

Vergaderjaar 2004–2005

30 061

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de aanpak van constructies met betrekking tot (on)roerende zaken alsmede in verband met een aanpassing op enkele onderdelen

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 20 mei 2005

De vaste commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

- *Algemeen*
- Inleiding
- Uitwerking lagere regelgeving
- Communautair kader
- Juridische constructies
- Consequenties aanpak constructies
- Normale waarde en herzieningsregeling
- Begrip «gelieerde verhouding»
- Wijziging vrijstelling medische diensten
- *Artikelsgewijs*

Algemeen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de LPF hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben allen nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de PvdA ondersteunen het streven om het ontgaan van belastingheffing door gekunstelde constructies tegen te gaan.

De leden van de LPF-fractie prijzen de regering om haar instelling om constructies met de belastingwetgeving – in het onderhavige geval de omzetbelasting – aan te pakken.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), Voorzitter, Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) en Van Egerschot (VVD).
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (algemeen), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), de Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD) en Van Beek (VVD).

Inleiding

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de argumenten die de regering naar voren brengt om te komen tot een aanpak van BTW-constructies. De constructies vormen ook in de ogen van genoemde leden een aantasting van het karakter van de BTW-heffing en een uitholling van de belastinggrondslag.

Genoemde leden delen de mening van de regering dat ook publiek-rechtelijke/publiekgefinancierde instellingen zich dienen te voegen naar de maatschappelijke normen en verantwoordelijkheden. Zij wijzen er echter op dat het aangaan van constructies niet per definitie een illegaal is en te. Met andere woorden als de regering van mening is dat bepaalde constructies niet mogen, terwijl de letter van de wet deze niet verbiedt, dan moet er niet gewezen worden naar de instellingen, maar dan moet de wet aangepast worden. In die zin zijn genoemde leden tevreden met stap die staatssecretaris nu genomen heeft.

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie, hoe dit voorstel zich verhoudt in relatie tot de voorgestelde notitie over BTW in de non-profitsector? Waarom wordt deze notitie niet afgewacht? Wat is het bezwaar tegen het uitstellen van de behandeling van het wetsvoorstel tot na de behandeling van de aangekondigde notitie in de Kamer? Zou het uitstellen van de inwerkingtreding van deze regeling budgettaire gevolgen hebben?

Deelt de regering de mening van de leden van de LPF-fractie dat Nederland – net als het Verenigd Koninkrijk – voor belastingplichtigen en -adviseurs de verplichting zou invoeren om fiscale constructies – op straffe van een boete bij niet-melding – te melden?

Uitwerking lagere regelgeving

De leden van de fractie van het CDA constateren dat de aanpak van de BTW-constructies voor een deel pas later bekend gemaakt zal worden in nadere regelgeving. Genoemde leden vinden het ongelukkig dat niet al tijdens het wetgevingsproces inzicht wordt gegeven in de concrete maatregelen die de regering voor ogen staan. Zij vragen de regering dan ook om aan te geven welke punten nadere regelgeving behoeven en zij dringen er bij haar op aan om deze al tijdens de parlementaire behandeling nader in te vullen. Een goed voorbeeld hiervan is de nog nader uit te werken regeling met betrekking tot de toetsing van het 90%-criterium. De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat de aangekondigde nadere regels al in het wetgevingsproces kenbaar worden gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een groot deel van de voorgestelde maatregelen nader worden gepreciseerd in nadere regelgeving. Is het mogelijk de «bij ministeriële regeling te stellen regels» nu reeds aan de Kamer te doen toekomen of meer expliciet aan te geven wat de regels zullen bevatten?

Communautair kader

De leden van de CDA-fractie constateren dat het tegengaan van dergelijke constructies eigenlijk op Europees niveau had moeten gebeuren. Per slot van rekening vloeit de mogelijkheid om dergelijke constructies aan te gaan voort uit de ruimte die de Zesde BTW-Richtlijn biedt. Op Europees niveau bestaat er echter te weinig draagvlak voor een dergelijke aanpassing. Kan de regering de Europese verhoudingen schetsen en aangeven waarom een communautaire oplossing onmogelijk bleek? Bovendien rijst bij deze leden de vraag hoe de beleidskeuze voor een nationale aanpak

aansluit bij de concept richtlijn die de Europese Commissie onlangs heeft gepresenteerd (Voorstel d.d. 16 maart 2005 voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat betreft bepaalde maatregelen ter vereenvoudiging van BTW-heffing en ter bestrijding van belasting-fraude en -ontwijking), waaruit blijkt dat er wel degelijk mogelijkheden zijn om tot een communautaire aanpak te komen. Omdat de nu voorgestelde nationale maatregel geen basis heeft in de Zesde BTW-Richtlijn moet een machtiging verkregen worden om van de Zesde BTW-Richtlijn af te mogen wijken. De regering geeft aan deze machtiging tegen april 2005 te verwachten. Kan zij aangeven of deze machtiging van Europese Commissie voor deze voorstellen reeds is ontvangen? Welke gevolgen heeft het voor de inwerkingtreding van de voorstellen als deze machtiging (vooralsnog) uitblijft? Welke gevolgen heeft dit voor de budgettaire effecten van de voorstellen?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de richtlijn, die door middel van het wetsvoorstel geïmplementeerd zal worden, al in andere Europese lidstaten is geïmplementeerd. Klopt het dat Nederland één van de eerste landen is die deze richtlijn implementeert? Zo ja, waarom deze snelle implementatie? Wat zouden de gevolgen zijn van uitstel van de implementatie met een half jaar?

Is de aangevraagde machtiging/beschikking van de Raad van de Europese Unie inmiddels ontvangen? Zo neen, per wanneer wordt deze machtiging dan verwacht?

Hoe verhoudt dit voorstel tot reparatiewetgeving zich tot het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Zesde BTW-Richtlijn o.a. ter bestrijding van BTW-ontwijking? Ligt het niet meer voor de hand de reparatiewetgeving gelijktijdig met de voorgestelde Zesde BTW-Richtlijn-wijziging in te voeren? Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot het arrest Fischer-Brandenstein van het Hof van Justitie? En wat is de reactie op de kritiek geleverd in het artikel van Nieuwenhuizen in het Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht 2005/439?

De leden van de LPF-fractie vragen in hoeverre bij het niet treffen van een overgangsregeling bij de constructies met (on)roerende zaken rekening is gehouden met de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG inzake de toetsing van nationale wetgeving aan ongeschreven rechtsbeginselen? Deelt de regering de mening van de leden van de LPF-fractie dat de herziening van BTW op prestaties die op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie EG als «dienst» moeten worden aangemerkt, in strijd is met artikel 20 Zesde BTW-richtlijn?

Deelt de regering de mening van deze leden dat de objectivering van de maatstaf van heffing in strijd is met de hoofdregel van de subjectieve maatstaf van heffing van artikel 11, lid 1, letter a, Zesde BTW-richtlijn? Waarom wordt niet in het machtigingsverzoek gemeld dat de anti-constructiewetgeving de bedoeling heeft (I) om diensten als levering aan te melden (en daarmee af te wijken van de uitleg van artikel 5, lid 1, Zesde BTW-richtlijn in het Safeearrest van het HvJ EG) en (II) om de maatstaf van heffing te objectiveren?

Waarom wordt in het machtigingsverzoek verwezen naar artikel 11A, lid 1, laatste alinea Zesde BTW-richtlijn, terwijl het aldaar genoemde begrip ziet op de maatstaf van heffing als bedoeld in artikel 6, lid 3, Zesde BTW-richtlijn, terwijl het onderhavige wetsvoorstel nu juist niet ziet op het belasten van zogenaamde «interne diensten»?

Deelt de regering de mening van de leden van de LPF-fractie dat door niet helder, als hiervoor omschreven, de bedoeling van de anticonstructie wetgeving uiteen te zetten, de Europese Commissie op een machtiging kan terugkomen?

Deelt de regering ook de mening van deze leden dat belastingplichtigen en hun adviseurs zich niets hoeven aan te trekken van «interpretatief»

beleid van het Ministerie van Financiën wanneer verhuur als een levering in de zin van artikel 5, lid 1, Zesde BTW-richtlijn moet worden aangemerkt?

Juridische constructies

De leden van de CDA-fractie constateren dat de achtergrond van het aangaan van dergelijke «gekunstelde» juridische constructies mede wordt ingegeven uit de noodzaak voor met elkaar concurrerende zorginstellingen om aan additionele middelen te komen voor nieuwe investeringen. Genoemde leden menen dat onderhavige problematiek illustrerend is voor het spanningsveld waarop deze instellingen zich thans moeten bewegen. Enerzijds wordt van hen verwacht in concurrentie te treden met andere instellingen, en daartoe de broodnodige creativiteit te gebruiken. Anderzijds worden zij fiscaal gezien nog steeds niet als ondernemers behandeld en mogen zij dientengevolge de op hen drukkende BTW niet aftrekken. Wat zijn de voor- en nadelige consequenties indien men deze instellingen ook voor de BTW meer als concurrerende instellingen gaat beschouwen? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering. In het verlengde van deze meer op de ondernemende praktijk gerichte behandeling van zorginstellingen wijzen genoemde leden nog op het volgende. Kan de regering exact aangeven in welke sectoren deze BTW-constructies zich voordoen? Kan zij hierbij eveneens aangeven of de aard van de constructies in de verschillende sectoren verschilt?

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat dit voorstel ook gaat over constructies met scholen. Waren deze constructies niet al eerder verboden? In welk opzicht zal het voorstel verandering brengen in de reeds bestaande situatie met betrekking tot scholen?

Consequenties aanpak constructies

Kan daarentegen, zo vragen de leden van de CDA-fractie, wel worden gegarandeerd dat instellingen die geen gebruik maken van constructies niet ook onder de regeling worden vervat? Dit klemmt omdat de regering aangeeft dat alhoewel nadrukkelijk aandacht is geschonken aan het tegengaan van overkill, de consequenties voor niet-constructiegebruikers niet geheel uitgesloten kunnen worden. Over welke situaties hebben wij het dan, en is de regering bereid in die situaties coulant op te treden? Ook de Raad van State adviseert om beter uiteen te zetten op welke wijze wordt gewaarborgd dat de voorgestelde regeling alleen betrekking heeft op de gevallen waarin daadwerkelijk sprake is van een ongewenste omzetbelastingconstructie. Anders dan de regering, menen genoemde leden dat dit nog niet duidelijk genoeg naar voren komt.

De regering geeft aan dat belastingadviseurs «op steeds agressievere wijze» te werk gaan om constructies als product te slijten. Kan de regering aangeven waarop hij deze stelling baseert?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij met dit wetsvoorstel iedere denkbare constructie denkt te hebben ondervangen, te meer daar zij zelf aangeeft dat het belastingadvieswezen op «steeds vernuftigere wijze» te werk gaat en de overheid zich «in een achtergestelde positie» bevindt?

De leden van de PvdA-fractie zouden graag van de regering vernemen wat de gevolgen zullen zijn van het succesvol bestrijden van BTW-constructies. Zij doelen hierbij op de kostenverhogingen voor de niet-belastingplichtige publiekrechtelijke lichamen en vrijgestelde ondernemers. Worden deze kostenverhogingen afgewenteld en zo ja op wie?

Wat zal het gevolg van deze wijziging zijn op het budget van de betrokken instellingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Zullen de deze instellingen als gevolg van het voorstel meer belasting moeten betalen? Zo ja, gaat dit gecompenseerd worden? Zo ja, hoe gaat dit gecompenseerd worden?

Normale waarde en herzieningsregeling

De leden van de CDA-fractie constateren dat de herwaarderingsmaatregel uit het wetsvoorstel met betrekking tot de vergoeding die een leverancier aan een afnemer in rekening heeft gebracht afwijkt van het op 16 maart jl. gepresenteerde richtlijnvoorstel. Anders dan in het voorliggende wetsvoorstel wordt in het richtlijnvoorstel de maatregel toegepast in gevallen waarin de prijs «beduidend lager» is dan de normale waarde. Genoemde leden vragen zich af waarom de regering is afgeweken van het concept richtlijnvoorstel.

Genoemde leden vragen zich af of de door de introductie van «de normale waarde» in de BTW de in 1995 geïntroduceerde anti-constructiewetgeving op het punt van de BTW-heffing bij de verhuur van onroerende zaken, niet zou kunnen komen te vervallen. En zou dit niet ook kunnen gelden voor de maatregel die ertoe leidt dat in bepaalde gevallen overdrachtsbelasting wordt (bij)geheven voor zover als gevolg van het overdragen van onroerende zaken tegen een waarde die onder de waarde in het economische verkeer ligt, te weinig BTW is geheven?

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen de mening van de regering te vernemen over hetgeen gesteld wordt in het artikel «Hoe hoort het eigenlijk als BTW-betaler?»¹. Met name op het punt dat volgens de schrijver het voorstel om bepaalde kostbare diensten onder de investeringbedrijfsmiddelen te scharen waardoor de herzieningsregels op dergelijke diensten van toepassing zijn, niet doorgevoerd zou kunnen worden voordat de Zesde BTW-Richtlijn is gewijzigd. Tevens vragen deze leden naar de invloed van artikel 29, eerste lid, onderdeel a, Wet OB 1968, op de voorstellen ten aanzien van de «normale» waarde?

De leden van de VVD-fractie vragen of de maatregel van de «normale waarde» in het voorgestelde vierde lid van artikel 8 Wet OB ook van toepassing is bij de overdracht van gemeenschapsvoorzieningen door projectontwikkelaars aan gemeenten? Zo ja, wat zijn dan de consequenties voor de gemeenten? Als het voorkomen van verstoring van concurrentieverhoudingen de werkelijke reden is om de herzieningsregeling op kostbare diensten van toepassing te verklaren waarom krijgt deze herzieningsregeling dan geen algemene werking, maar wordt deze slechts tot de aan te wijzen gevallen van oneigenlijk gebruik? En hoe is de verhouding in relatie tot de Zesde BTW-Richtlijn? Zou er bij de overgang van de normale regeling van de BTW naar de landbouwregeling en bij de omgekeerde overgang, door het ontbreken van een herzieningsregeling op kostbare diensten, een aanzienlijke concurrentieverstoring op kunnen treden?

Begrip «gelieerde verhouding»

Wat zijn de redenen voor de regering om het begrip «gelieerde verhouding» niet bij wet te regelen? Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het definiëren van het begrip «gelieerde verhouding» de rechtszekerheid ten goede zal komen?

¹ Mr. R.A. Wolf in Weekblad Fiscaal Recht 6623 van 12 mei 2005.

Wijziging vrijstelling medische diensten

De leden van de CDA-fractie constateren dat de medische vrijstelling uit de Wet OB nauwkeuriger wordt aangepast aan dezelfde vrijstelling uit de Zesde BTW-Richtlijn. Door de voorgestelde wijziging zullen bepaalde (para)medici naast vrijgestelde, ook belaste prestaties gaan verrichten. Genoemde leden constateren dat dit wel een aanzienlijke administratieve lastenverzwaring met zich mee voor deze beroepsgroep. In de praktijk zal de BTW die drukt op kosten en investeringen moeten worden gesplitst in een aftrekbaar en een niet-aftrekbaar deel. Kan worden aangegeven of alternatieve wijzigingen zijn overwogen? Deze vraag klemt omdat de regering aangeeft dat nog twee prejudiciële vragen openstaan over doel en strekking van de medische vrijstelling. Waarom lopen wij op de antwoorden hieromtrent vooruit?

De afschrijvingstermijnen voor medische apparaten is vanuit het Ministerie van VWS al sinds jaar en dag vastgesteld op 10 jaar. Genoemde leden vragen de regering of dit naar haar mening wel aansluit bij de bedrijfseconomische werkelijkheid. Graag ontvangen deze leden ook op dit punt een reactie van de regering.

Ten aanzien van de beperking van de vrijstelling voor (para)medische diensten vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre het splitsen in vrijgestelde en niet-vrijgestelde prestaties voor (para)medici nu al voorkomt. Of is dit voor de betrokkenen een nieuw fenomeen. Zo dit laatste het geval is, zijn betrokkenen in staat om deze wijziging al per 1 juli 2005 in hun administratie door te voeren?

Tevens vragen deze leden aandacht voor de aan de vaste commissie voor Financiën toegezonden brief d.d. 12 mei 2005 van het Nederlands Instituut van Psychologen¹. Kan nader worden aangegeven welke diensten van psychologen wel en welke niet zullen zijn vrijgesteld van BTW?

Is het gevolg van deze wijziging dat huisartsen op korte termijn geconfronteerd kunnen worden met de heffing van BTW op bijvoorbeeld medische keuringen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo ja, is dit met de sector gecommuniceerd?

Wat voor gevolg zal dit hebben (op de administratieve lasten) voor de huisartsen? Is tenminste een overgangsregeling niet realistischer, nu in de (para)medische sector bij de medische vrijstelling geen sprake is van enige BTW-ontwijking, maar slechts sprake is van een te ruime Nederlandse vrijstelling ten opzichte van de Zesde BTW-Richtlijn?

Artikelsgewijs

Artikel 1A

De leden van de CDA-fractie constateren dat blijkens de in artikel 2a van de Wet omzetbelasting 1968 op te nemen wettekst het bij de introductie van het nieuwe begrip investeringsbedrijfsmiddelen niet alleen gaat om (on)roerende zaken, maar ook om bepaald soort diensten. Artikel 20, lid 4 van de Zesde BTW-Richtlijn, waarop onderhavig artikel is gebaseerd, geeft lidstaten echter slechts de bevoegdheid om het begrip «investeringsgoederen» te definiëren. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarom af of lidstaten wel de ruimte hebben om onder goederen ook diensten te laten vallen. Genoemde leden wijzen de regering er op dat in het hierboven reeds aangehaalde concept-richtlijnvoorstel juist wordt voorgesteld

¹ Briefnummer: fin0500242.

de Zesde BTW-Richtlijn op dit punt aan te passen. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering hierop.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De adjunct-griffier van de commissie,
Vente