnenland van de omzetbelasting ondervinden - vastgesteld. Het gaat hier in totaal om een te geringe heffing bij invoer van meer dan 500 miljoen, terwijl bij uitvoer rond 200 miljoen te weinig wordt teruggegeven.

2. Overgang naar een meer neutraal stelsel dient ook om andere redenen - die primair van nationaal belang zijn - te worden overwogen.

In de eerste plaats met het oog op de mogelijkheid, dat de Bondsrepubliek Duitsland en België (onze grootste handelspartners) autonoom zullen overgaan tot invoering van een neutrale b.t.w. (In de Bondsrepubliek Duitsland is de behandeling van een daartoe strekkend wetsontwerp reeds ver gevorderd). Als gevolg van de hiervoor onder 1 vermelde tekortkomingen van de bestaande Nederlandse omzetbelasting enerzijds, de opheffing van soortgelijke tekortkomingen in de beide genoemde landen anderzijds, zou de Nederlandse concurrentiepositie alsdan aanzienlijk verslechteren.

In de tweede plaats met het oog op de verkrijging van een hogere opbrengst van de verbruiksbelastingen. Het zou op ernstige bezwaren stuiten het algemene tarief van de bestaande omzetbelasting nog verder te verhogen. Verdere verhoging van de "weeldetarieven" van

de omzetbelasting is niet wel mogelijk terwijl verhoging van de accijnzen na het dekkingsplan 1966 wel eens moeilijk zou kunnen blijken te zijn. Teneinde de Nederlandse belastingpolitiek mede met het oog op de toekomst voldoende armslag te kunnen geven is overgang naar een neutraal stelsel een dringende eis.

Tenslotte zou invoering van een ander stelsel kunnen leiden tot een aanmerkelijke vereenvoudiging van de controle aan de grenzen hetgeen zowel economisch als psychologisch een belangrijk winstpunt is.

IV. Bepaling van een standpunt inzake de harmonisatie van de omzetbelastingen in de E.E.G.

1. Onderzoekingen hebben uitgewezen, dat een neutrale werking van de omzetbelasting het best bereikt wordt bij een belasting over de toegevoegde waarde, welke wordt geheven tot en met de kleinhandel. In dit opzicht stemmen de voorstellen van de E.E.G. overeen met de ontwikkeling, welke nationaal het meest wenselijk is.
2. Het ontwerp voor een 2de richtlijn inzake de harmonisatie van de omzetbelastingen is op een aantal punten te zeer afgestemd op de periode na opheffing van de belastinggrenzen. Ook voor de overgangsfase geeft het ontwerp meer voorschriften dan voor de verzekering van een neutrale werking van de omzetbelasting nodig zijn. Verschillende bepalingen moeten dan ook in het huidige stadium als te knellend of als overbodig worden aangemerkt.
3. De beste oplossing wordt bereikt indien het voorgestelde stelsel van belastingheffing over de toegevoegde waarde, geheven tot en met de kleinhandel, wordt aanvaard zonder die bepalingen die thans te knellend of overbodig zijn.

V. Conclusie

In overeenstemming met het hiervoor ontwikkelde uitgangspunt zal er van Nederlandse zijde naar moeten worden gestreefd een beslissing te verkrijgen, waarbij enerzijds de neutraliteit van de omzetbelasting wordt gewaarborgd, maar anderzijds een ruime mate van vrijheid van handelen voor de Lid-Staten blijft bestaan.

Van hetgeen bij de te houden besprekingen in de Raad van Ministers van de E.E.G. in deze richting zal worden bereikt zal afhangen, of het geheel der voorstellen voor Nederland aanvaardbaar is. Hierbij zal uiteraard ook het bezwaar van een verwerping van de voorstellen moeten worden afgewogen tegen de mate van genoegdoening die Nederland heeft ontvangen.