

Vergaderjaar 1995–1996

**24 703**

## **Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (levering van bouwkavels en van gebouwen)**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 25 juni 1996

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft hierin aanleiding gezien tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen. Deze opmerkingen en vragen hebben deels betrekking op de brief van de staatssecretaris over dit onderwerp van 4 juni 1996 (stuk 24 703, nr. 5).

Met een tijdige beantwoording acht de commissie het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **I. ALGEMEEN**

#### **I.1. Inleidende opmerkingen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de novelle op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (stuk 23 638), temeer daar deze leden bij de behandeling van wetsvoorstel 23 638 in het verslag reeds hadden gevraagd of de aanpassing een juiste implementatie van de richtlijn was en of het beoogde effect wel kon worden bereikt. Naar nu blijkt hebben zij toen een vooruitziende blik gehad. Deze leden kunnen dan ook instemmen met de in de novelle voorgestelde aanpassing, er van uitgaande dat er nu geen discrepantie meer bestaat tussen richtlijn en wet.

De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of de staatssecretaris zijn interpretatie dat landbouwgronden geen bouwterrein zijn, nader kan onderbouwen. Zij vragen dit vooral daar hij zelf zegt dat het bloembollen-arrest geen volledige duidelijkheid geeft. Hoe groot acht hij de kans op nieuwe jurisprudentie die opnieuw tot een aanpassing zal leiden?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van bovengenoemd wetsvoorstel. De VVD-fractie is van mening dat het een zeer goede zaak is dat, na het wijzen van een arrest (het bloembollenarrest) door de Hoge Raad, de staatssecretaris meteen tot actie is overgegaan en een novelle heeft ingediend. Het verheugt deze leden zeer dat met dit wetsvoorstel het btw-regime met betrekking tot de levering van bouwkavels duidelijker dan thans het geval is, in de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt vastgelegd. Een onwenselijke situatie, zoals

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegenthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogenvorst, (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walssem (D66), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmüller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature D66, Van de Camp (CDA).

die bestaat in het huidige regime, waarbij onzekerheid bestaat omtrent de keuze die ondernemers gaan maken met betrekking tot de toepasselijkheid van regelgeving (toepassing van de richtlijn of de wet), dient huns inziens zoveel mogelijk vermeden te worden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen, dat ertoe strekt de door de Hoge Raad geconstateerde discrepantie tussen wet en richtlijn weg te nemen door een aanpassing van het thans bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel 23 638. De leden van de fractie van D66 hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie kunnen niet nalaten erop te wijzen dat zij reeds bij de behandeling van de wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (23 638) in oktober 1994 hebben gewezen op de landbouwgrondkwestie.

De kritische opmerkingen van de Raad van State dat concurrentievervalsing niet meer vermeden kan worden leiden ondanks de geruststellende woorden van de staatssecretaris toch tot enige twijfel. De leden van de fractie van D66 zouden dan ook gaarne vernemen waarom niet alle onzekerheid wordt weggenomen door een integratiedienst te introduceren, teneinde iedere kans op nieuwe procedures uit te sluiten.

### **1.2. Inhoud van de novelle**

De staatssecretaris zegt nog geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een integratiedienst te introduceren. De leden van de CDA-fractie vragen of het niet denkbaar is dat op termijn wel behoefte aan een dergelijke dienst gaat bestaan en of het dan niet wenselijk is om dit nu reeds in de wet op te nemen. Zijn hier ernstige bezwaren tegen?

De leden van de VVD-fractie vragen op dit punt of kan worden aangegeven of afdoende onderzoek is verricht naar de mogelijkheid van het ontstaan van een verstoorde concurrentieverhouding.

### **1.3. Overige aspecten**

De leden van de VVD-fractie vragen of de staatssecretaris reeds een bestemming heeft gevonden voor de (geringe) meeropbrengst waartoe dit wetsvoorstel vermoedelijk zal leiden.

### **1.4. Procedures naar aanleiding van het St. Oedenrode arrest**

Het wetsvoorstel introduceert, zo concluderen de leden van de VVD-fractie, een goede oplossing voor de ontstane St. Oedenrode problematiek. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de EEG (28 maart 1996, C-468/93, in de zaak met betrekking tot de gemeente Emmen) kan worden afgeleid dat de Zesde Richtlijn (inzake BTW) voldoende ruimte biedt voor een dergelijke oplossing.

Kan de staatssecretaris aangeven of ook andere wijzen van aanpassing aan de richtlijnbevestigingen zijn overwogen? Is door de staatssecretaris ook aantoonbaar onderzoek verricht naar de eventuele sluiptegen die hiermede wellicht worden gecreëerd?

De leden van de D66-fractie danken de regering voor de uiteenzetting d.d. 4 juni 1996 van de stand van zaken met betrekking tot de lopende procedures naar aanleiding van het St. Oedenrode arrest. Hoewel het er op het eerste gezicht voor de Nederlandse schatkist wel zonnig uitziet, moeten een aantal knelpunten nog wel worden opgelost. De leden van de D66-fractie hebben hierbij de volgende vragen en opmerkingen.

Het Europese Hof van Justitie (HvJ EG) heeft op 28 maart 1996 (zaak C-468/93), naar aanleiding van door het gerechtshof Leeuwarden gestelde prejudiciële vragen, bepaald, dat het aan de lidstaten staat een omschrijving te geven van het begrip «bouwterrein» en dat het niet aan het Hof is om te preciseren in welke mate een onbebouwd terrein bouwrijp moet zijn gemaakt om als bouwterrein in de zin van de richtlijn te worden aangemerkt. Het Hof Leeuwarden zal daarom thans met inachtneming van dit arrest een uitspraak moeten doen inzake het beroep van de gemeente Emmen. Vermoedelijk zal de zitting volgens de regering nog in juni 1996 plaatsvinden. Naar aanleiding van deze uitspraak van het Hof verwacht de regering dat met betrekking tot de lopende fiscale procedures het merendeel van de lopende bezwaarschriften zal kunnen worden afgewikkeld. De leden van de D66-fractie stellen het op prijs als in de nota naar aanleiding van het verslag de uitspraak van het Hof Leeuwarden wordt meegenomen en van commentaar van de regering wordt voorzien. Kan daarbij ook worden ingegaan op de vraag hoeveel van de lopende bezwaarschriften daarna vermoedelijk kunnen worden afgehandeld en met welke verwachte uitkomst?

Er lopen ook nog een aantal procedures waarbij belanghebbenden zich op het standpunt stellen dat de bezwaartermijn tegen de eigen aangiften omzetbelasting, gedaan voor wijziging van het St. Oedenrode-arrest niet gelden omdat sprake zou zijn van een implementatieverzuim aan Nederlandse zijde. Ter onderbouwing wordt daarbij een beroep gedaan op het zogenaamde Emmott-arrest van het HvJ EG van 25 juli 1991, zaak C-208/90. In dit arrest oordeelde het Hof dat tot het moment waarop een richtlijn naar behoren is omgezet, een lidstaat die in gebreke is zich niet kan beroepen op termijnoverschrijding door een particulier die een procedure tegen hem instelt ter bescherming van de rechten die de bepalingen van die richtlijn aan hem toekennen.

De regering merkt op dat hierover thans een cassatieprocedure loopt bij de Hoge Raad. Voorts wordt opgemerkt dat de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad met betrekking tot deze procedure reeds medio 1995 een conclusie heeft genomen. Kan de regering enig inzicht verschaffen over de inhoud van deze conclusie? Kan tevens worden aangegeven wanneer de Hoge Raad naar verwachting haar arrest zal wijzen? Kan de regering ook aangeven hoe naar haar oordeel met de gevolgen van het Emmott-arrest en de consequenties daarvan voor de rechtsbescherming van de belastingplichtigen dient te worden omgegaan?

De regering verwacht dat het aantal procedures die om redenen van proceseconomie zijn stilgelegd, thans na het arrest van het HvJ EG, zullen worden voortgezet. Welke budgettaire risico's zijn daarmee gemoeid? Om hoeveel procedures gaat het hierbij?

De leden van de fractie van D66 vragen ten slotte of de regering kan aangeven wat de coördinerende rol van de minister en/of staatssecretaris van Financiën is geweest bij de afhandeling van de procedures in kwestie, zoals aangegeven bij de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I, onderdeel B**

Bij artikel 11 lid 1, ten eerste nieuw wordt in het wetsvoorstel «erbij behorend terrein» door het «gebouw» aangetrokken. De leden van de fractie van de VVD vragen wat de staatssecretaris verstaat onder «dienstbaar aan het gebouw». Is het zo dat wanneer er een terrein wordt

gesplitst in kavels, maar er toch enige dienstbaarheid aanwezig is, het dan ook door het «gebouw» wordt aangetrokken?

In de memorie van toelichting (blz. 4) wordt een aantal voorbeelden gegeven van «gebouwen», zoals: huizen, kantoren, schuren, bruggen, tunnels, viaducten, straten, wegen, pleinen en sluizen. Ook atletiekbanen en kunstgrasvelden worden als «gebouwen» betiteld. Het sportveld met een tribune eromheen is ook een «gebouw». Een sportveld dat alléén wordt geëgaliseerd en ingezaaid is géén gebouw. Bij sportcomplexen dient te worden gekeken naar het maatschappelijk verkeer. Is de staatssecretaris met de leden van de VVD-fractie van mening dat één en ander enigszins ingewikkeld overkomt en wellicht tot verwarring zou kunnen leiden? Zou de staatssecretaris er niet beter aan doen om het bovengenoemde te verduidelijken?

In de memorie van toelichting op blz. 5 wordt vermeld dat er in geval van gehele sloop van een gebouw sprake is van onbebouwde grond. Bij levering van onbebouwde grond is er slechts nog sprake van BTW-heffing wanneer het een bouwterrein betreft. In de jurisprudentie heeft men kunnen constateren dat, wanneer een pand afbrandt en de restanten worden verwijderd, er sprake is van een nieuw onroerend goed en het dus verplicht belast is met BTW. Is de zienswijze van de VVD-fractie juist dat er nu door de staatssecretaris in de memorie van toelichting een ander standpunt wordt ingenomen ten aanzien van een dergelijke (hierboven genoemde) situatie of in geval van sloop, indien het oogmerk tot bebouwing vooralsnog ontbreekt?

De laatste zin van artikel 11 lid 4 levert naar de mening van de leden van de VVD-fractie problemen op. Hier wordt de voorwaarde gesteld dat er sprake moet zijn van «met het oog op de bebouwing van de grond». Het is duidelijk dat deze voorwaarde wordt gesteld om de onbebouwde grond die bewerkt wordt tot bloembollengrond niet onder de BTW-heffing te brengen. Is de staatssecretaris niet van mening dat dit «oogmerk» redelijk subjectief is? De situatie zou zich voor kunnen doen dat iemand grond bewerkt, of meent dat de grond bewerkt is «met het oog op», en de grond levert met BTW terwijl de kopende partij helemaal niet van plan is de grond te bebouwen. Is deze situatie door de staatssecretaris genoegzaam onderzocht?

Uit artikel 11 lid 4 volgt dat onbebouwde grond, bestemd voor bebouwing, waarbij de voorwaarden a t/m d niet zijn vervuld, niet in aanmerking komt voor BTW-heffing. Het is een reële optie dat het in de situatie van de gemeente, die ten aanzien van een terrein (weilanden, etc.) heeft bewerkstelligd dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd, en waarbij de grond aldus bestemd is voor bebouwing, wenselijk is dat de levering ervan onder de BTW-heffing wordt gebracht. Door de nieuwe wetsbepaling wordt nog steeds geëist dat bewerkingen, voorzieningen of een bouwvergunning aanwezig moeten zijn. Kan de staatssecretaris aangeven of in dat specifieke geval ook het bestemmingsplan niet voldoende zou kunnen zijn? Zou de staatssecretaris een redelijke omschrijving kunnen geven van wat er wel en niet onder valt?

De voorzitter van de commissie,  
Ybema

De griffier van de commissie,  
Van Overbeeke