No.W06.17.0252/III 's-Gravenhage, 11 september 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 28 augustus 2017, no.2017001326, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere fiscale wetten (Belastingplan 2018), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2018, samen met de wetsvoorstellen Overige fiscale maatregelen 2018, Wet afschaffing van de btw-landbouwregeling en Wet inhoudingsplicht houdstercoöperatie en uitbreiding inhoudingsvrijstelling. In het voorstel zijn maatregelen opgenomen die per 1 januari 2018 budgettair effect hebben, zoals maatregelen die raken aan de koopkracht van burgers. Het voorstel voorziet onder meer in een tijdelijke verhoging van de tarieven van de energiebelasting en in een aanscherping van de definitie van geneesmiddelen in de btw.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het aangewezen dat de fiscale koopkrachtmaatregelen uit de augustusbesluitvorming in het voorstel worden opgenomen. Daarnaast moet de aanscherping van de definitie van geneesmiddelen worden voorzien van een dragende motivering voordat dit onderdeel van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

1. Koopkrachtpakket

De brief van 25 augustus 2017 waarmee de Staatssecretaris van Financiën de Afdeling advisering om een spoedbehandeling van voorliggend voorstel heeft verzocht, vermeldt dat het voorstel in afwachting van het afronden van de augustusbesluitvorming nog geen maatregelen bevat met betrekking tot de koopkracht. Dergelijke maatregelen ontbreken dan ook in voorliggend voorstel, dat bij kabinetsmissive van 28 augustus 2017voor advies aan de Afdeling is voorgelegd.

De augustusbesluitvorming is vervolgens na genoemde data afgerond. Deze besluitvorming heeft geleid tot een koopkrachtpakket dat is weergegeven in de ontwerp-Miljoenennota 2018, die op 4 september 2017 voor advies aan de Afdeling is voorgelegd.

De Afdeling constateert dat de technische uitwerking van de koopkrachtmaatregelen uit de augustusbesluitvorming (in de sfeer van de ouderenkorting en de algemene heffingskorting), anders dan gebruikelijk, nog niet in voorliggend voorstel zijn opgenomen. Zij adviseert dit alsnog te doen. Voor een inhoudelijke opmerking over deze koopkrachtmaatregelen verwijst de Afdeling naar haar advies over de ontwerp-Miljoenennota 2018.[[1]](#footnote-1)

De Afdeling adviseert bedoelde koopkrachtmaatregelen uit de augustusbesluitvorming alsnog op te nemen in het voorstel.

2. Aanscherping definitie geneesmiddelen in de btw

Het voorstel strekt ertoe om de voorwaarden voor toepassing van het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen aan te scherpen.[[2]](#footnote-2) Voor geneesmiddelen in de zin van de Geneesmiddelenwet die een handelsvergunning hebben of die van de vergunningplicht zijn vrijgesteld, geldt het verlaagde btw-tarief. Voor goederen die zo’n handelsvergunning niet hebben of waarop de vrijstelling van vergunningplicht niet van toepassing is, geldt het algemene btw-tarief.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. *Internetconsultatie*

In de openbare internetconsultatie die van 17 juli 2017 tot en met 14 augustus 2017 heeft plaatsgevonden over het ontwerp-voorstel, zijn 65 reacties ontvangen, waarvan er 37 openbaar zijn gemaakt. Daarnaast hebben ook 50 particulieren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun reactie op het voorstel in te zenden, aldus de toelichting.[[3]](#footnote-3)

i. In reactie op deze internetconsultatie gaat de toelichting inhoudelijk slechts in op de vraag naar het ontbreken van overgangsrecht, die door verschillende consultatiepartijen naar voren is gebracht. Een reactie op andere relevante onderwerpen, zoals aangedragen alternatieven en de gevolgen van het schorsen, wijzigen dan wel voorlopig verlenen van een handelsvergunning, blijven buiten beschouwing.

ii.

Daarnaast maakt de toelichting duidelijk dat “alle” organisaties bezwaren hebben tegen de afbakening van het begrip geneesmiddel die het voorstel kent. De toelichting beschrijft vervolgens een deel van deze bezwaren maar gaat daar verder niet op in. Volstaan wordt slechts met de melding “dat deze bezwaren serieus in overweging zijn genomen en zijn betrokken bij voorliggend wetsvoorstel”, waarbij voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het verslag van de consultatie dat nog op het internet zal worden geplaatst. In dat verslag zal nader worden ingegaan “op het vraagstuk van de afbakening en daarmee samenhangende vraagstukken van de fiscale neutraliteit” waar een aantal partijen aandacht voor vraagt, zo maakt de toelichting duidelijk.

De Afdeling merkt op dat een eerder voorstel tot aanscherping van de definitie van geneesmiddelen – net als voorliggend voorstel – aansluiting zocht bij de handelsvergunning, maar vervolgens (op 20 oktober 2015) is ingetrokken in afwachting van nader onderzoek.[[4]](#footnote-4) Ook daarbij ging het over de afbakening/fiscale neutraliteit.[[5]](#footnote-5) Het valt de Afdeling op dat de toelichting op voorliggend voorstel in het geheel niet ingaat op dit eerdere voorstel en op het aangekondigde nadere onderzoek. Kennelijk is voorliggend voorstel het resultaat van dat onderzoek. Omdat de in de internetconsultatie naar voren gebrachte argumenten op het punt van de afbakening/fiscale neutraliteit niet veel anders (kunnen) zijn dan destijds, kan de Afdeling het niet volgen dat de motivering om met voorliggend voorstel alsnog op de ingeslagen weg door te gaan, thans vooruit wordt geschoven naar het nog op internet te plaatsen verslag. Daarmee ontbreekt een dragende motivering.

b. *Toelichting*

De Afdeling merkt voorts op dat, naast het ontbreken in de toelichting van een afdoende reactie op hetgeen is aangedragen in de internetconsultatie, de toelichting ook op andere punten tekortschiet. Zo komt uit de toelichting niet naar voren in hoeverre dezelfde problematiek ook in andere EU-lidstaten speelt, wat voor oplossingen daar voorhanden zijn en of de Europese Commissie is geconsulteerd.

c. *Concluderend*

Gelet op het ontbreken van een dragende motivering, maar ook vanuit een oogpunt van transparantie van het wetgevingsproces en zelfstandige leesbaarheid van de memorie van toelichting, acht de Afdeling het van belang dat een uitgebreider verslag van de internetconsultatie in de toelichting wordt opgenomen. Daarin dient te worden voorzien in een dragende motivering en dient daarnaast in elk geval aandacht te worden besteed aan de hiervoor onder a (i) en b genoemde andere relevante onderwerpen. De Afdeling adviseert dit onderdeel van voorliggend wetsvoorstel van een dragende motivering te voorzien voordat het aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

3. Certificering budgettaire ramingen door CPB/bijlage met toelichting op de ramingen

De toelichting op het voorstel maakt duidelijk dat het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire ramingen van de fiscale maatregelen certificeert om de kwaliteit en objectiviteit van de ramingen zo veel mogelijk te garanderen.[[6]](#footnote-6) Het resultaat van de certificering verwerkt het CPB in certificaten die op haar website worden geplaatst.

Daarnaast worden de ramingen die ten grondslag liggen aan de budgettaire effecten van het fiscale pakket 2018 toegelicht in een bijlage bij voorliggende memorie, aldus de toelichting. Zowel de certificering door het CPB als de publicatie van de toelichting op de ramingen, dragen bij aan het vergroten van de transparantie, zo verduidelijkt de toelichting. Daarom wordt voor een nadere toelichting op de budgettaire effecten van de maatregelen in voorliggend voorstel, verwezen naar deze bijlage.

De ontwerp-Miljoenennota 2018 vermeldt dat deze nieuwe werkwijze vanaf nu wordt ingevoerd.[[7]](#footnote-7)

De Afdeling merkt op dat bedoelde bijlage met een nadere toelichting op de budgettaire effecten van het voorstel ontbreekt in de versie zoals deze voor advisering aan de Afdeling is voorgelegd. Kennelijk wordt de bijlage pas toegevoegd bij het aan de Tweede Kamer zenden van het voorstel. De Afdeling is van oordeel dat zij als adviseur in laatste instantie bij haar advisering dient te beschikken over deze bijlage en de erbij behorende certificering door het CPB. Met het ontbreken van een certificaat is het immers niet duidelijk in hoeverre de kwaliteit en objectiviteit van de aan de Afdeling voorgelegde ramingen zijn gegarandeerd. Dit roept bovendien de vraag op wat er gebeurt indien de certificering leidt tot een raming die afwijkt ten opzichte van de raming die aan de Afdeling is voorgelegd.

Dat het dit jaar niet is gelukt om de bijlage met het thans voor advies voorgelegde voorstel mee te sturen, heeft wellicht te maken met de nieuwe werkwijze die met ingang van dit jaar wordt gevolgd. De Afdeling gaat er echter van uit dat in de toekomst fiscale voorstellen zijn voorzien van een dergelijke bijlage (met certificering) op het moment dat zij voor advisering aan de Afdeling worden voorgelegd, net zoals dat thans al het geval is met de uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en bedoelde bijlage op te nemen bij de memorie van toelichting.

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 met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ontwerp-Miljoenennota 2018, (W06.17.0259/III). [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel VI, onderdeel B, van het voorstel. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, paragraaf 8.1, onder “*Advies en consultatie*”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Overige fiscale maatregelen 2016, Kamerstukken II 2015/16, 34 305, nr. 6, blz. 4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Een verschil in behandeling voor de btw van twee goederenleveringen die vanuit het oogpunt van de consument soortgelijk zijn (een verlaagd btw-tarief voor het ene goed tegenover het algemene btw-tarief voor het andere goed), is niet toegestaan vanwege de verstoring van de mededinging die met een dergelijk onderscheid gepaard gaat. Zie onder meerHvJ EU 3 mei 2001, Commissie tegen Frankrijk, C-481/98, ECLI:EU:C:2001:237, en HvJ EU 10 november 2011, The Rank Group, C-259/10, ECLI:EU:C:2011:719. [↑](#footnote-ref-5)
6. Toelichting, paragraaf 13, onder Tabel 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ontwerp-Miljoenennota 2018, box 3.7. [↑](#footnote-ref-7)