

Vergaderjaar 2006–2007

31 121

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met richtlijn nr. 2006/112/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU L 347) (aanpassing aan de BTW-richtlijn 2006)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 juni 2007 en het nader rapport d.d. 9 juli 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatsecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 mei 2007, no. 07.001532, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met richtlijn nr. 2006/112/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU L 347) (aanpassing aan de BTW-richtlijn 2006), met memorie van toelichting.

De aanleiding voor het voorstel is de implementatie van de BTW-richtlijn 2006¹ en de intrekking van de Zesde Richtlijn². Het wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB), waardoor deze beter aansluit op de bewoordingen van de BTW-richtlijn 2006. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de ook na invoering van het wetsvoorstel blijvende verschillen tussen de BTW-richtlijn 2006 en de Wet OB. Hij adviseert deze verschillen weg te nemen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2007, nr. 07.001532, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 juni 2007, nr. W06.07.0125/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

1. De omzetbelastingheffing vormt binnen de Europese gemeenschap een gemeenschappelijk stelsel van belastingheffing over de toegevoegde waarde. De hierop betrekking hebbende richtlijnen vormen geen richtsnoer maar uitgangspunt van de heffing. Er bestaat dan ook voor de lidstaten geen eigen beleidsruimte meer voor de heffing. Uniforme bewoordingen kunnen het karakter van de heffing onderstrepen. De Raad heeft reeds eerder in het advies van 23 juni 2006, no. W06.06 0165/IV, inzake de aanpassing van de Wet OB aan de Zesde Richtlijn het volgende opgemerkt:

«Het wetsvoorstel is een gevolg van het arrest Charles en Charles-Tijmens van het Hof van Justitie. De oorzaak van het probleem, dat met het voorstel wordt

¹ Richtlijn nr. 2006/112/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU L 347).

² Richtlijn nr. 77/388/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PbEG L 145).

opgelost, is gelegen in het feit dat de Nederlandse systematiek van aftrek van voorbelasting afwijkt van het in de Zesde Richtlijn gehanteerde systeem. In de rechtspraak is deze discrepantie reeds verschillende malen gebleken, en ook in de literatuur is er reeds veelvuldig op gewezen. Het wetsvoorstel geeft een adequate reactie op genoemd arrest van het Hof van Justitie, maar bevat geen systematische aanpassing van de Wet OB aan de in de Zesde Richtlijn gehanteerde begrippen en systematiek. Een en ander leidt er bijvoorbeeld toe dat, ook na het wetsvoorstel, het in de Zesde Richtlijn gehanteerde begrip »belastingplichtige« nog steeds niet aansluit bij het in de Wet OB gehanteerde begrip »ondernemer«. De Raad constateert dat, wellicht veroorzaakt door het spoedeisend karakter van de door het voornoemde arrest noodzakelijke reparatiewetgeving, de gelegenheid ongebruikt is gelaten om met het wetsvoorstel de tekst van de Wet OB meer één op één te laten aansluiten bij de Zesde Richtlijn. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om een wetsvoorstel te entameren teneinde de Wet OB meer systematisch in bovenvermelde zin te herzien»¹.

De vaststelling van de BTW-richtlijn 2006 doet opnieuw de één op één-aansluiting indringend naar voren komen, nu de BTW-richtlijn 2006 beoogt, overeenkomstig het beginsel van betere regelgeving, een heldere en rationele presentatie van de bepalingen te bewerkstelligen. Hiertoe worden de structuur en de formulering van de Zesde Richtlijn herschikt, waarbij evenwel geen materiële wijzigingen in de bestaande regelgeving worden aangebracht buiten een aantal wijzigingen die inherent zijn aan de herschikkingsoperatie. De Raad merkt op, dat de Wet OB qua bewoordingen op een aantal punten afweek van de inmiddels ingetrokken Zesde Richtlijn en ook nu weer afwijkt van de BTW-richtlijn 2006. Gelet op de betekenis van de omzetbelastingheffing als gemeenschappelijk stelsel van belastingheffing binnen de Europese gemeenschap is er alle reden ervoor te kiezen om op al deze onderdelen de Wet OB letterlijk te redigeren overeenkomstig de richtlijn. De winst van deze keuze is dat, ook in de gevallen waar nu de bewoordingen afwijken van die van de BTW-richtlijn 2006, maar beoogd is dat dit geen materiële betekenis heeft, er geen twijfel meer kan bestaan. Dit voorkomt tevens dat eerst – met alle onzekerheden voordien – na gewezen jurisprudentie kan worden beoordeeld of een aanpassing van de Wet OB noodzakelijk is om overeenstemming met de richtlijn te bewerkstelligen. Noodzakelijke reparatiewetgeving achteraf, zoals die tot nog toe geregeld plaatsvindt², zou daarmee ook tot de verleden tijd behoren.

De Raad ziet dan ook niet in waarom de gelegenheid van de BTW-richtlijn 2006 niet – zoals dat op andere terreinen, zoals de geneesmiddelenwetgeving, wél het geval is geweest – is aangegrepen om de Wet OB qua bewoordingen één op één te laten aansluiten bij de BTW-richtlijn 2006. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad opnieuw om een wetsvoorstel te entameren teneinde de Wet OB meer systematisch in bovenvermelde zin te herzien.

¹ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 804, nr. 4, bijlage.

² Bijvoorbeeld: artikel I (aftrek van voorbelasting kostenvergoeding auto) van het Besluit van 22 juli 2002 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 en het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieu-grondslag (Stb. 408), artikel I, onderdeel C (vrijstelling medici), van het voorstel van wet tot 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 (Kamerstukken II 2004/05, 30 061, nr. 2), artikel VIII (Charles en Charles-Tijmens) van het Belastingplan 2007 en het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (aanpassing tarief levende dieren) (Kamerstukken II 2006/2007, 30 922, nr. 2).

³ Kamerstukken II 2006/2007, 30 804, nr. 4, punt 15C.

⁴ Richtlijn nr. 77/388/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting - Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PbEG L 145).

1. De Raad geeft aan niet in te zien waarom de gelegenheid van de BTW-richtlijn 2006 niet is aangegrepen om de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) qua bewoordingen één op één bij deze richtlijn te laten aansluiten. Hij adviseert opnieuw om een wetsvoorstel te entameren teneinde de Wet OB meer systematisch in deze zin te herzien, onder aanhaling van zijn advies van 23 juni 2006, nr. W06.06.0165/IV, inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (aanpassing aan Europese jurisprudentie)¹.

In het nader rapport³ naar aanleiding van dat advies heeft de toenmalige minister van Financiën in relatie tot de destijds geldende Zesde Richtlijn⁴ onder meer overwogen dat een verschil in bewoordingen niet betekent dat de Wet OB daarmee niet richtlijnconform zou zijn. De richtlijn verplicht immers niet om nationaal de bewoordingen en de systematiek daarvan letterlijk over te nemen, maar verbindt alleen wat betreft het te bereiken resultaat. Voorts werd aangegeven dat waar dat resultaat zonder twijfel gelijk is, een letterlijke aanpassing geen materiële betekenis heeft, terwijl in gevallen waarin met betrekking tot een verschil in tekst niet duidelijk is of het resultaat hetzelfde is, ook niet duidelijk zal zijn wat in de praktijk de gevolgen van het wegnemen van het verschil zouden moeten zijn. Daarnaast werd er nog op gewezen dat ook de Europese Commissie terughoudend is om op basis van tekstverschillen te

concluderen dat er geen sprake is van richtlijnconformiteit en veelal pas een dispuut over een vermeende strijdigheid met EG-richtlijnbevestigingen start naar aanleiding van jurisprudentie of andere ontwikkelingen. De toenmalige minister van Financiën trok uit een en ander de conclusie dat er voor hem geen aanleiding was om, zoals de Raad had voorgesteld, een wetsvoorstel te entameren waarin een systematische aanpassing van de Wet OB aan de richtlijn zou plaatsvinden.

Ik onderschrijf vorenstaande overwegingen en verbind daaraan, in relatie tot de BTW-richtlijn 2006, eenzelfde conclusie. Dit impliceert dat de benadering waarbij alleen die onderdelen van de huidige Wet OB in beginsel één op één op de nieuwe richtlijntekst worden afgestemd waarvan is gebleken dat een richtlijnconforme uitleg anders niet mogelijk is, m.i. – alles afwegende – de voorkeur verdient ten opzichte van de benadering die de Raad voorstaat.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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,
J. C. de Jager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W06.07.0125/III met redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel I, onderdeel G, splitsen in twee onderdelen.