

Vergaderjaar 2010–2011

32 877

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met nieuwe factureringsregels (implementatie richtlijn factureringsregels)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 augustus 2011 en het nader rapport d.d. 30 augustus 2011, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 juni 2011, no. 11.001381, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met nieuwe factureringsregels (implementatie richtlijn factureringsregels), met memorie van toelichting.

De aanleiding voor het voorstel is de implementatie van de BTW-richtlijn van 13 juli 2010² (hierna: richtlijn factureringsregels). Het wetsvoorstel strekt ertoe de richtlijn factureringsregels te implementeren in de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB 1968). De wijzigingen beogen vooral de regels op het terrein van de facturering te vereenvoudigen, te moderniseren en verder te harmoniseren, met veel nadruk op het bevorderen van het gebruik van elektronisch factureren. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekening.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juni 2011, kenmerk 11.001381, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 augustus 2011, no. W06.11.0212/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een kanttekening. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op.

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

² Richtlijn 2010/45/EU van de Raad van 13 juli 2010 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat de factureringsregels betreft (PbEU 2010 L 189).

1. Elektronische facturering

In de richtlijn factureringsregels is gekozen voor een nieuwe opzet voor elektronische facturering waarbij het uitgangspunt is dat elektronische en papieren facturen gelijk worden behandeld. Net zoals dat thans bij de papieren factuur al het geval is, zijn het voortaan de ondernemers zelf die bepalen op welke wijze de authenticiteit (van de herkomst¹), de integriteit (van de inhoud²) en ook de leesbaarheid van de factuur worden gewaarborgd, aldus de memorie van toelichting.³ De nieuwe opzet leidt naar verwachting tot een veel snellere verspreiding van elektronische facturering in de Europese Unie, kan bedrijven helpen om hun kosten te verlagen en hun efficiency te verhogen en kan zo bijdragen aan de verwezenlijking van de op groei en werkgelegenheid gerichte Lissabon-agenda.⁴

De Afdeling merkt op dat van de nieuwe opzet veel voordelen worden verwacht voor het bonafide bedrijfsleven. Noch in de memorie van toelichting, noch in de overwegingen bij de richtlijn factureringsregels, wordt echter ingegaan op de ter zake gemaakte afweging als het gaat om de betekenis van de nieuwe opzet in het licht van de grensoverschrijdende BTW-fraude die in de Europese Unie plaatsvindt. Er wordt niet ingegaan op de vraag of en in hoeverre BTW-fraude, vooral in grensoverschrijdende situaties, wordt vergemakkelijkt door de thans voorgestelde verschuiving van het zoveel mogelijk vooraf verzekeren van de authenticiteit en de integriteit van de factuur⁵ naar een controle achteraf in de administratie van degene die de factuur heeft uitgereikt.

De Afdeling adviseert aan het vorenstaande in de toelichting aandacht te geven.

1. De Afdeling constateert dat in de richtlijn factureringsregels is gekozen voor een nieuwe opzet voor elektronische facturering waarbij het uitgangspunt is dat elektronische en papieren facturen gelijk worden behandeld. Daarbij wordt onder meer opgemerkt dat van de nieuwe opzet veel voordelen worden verwacht, maar dat er noch in de memorie van toelichting noch in de overwegingen bij de richtlijn factureringsregels wordt ingegaan op de ter zake gemaakte afweging als het gaat om de betekenis van de nieuwe opzet in het licht van grensoverschrijdende BTW-fraude die in de Europese Unie plaatsvindt. Evenmin wordt in de toelichting ingegaan op de vraag of en in hoeverre BTW-fraude, vooral in grensoverschrijdende situaties, wordt vergemakkelijkt door de thans voorgestelde verschuiving van het zoveel mogelijk vooraf verzekeren van de authenticiteit en de integriteit van de factuur naar een controle achteraf in de administratie van degene die de factuur heeft uitgereikt.

Ik merk in dit verband op dat, zoals ook gesteld door de Afdeling, er in de nieuwe situatie een gelijke behandeling is van papieren en elektronische facturen, waarbij blijkens overweging 8 van de richtlijn factureringsregels de administratieve last bij papieren facturen niet mag worden verzwaaard ten opzichte van de huidige situatie.

¹ In de nieuwe richtlijn factureringsregels gedefinieerd als: het waarborgen van de identiteit van degene die de goederenlevering of de dienst heeft verricht of van degene die de factuur heeft uitgereikt.

² In de nieuwe richtlijn factureringsregels wordt hieronder verstaan: dat de krachtens de richtlijn voorgeschreven inhoud van de factuur geen wijzigingen heeft ondergaan.

³ Memorie van toelichting, paragraaf I.2, achtste tekstblok, laatste volzin.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf I.2, negende tekstblok.

⁵ Bijvoorbeeld de verzekering vooraf – via een elektronische handtekening – van de identiteit van degene die de factuur heeft uitgereikt.

De factuur moet altijd een weerspiegeling zijn van de feitelijke prestatie, waarbij interne beheersingsmaatregelen (bedrijfscontroles) een betrouwbaar controlespoor kunnen opleveren tussen de factuur en deze prestatie, zoals ook is aangegeven in overweging 10. Deze uitgangspunten brengen mee dat de ondernemer zowel bij de papieren factuur als bij de elektronische factuur zelf bepaalt hoe de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van de factuur worden gewaarborgd.

Ik meen dat de nieuwe opzet voor de elektronische facturering waarbij voorafgaande aanvaarding van de methode door de lidstaten komt te vervallen, niet zal leiden tot een toename van de fraude zowel bij

transacties binnen een lidstaat als bij grensoverschrijdende transacties. Ook in de nieuwe regeling geldt immers onverkort de eis dat de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van de factuur steeds moeten zijn gewaarborgd vanaf het moment dat de factuur wordt uitgereikt tot het moment waarop de bewaartermijn voor die factuur ten einde loopt. In feite ligt dit bij de papieren factuur niet anders, waar de toets op juistheid en juiste behandeling van de factuur door de Belastingdienst eveneens via (horizontaal) toezicht wordt uitgeoefend.

Bedrijven gebruiken hierbij interne beheersingsmaatregelen, zoals het afstemmen van de factuurgegevens met andere in de administratie aanwezige documenten, zoals offertes, orderbevestigingen, correspondentie, bankafschriften, enzovoort. In aanvulling hierop kunnen ondernemers ook gebruik maken van technische maatregelen, zoals de geavanceerde elektronische handtekening en de elektronische uitwisseling van gegevens (EDI). De ondernemer bepaalt zelf welke interne beheersmaatregelen en technieken voor de beveiliging van documenten hij toepast om de authenticiteit van de herkomst, de integriteit van de inhoud en de leesbaarheid van de factuurgegevens te waarborgen. De Belastingdienst stelt vast of hieraan in voldoende mate wordt voldaan.

Ik heb naar aanleiding van deze kanttekening van de Afdeling een tekstblok toegevoegd aan het slot van paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting waar aandacht wordt besteed aan het aspect van de fraude bij de nieuwe opzet voor elektronische facturering.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Aan de eerste drie redactionele kanttekeningen van de Afdeling is onverkort gevolg gegeven.

De in de vierde redactionele kanttekening van de Afdeling gesignaleerde samenloop tussen enerzijds het nieuw voorgestelde artikel 35a, eerste lid, onderdeel j, van de Wet OB 1968 en anderzijds artikel 28h, derde lid, en het met ingang van 1 april 2012 in werking tredende artikel 28zf, derde lid, van die wet, is opgelost door een wijziging van eerstgenoemde bepaling. De door de Afdeling gesignaleerde samenloop tussen het nieuw voorgestelde artikel 35a, eerste lid, onderdeel o, van de Wet OB 1968 en het met ingang van 1 april 2012 in werking tredende artikel 28zf, vierde lid, van die wet is conform de suggestie van de Afdeling opgelost door het schrappen van laatstbedoelde bepaling. Daartoe is in het onderhavige voorstel van wet een nieuw artikel III opgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ten slotte zijn bij deze gelegenheid enkele andere wijzigingen van redactionele aard aangebracht in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting zoals die aan de Raad zijn voorgelegd. 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,
F. H. H. Weekers

bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.11 0212/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Het in artikel I, onderdeel B, opgenomen artikel 8, zesde lid, onderdeel b, van de Wet OB 1968 niet als onderdeel opnemen maar als tweede volzin, gelet ook op aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In artikel I, onderdeel E, eerste lid, «artikelen 34 tot en met 35» vervangen door «artikelen 34 en 34b tot en met 35». Voorts in artikel I, onderdeel E, tweede lid, «de artikelen 34 tot en met 35 of het derde lid» vervangen door: artikel 34, de artikelen 34b tot en met 35, of het derde lid.
- In artikel I, onderdelen F en G, «artikelen 34 tot en met 35» vervangen door: artikelen 34 en 34b tot en met 35.
- Het ingevolge Overige fiscale maatregelen 2011 met ingang van 1 april 2012 geldende artikel 28zf, derde en vierde lid, van de Wet OB 1968 laten vervallen of aanpassen aan het in artikel I, onderdeel I, opgenomen artikel 35a, eerste lid, onderdelen j en o, van de Wet OB 1968. Voorts artikel 28h, derde lid, van de Wet OB 1968 laten vervallen of aanpassen aan het in artikel I, onderdeel I, opgenomen artikel 35a, eerste lid, onderdeel j, van de Wet OB 1968.