

24 172

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere belastingwetten in verband met de bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIEN¹

Vastgesteld 17 november 1995

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hadden met veel belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij waren van mening dat het tegengaan van oneigenlijke wetstoepassingen door middel van belastingbesparende constructies volledige instemming verdient.

Zij hadden nog de volgende vragen.

Is voor de verleggingsregeling van artikel 12a Wet op de omzetbelasting 1968 (nieuw) misschien een machtiging van de Europese Raad nodig?

Is de tekst van het voorgestelde en bij amendement Van Rey c.s. (kamerstuk Tweede Kamer 24 172, nr. 18) opgenomen artikel 12a van de Wet op de omzetbelasting 1968 (nieuw), wel duidelijk? Spoort deze tekst die in de loop van de behandeling is gewijzigd met het doel dat de indieners voor ogen stond?

Wil de staatssecretaris omschrijven wat met deze bepaling wordt bereikt? Kan daarmee voorkomen worden dat dit artikeldeel zal leiden tot een onwerkbaar situatie voor de vastgoedpraktijk? Is er geen verleggingsregeling voor situaties van verhuur en zo nee, waarom niet?

Kan de staatssecretaris duidelijkheid verschaffen omtrent het aangekondigde beleid met betrekking tot de referentieperiode van twee jaren voor het criterium «geheel of nagenoeg geheel»?

Is de verwachting gerechtvaardigd dat deze referentieperiode alleen ten voordele van de belanghebbenden kan strekken?

Is er cumulatie van omzetbelasting en overdrachtsbelasting indien in de bouwfase een onroerende zaak «economisch» is geleverd, onder omstandigheden waarbij de omzetbelasting geheel is geheven en er later levering in juridische zin plaats heeft? Is deze cumulatie in overeenstemming met de bedoeling van het wetsvoorstel?

¹ Samenstelling:
Boorsma (CDA), (voorzitter), De Boer (GroenLinks), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Schuyer (D66), Hilarides (VVD), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Wöltgens (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Haze Winkelman (VVD).

Wat is de ratio van de bepaling, neergelegd in artikel 9, vierde lid Wet op belastingen van rechtsverkeer (nieuw), dat als de verkrijging van de economische eigendom later wordt gevolgd door de verkrijging van de juridische eigendom belasting wordt geheven over de eventueel opgetreden waardevermindering?

Zou de staatssecretaris nog willen reageren op de brief van 2 november 1995 van de Vereniging VNO-NCW?¹

De leden van de **CDA**-fractie sloten zich bij deze vraag aan.

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat het volgende punt met betrekking tot het economisch goed bij huurders nog niet aan de orde is geweest.

Indien een huurder in een door hem gehuurd pand investeert (bijvoorbeeld een interieur), kan een economisch goed voor de huurder ontstaan waarop wordt afgeschreven. Indien het geïnvesteerde onroerend wordt (door natrekking), is dan bij overname van deze zaken door een volgende huurder overdrachtsbelasting verschuldigd over de overnamesom die de nieuwe huurder aan de oude huurder betaalt dan wel, bij gebreke van een vergoeding, over de waarde?

Wat is precies bedoeld met de uitbreiding van de voorwaarde in artikel 15, eerste lid, onder a, Wet op belastingen van rechtsverkeer, met betrekking tot het gebruik als bedrijfsmiddel? In de huidige wettekst geldt de voorwaarde dat de leverancier de zaak niet als bedrijfsmiddel mag hebben gebruikt. In het wetsvoorstel mag de zaak in het geheel niet als bedrijfsmiddel zijn gebruikt. Waarom geldt hierbij terugwerkende kracht, terwijl deze beperking van de vrijstelling niet werd aangekondigd in het persbericht van 31 maart jl.?

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid een zogenoemde «7-2-b ondernemer», te denken valt hier aan de verhuurder van een onroerende zaak, op te nemen in een fiscale eenheid voor de omzetbelasting.

Deze bepaling houdt in dat ook een DGA, die een pand verhuurt aan zijn eigen BV, opgenomen kan worden in een fiscale eenheid voor de omzetbelasting met deze BV. Op grond van artikel 43 van de Invorderingswet is de DGA in deze situatie hoofdelijk voor de omzetbelastingsschulden van de BV. Is dit gevolg van het wetsvoorstel voorzien?

Het amendement Van Reij c.s. (Tweede Kamer, nr. 24 172, nr. 18) rekt de overgangsregeling voor lopende bouwprojecten op van 31 december 1995 tot 1 april 1996. Dit amendement is bedoeld om lopende bouwprojecten die zijn verhuurd vóór 31 maart 1995 enige uitlooptijd te gunnen. Uit de praktijk komen berichten, dat deze periode wellicht te krap is met name voor projecten die vóór 31 maart 1995 zijn verhuurd en waarbij de bouw ook feitelijk vóór 31 maart 1995 is gestart. De huidige overgangsregeling is van toepassing op projecten die vóór 31 maart 1995 zijn verhuurd, maar die ná 31 maart zijn gestart met de bouw. Is de staatssecretaris bereid in het kader van de uitvoeringspraktijk voor projecten die vóór 31 maart 1995 zijn verhuurd en waarvan de bouw ook vóór dat tijdstip is gestart, maar waarbij de oplevering of eerste ingebruikneming niet vóór 1 april 1996 zal plaatsvinden, de overgangsperiode alsnog met drie maanden te verlengen?

Kan de staatssecretaris zijn visie geven op de stelling van mr. W. J. M. Vennix in het Weekblad voor Fiscaal Recht 1995/6158 d.d. 6 juli 1995 dat de overdrachtsbelasting voldoende rechtsgrond ontbeert en daarom (op termijn) moet worden afgeschaft?

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nr. 115849.7.

Mitigering van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor lopende zaken door middel van het overgangsrecht achtten de leden van de **PvdA**-fractie, zeker gezien de wijze waarop het wetsvoorstel in werking zal treden, noodzakelijk. Immers, vóór de verschijning van het persbericht waren BTW-constructies geenszins in strijd met de wet en de jurisprudentie. De beeldvorming als zouden bijvoorbeeld zorginstellingen door het hanteren van deze constructie de BTW hebben ontdoken is dan ook onjuist constateerden zij, waarbij zij opmerkten dat dit natuurlijk het recht van de wetgever in de BTW-wetgeving veranderingen aan te brengen onverlet laat. Echter het overgangsrecht was naar hun oordeel onvoldoende zorgvuldig. Zij zouden dit graag aan de hand van een voorbeeld illustreren: Een stichting verzorgingshuis – waarbij zoals bekend nieuwbouw budgettair neutraal dient te geschieden – kiest voor de toen bestaande, constructie het pand (niet zijnde woningen) te huren van een aparte, niet gelieerde Stichting. Gekozen wordt daarbij voor belaste huur zodat in feite de BTW-afdracht gedurende de gebruikstijd van het pand in de exploitatie kan worden meegenomen. Alle voorbereidingen zijn getroffen in overleg met de belastinginspecteur en de provincie (als subsidiegever) de bouw is aangevangen maar er is nog geen schriftelijke huurovereenkomst zoals overigens in het maatschappelijk verkeer ook volstrekt gebruikelijk, er valt immers op het moment zelf nog niets te huren. Maar uit een veelheid van schriftelijke stukken zijn de intenties volstrekt duidelijk.

Is het niet, zo vroegen deze leden, een vorm van ongelijke behandeling wanneer wel voor belaste huur kan worden geopteerd wanneer een schriftelijke huurovereenkomst kan worden overlegd en niet wanneer uit andere schriftelijke stukken eenzelfde intentie blijkt wanneer in beide gevallen het gebouw pas na 31 maart 1995 maar voor 1 april 1996 in gebruik wordt genomen en ook aan de overige voorwaarden (reële huur etc.) gelijkelijk is voldaan?

Zou overigens, waar ook de staatssecretaris zelf aangeeft dat geen vormvereisten vastliggen voor een huurovereenkomst niet logischerwijze schriftelijke stukken waaruit bij twee partijen duidelijk de intentie spreekt te komen tot verhuur en huur ook als huurovereenkomst moeten worden aangemerkt?

De leden van de PvdA-fractie achtten de overdrachtsbelastingafdracht bij de economische eigendomsverkrijging in het maatschappelijk verkeer tussen particulieren wanneer het betreft een woonhuis niet erg helder.

Het verkrijgen van een zogenaamde «sleutelovereenkomst» zonder dat de notaris of de verkoper bevreesd behoeven te zijn meteen aansprakelijk te zijn voor de belastingafdracht leek deze leden uit het oogpunt van een soepel lopende particuliere verhuizing noodzakelijk. Zoals de staatssecretaris in de brief van juni 1995 aangeeft is het niet altijd even helder of een sleutelovereenkomst een economische eigendomsoverdracht is of niet. Alleen toestemming een huis binnen te treden en alvast aan de verbouwing te beginnen kan moeilijk plaats vinden zonder ook duidelijkheid over de vraag wie aansprakelijk is voor de eventuele schade: alvast het pand verzekeren bij ontvangst van de sleutelovereenkomst zou echter weer kunnen leiden tot de opvatting dat er dus toch elementen van economische eigendomsverkrijging aanwijsbaar zijn. Waar de notaris (en de vervreemder) hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de afdracht van de overdrachtsbelasting bij economische eigendomsoverdracht kan hier dus een probleem ontstaan. Kennelijk is het niet de bedoeling van de staatssecretaris dergelijke voorbereidingen voor een verhuizing te blokkeren, maar dan is het gewenst dat ook in dergelijke gevallen het geschetste probleem zich niet kan voordoen. Een duidelijke uitspraak van de staatssecretaris in deze leek de PvdA-fractie dan ook noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie begrepen dat in de voorwaarden voor de optie voor belaste verhuur in de uitvoering enige soepelheid zal worden betracht voor ondernemers die kunnen aantonen dat de door hen verrichte prestaties structureel tussen de 70% en de 90% van de totale verrichtingen ligt, is dat ook voldoende voor die situatie waarbij een ondernemer incidenteel onder de 90%-grens duikt als gevolg van onbedoelde overschrijding van deze norm? Zo niet, dan doken alle problemen weer op, meenden deze leden, die met de toezegging van de staatssecretaris iets te regelen in de uitvoeringssfeer leken te zijn opgelost. Deze leden ontvingen graag een nadere verduidelijking opdat hun vrees – dat bij een incidentele overschrijding van de 90%-norm de verhuurder meteen de bouw BTW zou moeten afdragen met alle doorberekeningsproblematiek daarvan aan de huurder – kon worden weggenomen.

De leden van de **D66**-fractie hadden met belangstelling en grotendeels met instemming kennisgenomen van betreffend wetsvoorstel. Bestrijding van oneigenlijke constructies zowel inzake BTW als inzake economische eigendomsconstructies dient met kracht ter hand te worden genomen. Hoe inzake deze aangelegenheid de moraal verzwakt is komt duidelijk naar voren in het gegeven dat de lagere overheid en de rijksoverheid zelf aan deze constructies actief hebben deelgenomen.

Bij een forse aanpak van dit oneigenlijk gebruik is echter het gevaar aanwezig dat vele non-profit organisaties onredelijk in het nadeel komen. Te denken valt aan kerken, musea, gezondheidszorginstellingen en onderwijsinstituten. Kan de staatssecretaris aangeven hoe in het nu voorliggende voorstel – met al zijn wijzigingen – uiteindelijk het uiterste is gedaan om deze groepen te sparen? Gaarne zagen zij daarbij betrokken de brief van Deloitte en Touche van 11 oktober 1995.¹

In een tweede brief van Deloitte en Touche van 11 oktober 1995² wordt een wijziging in beleid van de belastingdienst gesignaleerd met eveneens een opmerkelijke en naar het oordeel van deze leden niet bedoelde uitkomst. Is een dergelijke situatie nog te voorkomen zonder amendering van de wet?

Dezelfde vraag om reactie op de brief van 30 oktober jl.³

Het is voor de leden van de fractie van D66 onduidelijk wat er nu gebeurt met de aangenomen motie-Van Reij (kamerstuk Tweede Kamer 24 172, nr. 15) inzake de vermindering van de overdrachtsbelasting indien de opbrengst de 150 miljoen overstijgt. Nu de staatssecretaris voldoende tijd heeft gehad voor overleg in het kabinet, wilden deze leden weten of deze motie loyaal zal worden uitgevoerd. En zo ja, welke precedentwerking dit in soortgelijke situaties kan hebben.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wilden weten of de door waterschappen te bouwen rioolwaterzuiveringsinstallaties, gemalen, slibverwerkingsinstallaties e.d. onder de term bedrijfsmiddel vallen uit artikel 15, eerste lid onder a Wet op belastingen van rechtsverkeer.

In de op 27 juni 1995 door de staatssecretaris gezonden brief (kamerstuk Tweede Kamer, 24 172, nr. 7), blijkt, zo merkten de leden van de fracties van **SGP**, **GPV** en **RPF** op, dat overigens terecht, de staatssecretaris van mening is dat tot aan de inwerkingtreding van de wet geldt dat deze dient te worden toegepast zoals deze thans luidt. Partijen dienen zich echter wel te realiseren dat na inwerkingtreding van de wet in voorkomende gevallen redressing zal moeten plaatsvinden. Gelet op de overgangsregeling zal een dergelijke redressing hoofdzakelijk dienen plaats te vinden in de situaties waarin op 31 maart 1995, 18.00 uur geen schriftelijke huurovereenkomst bestond. Dit leidt tot de situatie dat de diverse belastingplicht-

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nr. 115849.2.

² Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nr. 115849.3.

³ Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nr. 115849.4.

tigen met betrekking tot de desbetreffende tijdvakken op juiste wijze aangiften hebben gedaan, alsmede de belasting hebben voldaan respectievelijk in aftrek gebracht.

Nu er op juiste wijze aangifte is gedaan kan er dan na inwerkingtreding door middel van naheffingsaanslagen worden gecorrigeerd?

Bevatten deze naheffingsaanslagen alsdan ook te betalen bedragen heffingsrente? Op welke wijze dient de «vrijwillige» redressing te geschieden?

De zesde Richtlijn bepaalt in artikel 13B dat de verpachting en verhuur van onroerende zaken in beginsel is vrijgesteld van omzetbelasting. Het begrip verhuur wordt afzonderlijk gehanteerd.

Uit het op 11 augustus 1995, zaak C-453-93 door het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen gewezen arrest blijkt dat de vrijstellingen van artikel 13 van de zesde Richtlijn autonome communautaire rechtsbegrippen zijn. Een dergelijk standpunt geldt derhalve ook voor de vrijstelling inzake de verhuur van onroerende zaken. Daarnaast blijkt uit artikel 5, derde lid van de zesde Richtlijn dat de lid-staten als lichamelijke zaken kunnen beschouwen:

- a. bepaalde rechten op onroerende goederen;
- b. de zakelijke rechten die aan rechthebbende de bevoegdheid verschaffen om een onroerend goed te gebruiken;
- c. (...).

Uit het vorenstaande blijkt:

– dat het begrip verhuur naast het begrip zakelijke rechten wordt gebezigd;

– dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de zakelijke rechten op onroerende goederen en de overige rechten.

De vraag rijst, aldus deze leden, of een lid-staat een zakelijk recht als verhuur mag aanmerken. De staatssecretaris gaat hier wel eenvoudig aan voorbij.

Daarnaast blijkt uit artikel 5, derde lid van de zesde Richtlijn dat «de zakelijke rechten» als lichamelijke zaak kunnen worden aangemerkt (overdracht vormt vervolgens een levering). Gelet op de tekst kan worden gesteld dat een zakelijk recht wel of niet als lichamelijke zaak kan worden aangemerkt. Uit niets blijkt dat er ook eisen aan de hoogte van de te hanteren vergoeding kunnen worden gesteld. Dit des te meer nu het hanteren van een «normale» vergoeding in beginsel in strijd is met uitgangspunten van de zesde Richtlijn.

Na de inwerkingtreding van het huidige wetsvoorstel zal de verhuur van onroerende zaken aan (rechts)personen die het gehuurde niet voor 90% of meer bezigen voor aftrekgerechtigde prestaties, zijn vrijgesteld van omzetbelasting.

In beginsel impliceert het vorenstaande dat in de situatie waarin een volledig aftrekgerechtigde ondernemer de bij hem in gebruik zijnde onroerende zaak slechts voor een gering aantal malen respectievelijk voor een in omvang klein gedeelte verhuurt geconfronteerd wordt met bijvoorbeeld de integratieheffing, splitsing voorbelasting e.d. Hierbij kan worden gedacht aan het eenmaal per week verhuren van een kantine, c.q. zaalruimte aan een plaatselijke vereniging, het verhuren van een «reclamevitrine», e.d.

Artikel 20, tweede lid van de zesde Richtlijn bepaalt echter dat bij het vaststellen van het pro-rata inzake de splitsing van voorbelasting buiten beschouwing kan worden gelaten de omzet met betrekking tot toekomstige handelingen ter zake van onroerende goederen.

Op welke wijze wordt aan deze «dwingende» bepaling in de Nederlandse wet invulling gegeven. Dit ter voorkoming van een administratieve lastenverzwaring bij de verhurende ondernemer.

Het wetsvoorstel voorziet, zo merkten de leden hier aan het woord op in een algemene beperking van de vrijstellingen overdrachtsbelasting. Deze beperking zal worden opgenomen in het toekomstige artikel 15, vierde lid van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

De in het eerste lid van dit artikel opgenomen vrijstellingen vervallen – samengevat – indien:

- de verkrijging een gevolg is van een BTW-belaste levering;
- en de vergoeding lager is dan de kostprijs van een onroerende zaak of van de zaak waarop het recht of de dienst betrekking heeft, zoals die zou ontstaan bij de voortbrenging door een onafhankelijke derde op het tijdstip van verkrijging;
- en de verkrijger de in rekening gebrachte omzetbelasting niet of niet geheel in aftrek kan brengen.

Impliceert het vorenstaande dat in de situatie waarin een aannemer uit zakelijke overwegingen gehouden is om de laatste woning binnen een overigens winstgevend complex beneden kostprijs te verkopen, de koper wordt geconfronteerd met omzetbelasting en overdrachtsbelasting?

Daarnaast komt het binnen sanerings- en stadsvernieuwingsprojecten regelmatig voor dat door een gemeente bouwpercelen worden verkocht (bijvoorbeeld aan een woningbouwvereniging t.b.v. de sociale woningbouw) tegen een prijs welke minder bedraagt dan de aan die bouwpercelen toe te rekenen stichtingskosten. Dit als gevolg van hoge bodemsaneringskosten, alsmede het in het kader van het algemeen belang «verplaatsen» van milieuhinderlijke bedrijven.

Strikte toepassing van de voorgestelde bepalingen heeft tot gevolg dat in de hiervoor geschetste situatie de particulier of de woningbouwvereniging wordt geconfronteerd met dubbele heffing. Omzetbelasting en overdrachtsbelasting.

De vraag rijst overigens of in de situatie van de woningbouwvereniging niet kan worden gesteld dat de op de verkrijging drukkende omzetbelasting wel volledig in aftrek kan worden gebracht. Immers, de verkrijging zal worden gebezigd voor zogenoemde BTW-belaste integratieheffing.

In de praktijk komt het veelvuldig voor dat een gemeente de gronden door middel van een zogenoemde A-B-C-levering uitgeeft. Dit impliceert dat de gemeente (A) de economische eigendom van de grond overdraagt aan een project-ontwikkelaar (B) waarna deze zijn economische eigendom in een later stadium, veelal gelijktijdig met de juridische overdracht door de gemeente aan de uiteindelijke koper, overdraagt aan de uiteindelijke koper (C).

Op basis van het huidige wetsvoorstel is er bij C sprake van een tweetal belastbare verkrijgingen voor de overdrachtsbelasting. Door middel van de in het wetsvoorstel opgenomen uitbreiding van de samenloopbepalingen wordt voorkomen dat in de situatie waarin een particulier als uiteindelijke verkrijger optreedt, zowel heffing van omzetbelasting en overdrachtsbelasting plaatsvindt.

Dergelijke A-B-C-leveringen doen zich echter ook veelvuldig voor met betrekking tot bedrijfsterreinen en bedrijfspanden.

Nu de uiteindelijke verkrijger de aan hem in rekening gebrachte omzetbelasting in een dergelijke situatie veelal geheel of gedeeltelijk in aftrek kan brengen mist de voorgestelde uitbreiding van de samenloopvrijstelling in beginsel toepassing.

In de door de staatssecretaris op 12 september 1995 gezonden brief (kamerstuk Tweede Kamer, 24 172, nr. 10) wordt in onderdeel 11 opgemerkt, dat in het geval waarin in één keer de volledige eigendom wordt verkregen, dat wil zeggen dat de juridische eigendom tevens de economische eigendom omvat, de heffing beperkt blijft tot eenmaal over de waarde of de hogere tegenprestatie.

Heeft deze opmerking ook betrekking op de situatie waarin C in één akte

zowel de juridische als de economische eigendom verkrijgt van twee verschillende personen?

Op grond van het huidige wetsvoorstel geldt dat indien de verkrijging van de economische eigendom van een onroerende zaak of rechten niet is neergelegd in een notariële akte of in een andere akte die ter registratie is aangeboden, degene die de economische eigendom overdraagt, verplicht is binnen twee weken na de verkrijging aan de inspecteur te melden dat de economische eigendom is overgedragen, degene die niet aan deze verplichting voldoet, wordt gestraft met een geldboete.

In het geval degene aan zijn meldingsplicht voldoet, blijft hij echter hoofdelijk aansprakelijk voor de door de verkrijger verschuldigde belasting. Hierbij heeft overigens te gelden dat de bevoegdheid tot naheffing van deze belasting eerst vervalt na verloop van 12 jaren na het einde van het kalenderjaar waarin de belastingschuld is ontstaan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ingevolge artikel 27 van de Invorderingswet 1990 vervolgens de invorderingstermijn van vijf jaren een aanvang neemt. Deze termijn kan vervolgens nog worden verlengd. Binnen deze periode kan degene die de economische eigendom heeft overgedragen en op juiste wijze heeft gemeld hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld.

Aansprakelijkheidsstelling na verloop van 17 jaar na de overdracht behoort derhalve tot de mogelijkheden.

Het vorenstaande impliceert dat ondanks het feit dat de belastingdienst volledig op de hoogte is gesteld van de overdracht van de economische eigendom en derhalve van de bij de verkrijger ontstane belastingschuld toch hoofdelijk aansprakelijk blijft. Hier ontstaat de gedachte dat het eventueel niet tijdig reageren van de belastingdienst wordt afgewenteld op degene die de economische eigendom overdraagt.

Ligt het niet meer voor de hand om in een dergelijke situatie aansluiting te zoeken bij de handelwijze inzake de meldingsplicht en aansprakelijkheidsstelling zoals deze is opgenomen in artikel 36 respectievelijk het nieuwe artikel 42b van de Invorderingswet 1990?

Alsdan zou kunnen gelden dat indien degene die de economische eigendom heeft overgedragen en voorgeschreven wijze de overdracht heeft gemeld, deze persoon slechts aansprakelijk is indien aanneemelijk is dat hij op moment van betaling wist of behoorde te weten dat de verschuldigde belasting niet zou worden voldaan.

Aan het slot van de algemene opmerkingen vroegen de leden van de commissie nog om een reactie op de brief van Moret, Ernst & Young d.d. 14 november 1995.¹

2. Terugwerkende kracht

De leden van de **VVD**-fractie wilden ten aanzien van de terugwerkende kracht de volgende vragen stellen.

Zou de staatssecretaris nog eens zijn mening willen geven over de wel gehoorde stelling – die voor de behandeling in de Eerste Kamer van bijzonder belang is – dat de terugwerkende kracht op gespannen voet staat met artikel 104 van de Grondwet?

Kan de terugwerkende kracht ook gelden voor aanscherpingen die bij nota's van wijziging zijn voorgesteld?

Was de terugwerkende kracht hier noodzakelijk? Waren de te verwachten aankondigingseffecten werkelijk zo hoog als hier en daar wel is verondersteld? Laat zich voorstellen dat er een stuwmeer van projecten en af te ronden transacties was?

¹ Deze brief is ter kennis gebracht van de regering en op het Centraal Informatiepunt ter inzage gelegd onder nr. 115849.8.

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat het persbericht van 31 maart 1995 waarin de onderhavige maatregelen werden aangekondigd ook vermeldde dat deze met terugwerkende kracht tot 31 maart 1995 zouden ingaan. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn de scherpste kanten van de terugwerkende kracht afgehaald met name door de overgangsregeling voor bestaande huurcontracten (BTW) en voor bestaande leveringsverplichtingen (overdrachtsbelasting). Niettemin bestaat nog steeds terugwerkende kracht bij levering van economische eigendom op basis van contracten van na 31 maart 1995, en bij leveringsverplichtingen die niet schriftelijk waren vastgelegd voor 31 maart 1995.

Ook de aandelen van vennootschappen die alleen economische eigendommen bezitten worden met terugwerkende kracht tot 31 maart 1995 als onroerende zaak aangemerkt voor de overdrachtsbelasting.

Deze leden waren van mening dat er voor terugwerkende kracht bij belastingwetgeving geen plaats hoort te zijn, behoudens in zeer bijzondere gevallen (en met name wanneer deze ten voordele van alle belastingplichtigen werkt). Zij vroegen de staatssecretaris in de uitvoeringsfase af te zien van terugwerkende kracht, temeer nu door het persbericht er reeds een stop is aangebracht in de praktijk.

In dit verband is saillant dat een deel van de verzachting van de terugwerkende kracht – de uitbreiding van de interne reorganisatie vrijstelling waardoor alle concerntransacties worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting – in een geheel ander wetsvoorstel is vervat (wetsvoorstel terugsluis opbrengst reparatievoorstel BTW, kamerstukken Tweede Kamer 24 428).

Deze leden vatten de gevolgde procedure als volgt samen:

- een persbericht met zeer grote impact op het economisch leven;
- dat onvoldoende gedetailleerd aangeeft welke maatregelen zullen worden geïntroduceerd (vooral ontbreken van definitie van economische eigendom);
- waarin terugwerkende kracht wordt aangekondigd tot datum persbericht voor een groot aantal wijzigingen;
- waarna door algehele protesten een groot gedeelte van de in het persbericht aangekondigde draconische maatregelen worden verzacht door middel van diverse brieven aan belanghebbenden, nota's van wijzigingen en toezeggingen van de staatssecretaris;
- waardoor een relevant gedeelte van het persbericht feitelijk wordt teruggedraaid.

Zij concludeerden dat met name ten aanzien van de waarborgen voor een zorgvuldig wetgevingsproces, en het voorkomen van terugwerkende kracht er sprake is geweest van een onvoldoende doordacht wetsvoorstel dat met onnodig grote haast is geïntroduceerd en dat tot grote onzekerheid en schade heeft geleid voor belanghebbenden. Belanghebbenden waren immers genoodzaakt het wetgevingsproces op de voet te volgen en werden steeds geconfronteerd met belangrijke wijzigingen. Hierbij is tevens vreemd te constateren dat een aantal verzachtingen in een afzonderlijk wetsvoorstel wordt opgenomen, het al eerder genoemde wetsvoorstel 24 428. Een dergelijke gang van zaken kan moeilijk als een zorgvuldig wetgevingsproces worden gekwalificeerd. Dit klemmt te meer nu het hier een wet betreft die de fiscale gevolgen regelt van materiële handelingen verricht in het rechtsverkeer.

Het is naar de mening van deze leden beter in zeer uitzonderlijke situaties met publicatie van het persbericht te wachten tot er tenminste een evenwichtig en redelijk wetsvoorstel bestaat waarin alle maatregelen zijn opgenomen (dus ook de verzachtingen en overgangsbepalingen). Het persbericht dient dan de maatregelen volledig en gedetailleerd aan te kondigen, dan wel, en dat is eigenlijk beter, het wetsvoorstel wordt direct

gepubliceerd. Zolang dit laatste in verband met de advisering door de Raad van State niet kan, dient het persbericht vanuit overwegingen van rechtszekerheid tenminste een volledige beschrijving van de maatregelen te bevatten. Nu bestaat de indruk dat – zoals bij het onderhavige wetsvoorstel – eerst een persbericht is gepubliceerd en pas daarna het wetsvoorstel is gemaakt. Deze leden zouden gaarne de visie van de staatssecretaris vernemen.

De leden van de **PvdA**-fractie constateerden dat in het wetsvoorstel gaandeweg een aantal problemen is opgelost, die dreigde te ontstaan bij de afkondiging door middel van een persbericht met gelijktijdige inwerkingtreding. Een mede om budgettaire redenen gekozen procedure die, gezien het announcementeffect, begrijpelijk is maar – zeker waar het voorstel ook ingrijpt in lopende constructies – vereist dat de nodige zorgvuldigheid wordt betracht met zowel de helderheid van de aankondiging als met het overgangsrecht. De ontstane onrust, onder meer op het terrein van de volkshuisvesting, had daarmee kunnen worden ingeperkt.

De toezegging van de staatssecretaris een notitie aan de Tweede Kamer te doen toekomen kort na het kerstreces inzake het overgangsrecht trok begrijpelijkerwijs de aandacht van de leden van de fracties van **PvdA** en **D66**. Mede gezien eerdere discussies over het hanteren van terugwerkende kracht in de – in dat geval sociale zekerheids- – wetgeving zouden zij het op prijs stellen de mogelijkheid te hebben over deze notitie van juridisch-staatsrechtelijke aard eveneens een aantal opmerkingen te kunnen maken.

Een belangrijk punt voor de leden van de fractie van **D66** is de aangelegenheid van de terugwerkende kracht. Bij dit wetsvoorstel is zelfs sprake van terugwerkende kracht nog voor dat de wet was ingediend. In de Tweede Kamer heeft men zich over de noodzaak daarvan laten overtuigen mede door mededelingen in een vertrouwelijk overleg (Handelingen Tweede Kamer, 1994–1995, blz. 6161, 1e kolom).

Is de staatssecretaris bereid ook de commissie Financiën in de Eerste Kamer in te lichten opdat ook hier een afweging gemaakt kan worden voor deze uitzonderlijke handelwijze?

De voorzitter van de commissie,
Boorsma

De griffier van de commissie,
Hordijk