

Vergaderjaar 2001–2002

28 496

Technische verbeteringen van de Wet op het BTW-compensatiefonds

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

De Wet op het BTW-compensatiefonds geeft in artikel 4 de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur het recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds in bepaalde gevallen geheel of gedeeltelijk uit te sluiten. Voorgesteld wordt in deze bepaling enkele verbeteringen aan te brengen. De voorgestelde verbeteringen zijn in lijn met hetgeen hierover is besproken door de Werkgroep administratieve inrichting BTW-compensatiefonds¹.

De voorgestelde wijzigingen betreffen met name de formulering van artikel 4. Zoals in de memorie van toelichting bij de Wet op het BTW-compensatiefonds tot uitdrukking is gebracht, heeft die bepaling mede tot doel compensatie uit te sluiten als de compensatiegerechtigde als intermediair optreedt tussen een leverancier of dienstverlener en de uiteindelijke gebruiker of verbruiker van een prestatie². Uitgangspunt hierbij is dat geen recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds hoort te ontstaan voor goederen en diensten die uiteindelijk door een ander dan de compensatiegerechtigde worden gebruikt of verbruikt. Door de voorgestelde technische verbeteringen wordt beter recht gedaan aan dit uitgangspunt.

De oorspronkelijke tekst van artikel 4 van de Wet op het BTW-compensatiefonds is zodanig geformuleerd dat niet kan worden volstaan met een interpretatieve beleidsregel of een ruim geformuleerde algemene maatregel van bestuur. Het is doorgaans namelijk niet mogelijk om met een beroep op de bedoeling van de wetgever te bereiken dat de wettekst moet worden uitgelegd zoals deze niet is geformuleerd (vgl. Hoge Raad 13 maart 1996, BNB 1996/194). Daarom stellen we voor de tekst van artikel 4 te wijzigen.

Tevens wordt voorgesteld in artikel 3 een verduidelijking aan te brengen en in artikel 9 een onvolledige verwijzing te herstellen.

De voorgestelde wijzigingen hebben geen budgettaire en personele gevolgen voor het Rijk of de provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. Tevens is het wetsvoorstel voorgelegd aan Actal voor de toets op administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Door Actal zijn geen bemerkingen gemaakt.

¹ Zie hierover het rapport Voor een goede invoering van het BTW-compensatiefonds, Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 19, bijlage.

² Zie Kamerstukken II 1999–2000, 27 293, nr. 3, blz. 19.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Op grond van de Wet op de omzetbelasting 1968 mag omzetbelasting alleen door ondernemers in rekening worden gebracht. Door toevoeging van de woorden «door een ondernemer» in artikel 3 van de Wet op het BTW-compensatiefonds wordt geëxpliciteerd dat alleen recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds kan ontstaan voor omzetbelasting die door ondernemers in rekening is gebracht. Hiermee wordt meer aangesloten bij de bepaling van artikel 15 van de Wet op de omzetbelasting 1968, waarin het recht op vooraf trek is geregeld.

Voor de betekenis van het begrip «ondernemer» wordt op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds, aangesloten bij de betekenis van dit begrip in de Wet op de omzetbelasting 1968

Onderdeel B

Met de voorgestelde formulering van artikel 4 van de Wet op het BTW-compensatiefonds wordt de uitsluiting van het recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds in de wettekst opgenomen. Daarmee wordt meer recht gedaan aan het karakter van artikel 4. In de algemene maatregel van bestuur kan dan worden volstaan met enkele beperkingen van de uitsluiting.

Artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b

De essentie van artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, is dat het recht op een bijdrage wordt uitgesloten voor de goederen of diensten die, al dan niet na bewerking, aan anderen dan de compensatiegerechtigde ten goede komen voor het feitelijke gebruik of verbruik. Hiermee wordt compensatie uitgesloten als de compensatiegerechtigde als intermediair optreedt tussen leverancier of dienstverlener en de uiteindelijke gebruiker of verbruiker. Met de voorgestelde formulering van deze bepaling worden enkele verbeteringen aangebracht in vergelijking met de oorspronkelijke tekst van artikel 4 van de Wet op het BTW-compensatiefonds.

De eerste verbetering betreft het laten vervallen van de woorden «bij wijze van subsidie in natura of als gift». Met het gebruik van deze woorden in de oorspronkelijke tekst van artikel 4 werd geen beperking van de reikwijdte van die bepaling beoogd, terwijl deze daar mogelijk wel in gelezen zou kunnen worden. Dit zou er onbedoeld toe kunnen leiden dat niet alle beoogde situaties van gebruik door derden zouden worden bestreken. Uit een oogpunt van duidelijkheid en ter voorkoming van gerechtelijke procedures wordt voorgesteld deze woorden niet over te nemen in de nieuw voorgestelde tekst van artikel 4. Daarmee wordt beter recht gedaan aan doel en strekking van de bepaling.

De tweede verbetering betreft het vervangen van de formulering «aan degenen bij wie, indien aan hen ter zake omzetbelasting in rekening is of zou zijn gebracht, deze in het geheel niet of hoofdzakelijk niet voor aftrek in aanmerking komt of zou komen» door: aan een of meer individuele derden. De oorspronkelijke formulering zou er toe leiden dat wel recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds zou ontstaan voor goederen en diensten die bestemd zijn te worden gebruikt door ondernemers, mits zij in belangrijke mate recht hebben op aftrek van voorbelasting. Daarentegen zou echter geen recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds ontstaan, indien vergelijkbare goederen en diensten bestemd zijn

om te worden gebruikt door particulieren of door ondernemers die (omdat zij vrijgestelde prestaties leveren) niet in belangrijke mate recht hebben op aftrek van voorbelasting. Dit vinden wij onevenwichtig. Bovendien zou dit ertoe leiden dat de compensatiegerechtigde zou moeten vaststellen of degene die de goederen of diensten gebruikt al dan niet in belangrijke mate recht op aftrek van voorbelasting heeft. Daartoe zou dan gewerkt moeten worden met verklaringen van de gebruiker, waarbij het risico van een onjuiste verklaring van de gebruiker bij de compensatiegerechtigde blijft¹. Door de voorgestelde wijziging zijn dergelijke verklaringen overbodig; dit betekent een vereenvoudiging voor de uitvoeringspraktijk en een beperking van de administratieve lasten.

Onder de voorgestelde formulering «aan een of meer individuele derden» worden prestaties aan de collectiviteit van inwoners niet begrepen. De uitsluiting van compensatie op grond van artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel a, ziet dus niet op goederen en diensten die worden gebezigd voor het aan iedereen ter beschikking stellen van gemeenschapsvoorzieningen, zoals openbare wegen, openbare parkeerplaatsen of voor iedereen toegankelijke parken en speelplaatsen. De uitsluiting betreft prestaties aan individuele (rechts)personen. Dit kan ondermeer een natuurlijk persoon, een rechtspersoon (vereniging, stichting) of een bepaalde groep van (rechts)personen zijn.

De uitsluiting van compensatie voor goederen en diensten die worden gebezigd om te worden verstrekt, verleend of ter beschikking gesteld aan een of meer individuele derden kan ook zien op activiteiten die de compensatiegerechtigde in het kader van haar publiekrechtelijke taken of incidenteel daarbuiten verricht. Voorbeelden zijn het inkopen van leerlingenvervoer, het via een bemiddelingsbureau inkopen van kinderopvangplaatsen in het kader van de Wet inschakeling werkkzoekenden en de ter beschikkingstelling van rolstoelen, vervoermiddelen en dergelijke in het kader van de Wet voorziening gehandicapten.

De derde verbetering betreft het expliciet benoemen van verstrekkingen aan het personeel van de compensatiegerechtigde. Hiermee wordt beter aangesloten bij de Wet op de omzetbelasting 1968 en het daarop gebaseerde Besluit uitsluiting aftrek omzetbelasting 1968.

Voor goederen en diensten die aan het personeel worden verstrekt, verleend of ter beschikking gesteld voor persoonlijke doeleinden, bijvoorbeeld bemiddeling bij kinderopvang of verstrekking van een computer in het kader van een pc-privé-project, geldt eveneens dat sprake is van feitelijk gebruik of verbruik door een ander dan de compensatiegerechtigde. Daarom wordt compensatie in beginsel ook uitgesloten voor goederen en diensten die daarvoor worden gebezigd. De compensatiegerechtigde heeft als werkgever wel een bijzondere positie ten opzichte van haar eigen personeel, zodat hierbij enigszins andere regels gelden dan voor goederen en diensten die zijn bestemd voor gebruik en verbruik door andere derden. Daarbij wordt nauw aansluiting gezocht bij artikel 1, eerste lid, onderdeel c, Besluit uitsluiting aftrek omzetbelasting 1968. Daarmee wordt tevens een gelijke behandeling bewerkstelligd met het personeel dat binnen de organisatie van de compensatiegerechtigde werkzaam is ten behoeve van ondernemersactiviteiten die de werking van de Wet op de omzetbelasting 1968 vallen.

Artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel c

Deze bepaling stemt overeen met de oorspronkelijke tekst van artikel 4, aanhef en onderdeel b, van de Wet op het BTW-compensatiefonds. Inhoudelijk wordt geen wijziging voorgesteld. Wel wordt de uitsluiting direct in de wet opgenomen, zodat de bepaling ten opzichte van de oorspronkelijke

¹ Vergelijk in dit verband de regelingen van artikel 6 en 6a van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968.

tekst is gespiegeld. We zijn niet voornemens om in het Uitvoeringsbesluit BTW-compensatiefonds een beperking van deze uitsluiting op te nemen.

Artikel 4, tweede lid

Het tweede lid, dat zowel ziet op alle drie onderdelen van het eerste lid, biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur alsnog recht op bijdrage uit het BTW-compensatiefonds te verlenen voor specifieke toepassingen. Een daartoe strekkend ontwerp Uitvoeringsbesluit BTW-compensatiefonds is als bijlage bij deze memorie gevoegd¹. Nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven, kan het Uitvoeringsbesluit definitief worden vastgesteld.

De beperking van de uitsluiting is niet opgenomen in de tekst van het voorgestelde artikel 4 van de Wet op het BTW-compensatiefonds, zodat bij wijzigingen van het Besluit uitsluiting aftrek omzetbelasting 1968 hierop kan worden aangesloten met een wijziging van een regeling op het zelfde niveau (een algemene maatregel van bestuur).

Onderdeel C

De toevoeging aan artikel 9, achtste lid, betreft de in artikel 34a van de Wet op de omzetbelasting 1968 neergelegde bewaarplicht van gegevensdragers inzake onroerende zaken en rechten waaraan deze zijn onderworpen gedurende negen jaren, volgend op het jaar waarin de ondernemer het goed is gaan bezigen. Deze bewaarplicht is noodzakelijk voor een juiste uitvoerbaarheid van de op artikel 8 te baseren uitvoeringsregeling waarin herzieningsbepalingen met betrekking tot onroerende zaken en rechten waaraan deze zijn onderworpen zullen worden vormgegeven.

Artikel II

Voorgesteld wordt deze wijziging tegelijkertijd met de Wet op het BTW-compensatiefonds in werking te laten treden. Het wetsvoorstel is referendabel op grond van de Tijdelijke referendumwet. Het is van belang dat deze wijziging tegelijk met de Wet op het BTW-compensatiefonds in werking treedt op 1 januari 2003. Voorkomen moet worden dat de nu voorgestelde wijziging van de Wet op het BTW-compensatiefonds door de toepassing van artikel 12 van de Tijdelijke referendumwet een of enkele maanden later in werking treedt dan de Wet op het BTW-compensatiefonds zelf. Dat zou er namelijk toe leiden dat voor de tussenliggende periode een aparte algemene maatregel van bestuur zou moeten worden vastgesteld die is gebaseerd op de oorspronkelijke tekst van artikel 4 van de Wet op het BTW-compensatiefonds. Vervolgens zou dan direct na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel een nieuwe algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Dit is voor de uitvoeringspraktijk ongewenst. In die zin kan inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen geen uitstel leiden. Daarom wordt artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet voorzover nodig toegepast.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.