

Vergaderjaar 1996–1997

24 703

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (levering van bouw kavels en van gebouwen)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 oktober 1996

I. Algemeen

I.1. Inleidende opmerkingen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de novelle op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (stuk nummer 23 638), temeer daar, zoals zij stellen, zij bij de behandeling van dat wetsvoorstel in het verslag reeds hadden gevraagd of de aanpassing een juiste implementatie van de zesde BTW-richtlijn (hierna: de richtlijn) was en of het beoogde effect wel kon worden bereikt. Zij merken op dat zij toen, naar nu blijkt, een vooruitziende blik hebben gehad. Deze leden kunnen dan ook instemmen met de in de novelle voorgestelde aanpassing, ervan uitgaande dat er nu geen discrepantie meer bestaat tussen de richtlijn en de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: de wet). Zij vragen daarbij om een nadere onderbouwing van mijn interpretatie dat landbouwgronden geen bouwterrein zijn. Deze leden vragen dit, zoals zij stellen, vooral aangezien ik zelf zeg dat het bloembollenarrest – arrest van 7 december 1994, BNB 1995/87c – geen volledige duidelijkheid geeft. Ook vragen zij hoe groot ik de kans acht op nieuwe jurisprudentie die opnieuw tot een aanpassing zal leiden.

Dienaangaande merk ik het volgende op. Noch in het bloembollenarrest, noch in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1996, zaak C-468/93, wordt expliciet gezegd dat omgespoten landbouwgronden geen bouwterrein kunnen zijn. Impliciet komt echter uit het bloembollenarrest wel naar voren dat dergelijke landbouwgronden geen bouwterrein zijn. De Hoge Raad constateert namelijk dat onder het wettelijke begrip «vervaardigd goed» mede kunnen zijn begrepen onroerende zaken, niet zijnde bouwterreinen. Dit is, zo vervolgt hij, naar redelijkerwijs niet kan worden betwijfeld, niet in overeenstemming met de zesde BTW-richtlijn (die een vrijstelling kent voor andere onbebouwde onroerende goederen dan bouwterreinen). Hieruit heb ik de conclusie getrokken dat naar het oordeel van de Hoge Raad het wettelijke vervaardigingsbegrip te ruim is in relatie tot de richtlijn bepalingen omdat bedoelde landbouwgronden wel onder «vervaardigen» vallen (zodat de levering ervan belast is) maar geen bouwterrein zijn volgens de zesde richtlijn (vrijstelling van de levering

derhalve). Deze conclusie heb ik ook verwoord in de laatste alinea van paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting en het bloembollenarrest biedt in die zin duidelijkheid.

Vervolgens is er het recent gewezen arrest van het Hof van Justitie van de EG. Om de relatie van het onderhavige wetsvoorstel met dat arrest aan te geven, heb ik in vorenbedoelde alinea vervolgens opgemerkt dat dat in noot 2 bij de desbetreffende passage in de memorie van toelichting bedoelde arrest geen volledige duidelijkheid biedt over de vraag of bedoelde landbouwgronden een bouwterrein zijn. Naar ik aanneem doelen deze leden met hun vraagstelling juist op deze passage; die heeft dus niet betrekking op het bloembollenarrest maar op het arrest van het Hof van Justitie van de EG. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, zegt ook het Hof van Justitie niet expliciet dat landbouwgronden geen bouwterrein zijn. Het concludeert daarentegen juist dat het aan de lidstaten is om een omschrijving te geven van het begrip bouwterrein. Een indicatie van waaraan dan bij de invulling daarvan moet worden gedacht, komt wel naar voren uit de gehanteerde rechtsoverwegingen, maar de begrippen die daarbij worden gebruikt – bebouwing, opstal – hebben, zoals ik in genoemde noot 2 ook heb aangegeven, een dubbele betekenis. Zij zien niet alleen op het neerzetten van gebouwen maar ook op landbouwactiviteiten. Om die reden is nog enige twijfel mogelijk en biedt het in noot 2 bedoelde arrest geen volledige duidelijkheid. Daarnaast moet worden bedacht dat bij de bestudering van het arrest van het Hof van Justitie van de EG rekening moet worden gehouden met de voorgelegde casus, waarin het ging om percelen die voor woningbouw bestemd waren. De omstandigheid dat het Hof in zijn overwegingen meermalen termen gebruikt die met name op met gebouwen te bebouwen grond betrekking hebben, kan immers goed zijn ingegeven door die in concreto voorgelegde situatie. De vraag of bijvoorbeeld landbouwgronden onder het richtlijnbegrip «bouwterrein» kunnen worden begrepen, was niet aan de orde en hoefde ook niet aan de orde te komen. Naar mijn mening sluit het Hof dan ook niet uitdrukkelijk uit dat het begrip «bouwterrein» een ruimere reikwijdte zou kunnen hebben dan uitsluitend met gebouwen te bebouwen terreinen. Het arrest, nogmaals, biedt daarmee geen volledige duidelijkheid.

Niettemin heb ik dat arrest zo geïnterpreteerd dat bouwterreinen slechts zien op met gebouwen te bebouwen terreinen. Die conclusie is mede ingegeven door andere taalversies van de richtlijn waarin vorenbedoelde dubbele betekenis niet aanwezig is: zo spreekt bijvoorbeeld de Franse tekst van een «terrain à bâtir» en de Engelse tekst van «building land». Ook het voorstel voor een zesde richtlijn en de naar aanleiding daarvan verschenen adviezen en rapporten kunnen deze conclusie rechtvaardigen. Volledige zekerheid is echter eerst te verkrijgen na het stellen van de prejudiciële vraag of de bevoegdheid van de lidstaten om bouwterreinen te definiëren zo ver gaat dat zij daar ook omgespoten landbouwgronden onder mogen rekenen. De kans dat het tot het stellen van een dergelijke vraag door de Nederlandse rechter zal komen – dit ook in antwoord op de vraag van deze leden dienaangaande – acht ik niet groot, nu de Hoge Raad in het bloembollenarrest de conclusie van de advocaat-generaal om zulks te doen niet heeft overgenomen, en heeft geconcludeerd dat de Nederlandse wet, naar volgens zijn oordeel redelijkerwijs niet kan worden betwijfeld, niet in overeenstemming is met de richtlijn. Ik voeg daar nog wel aan toe dat niet kan worden uitgesloten dat rechters in andere lidstaten vragen van die strekking zouden kunnen stellen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het een zeer goede zaak is dat, na het wijzen van een arrest (het bloembollenarrest) door de Hoge Raad, ik meteen tot actie ben overgegaan en een novelle heb ingediend. Het verheugt deze leden zeer dat met dit wetsvoorstel het BTW-regime met betrekking tot de levering van bouwkevels duidelijker

dan thans het geval is, in de wet wordt vastgelegd. Een onwenselijke situatie, zoals 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 van de wet), dient huns inziens zoveel mogelijk vermeden te worden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen dat zij niet kunnen nalaten erop te wijzen dat zij reeds bij de behandeling van wetsvoorstel 23 638 in oktober 1994 hebben gewezen op de landbouwgrondkwestie. Ik merk daarover op dat deze leden achteraf gezien een – met de woorden van de leden van de CDA-fractie – vooruitziende blik hebben gehad. Ik wijs deze leden er echter op dat het antwoord op de vraag of vervaardigde landbouwgronden nu wel of niet konden worden begrepen onder het richtlijnbegrip «bouwterrein», niet zonder meer en eenduidig was te geven: niet voor niets immers concludeerde de advocaat-generaal in het bloembollenarrest tot het stellen van prejudiciële vragen. Juist in verband met de voor het arrest bestaande onzekerheid heb ik er indertijd voor gekozen om een uitspraak van de Hoge Raad af te wachten.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot het introduceren van een integratiedienst ga ik in paragraaf 1.2 in.

1.2. Inhoud van de novelle

De leden van de CDA-fractie merken op dat ik nog geen gebruik zal maken van de mogelijkheid om een integratiedienst te introduceren. Zij 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. 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. De leden van de D66-fractie stellen dat de kritische opmerkingen van de Raad van State dat concurrentieverstoring niet meer vermeden kan worden, ondanks mijn geruststellende woorden, toch tot enige twijfel leiden. Deze leden 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.

Dienaangaande merk ik op dat mijn verwachting dat van een ernstige concurrentieverstoring geen sprake zal zijn, met name is gebaseerd op de constatering dat het vervaardigen van landbouwgrond – zoals in casu het omspuiten ervan om deze geschikt te maken voor de bloembollenteelt – nogal wat handelingen vergt, die niet eenvoudig door de landbouwer zelf zijn te verrichten. En dat laatste is waar het bij een integratiedienst om gaat: het zelf doen. Zo ging het in het bloembollenarrest onder meer om het ophogen, inmesten, egaliseren en op een bepaalde wijze draineren van de grond alsmede om het graven van sloten en het leggen van stalen duikers. Zoals ik in de memorie van toelichting al heb aangegeven, is mij in vergelijkbare situaties overigens ook niet van een verstoring van de concurrentieverhoudingen gebleken. Bij mijn afweging om vooralsnog niet tot de introductie van een integratiedienst over te gaan, heeft voorts een rol gespeeld dat daarvoor wetswijziging niet is vereist, omdat de wet in artikel 4, tweede lid, de mogelijkheid biedt bij ministeriële regeling tot aanwijzing van integratiediensten over te gaan. Als in de praktijk toch problemen op dit punt ontstaan, dan is snel ingrijpen mogelijk door middel van een wijziging van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968.

1.3. Overige aspecten

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie terzake merk

ik op dat voor de geringe meeropbrengst waartoe het onderhavige wetsvoorstel vermoedelijk zal leiden geen specifieke bestemming bestaat. Een eventuele meeropbrengst komt ten goede aan de algemene middelen.

1.4. Procedures naar aanleiding van het St.-Oedenrode-arrest

Het wetsvoorstel introduceert, zo concluderen de leden van de VVD-fractie – en dat verheugt mij – een goede oplossing voor de ontstane St.-Oedenrodeproblematiek. Zij stellen dat uit het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 28 maart 1996 kan worden afgeleid dat de richtlijn voldoende ruimte biedt voor een dergelijke oplossing. Met betrekking tot de vraag van deze leden of ook andere wijzen van aanpassing aan de richtlijnbevestigingen zijn overwogen en of ook aantoonbaar onderzoek is verricht naar eventueel gecreëerde sluiptwegen, wijs ik deze leden met name op paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 23 638, waarin een aantal oplossingsmogelijkheden de revue is gepasseerd. Ik herinner deze leden eraan dat bij het zoeken naar de optimale oplossing, steeds uitgangspunt is geweest om de status quo van vóór het St.-Oedenrode-arrest zoveel mogelijk te herstellen. Ook de praktijk is hiermee gediend. Ik wijs in dit verband nog op het overleg dat is gevoerd met belanghebbende organisaties, die zich met de strekking van het wetsvoorstel kunnen verenigen.

De leden van de D66-fractie danken mij voor de uiteenzetting van 4 juni 1996 – Kamerstukken II 1995/96, 24 703, nr. 5 – over de stand van zaken met betrekking tot de lopende procedures naar aanleiding van het St.-Oedenrode-arrest. Zij merken op dat, hoewel het er op het eerste gezicht voor de Nederlandse schatkist wel zonnig uitziet, een aantal knelpunten nog wel moet worden opgelost. Deze leden refereren vervolgens aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG van 28 maart 1996, zaak C-468/93, waarin het Hof heeft verklaard – kort weergegeven – dat het aan de lidstaten staat een omschrijving te geven van het begrip «bouwterrein» en dat het bijgevolg 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 thans, zo stellen zij, met inachtneming van dit arrest uitspraak moeten doen inzake het beroep van de gemeente Emmen. Ik deel deze leden desgevraagd mee dat de zitting inmiddels heeft plaatsgevonden op 4 juni 1996. Aan de vraag van deze leden om de uitspraak van het Hof Leeuwarden in de nota naar aanleiding van het verslag mee te nemen en van commentaar te voorzien, kan ik echter niet voldoen omdat het Hof, voorzover ik kan overzien, thans nog geen uitspraak heeft gedaan. De vraag van deze leden hoeveel van de lopende bezwaarschriften daarna vermoedelijk kunnen worden afgedaan en met welke verwachte uitkomst, valt derhalve evenmin te beantwoorden.

Voorts informeren de leden van de D66-fractie naar de fiscale procedures waarbij belanghebbenden zich op het standpunt stellen dat de bezwaartermijnen 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. In deze procedures wordt gesteld dat het begrip «bouwterrein» uit de richtlijn niet zou zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Ter onderbouwing wordt daarbij een beroep gedaan op het zogenoemde Emmott-arrest van het Hof van Justitie van de EG van 25 juli 1991, zaak C-208/90, Jurisprudentie 1991, I-4269. In dit arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld 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, ter bescherming van de rechten die de bepalingen van die richtlijn aan hem toekennen, een procedure tegen die lidstaat instelt.

In de cassatieprocedure waar deze leden op doelen en naar vragen,

heeft de Hoge Raad inmiddels op 8 juli 1996 arrest gewezen. Ter informatie is dit arrest als bijlage bij deze nota gevoegd¹. De beslissing van de Hoge Raad houdt – kort samengevat – in dat in de Nederlandse wetgeving wel is omschreven wat onder het richtlijnbegrip «bouwterrein» is te verstaan. De Hoge Raad verwijst daarbij naar de omschrijving gegeven in het St.-Oedenrode-arrest, dat onder «bouwterrein» is te verstaan «bouwrijp gemaakte grond». Naar mede blijkt uit het arrest van het Hof van Justitie van 28 maart 1996 is deze omschrijving niet in strijd met de richtlijn, aldus de Hoge Raad in r.o. 3.2.4., zulks ongeacht de wijze van implementatie, die voor andere gronden dan bouwterreinen wel tot een afwijking van de richtlijn kan leiden (waarbij met deze laatste toevoeging wordt bedoeld op het bloembollenarrest). Het beroep op het Emmott-arrest dat de nationale bezwaartermijn niet is gaan lopen, faalt derhalve.

De leden van de D66-fractie vragen naar het aantal civiele procedures dat is stilgelegd in afwachting van het arrest van het Hof van Justitie en de budgettaire risico's daarvan. Het is mij niet bekend hoeveel procedures om redenen van proces-economie door de eisende partijen zijn stilgelegd in afwachting van het arrest van het Hof van Justitie dan wel om andere redenen. Een indicatie van het financiële belang van uitsluitend de procedures die zijn stilgelegd in afwachting van het arrest van het Hof van Justitie kan ik derhalve niet verstrekken. Wel kan ik deze leden informeren over het totale bedrag aan geclaimde omzetbelasting dat aan de orde is in de thans aanhangige civiele procedures waarin de Staat in vrijwaring is geroepen dan wel als mede-gedaagde is gedagvaard. Dit bedrag is circa 5,5 miljoen gulden.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie wat de coördinerende rol van de Minister van Financiën en/of van mij is geweest bij de afhandeling van de procedures in kwestie. Een goed voorbeeld van een coördinerende rol betreft de procedure die thans aanhangig is bij het Hof Leeuwarden. In deze zaak hebben de Belastingdienst en de gemeente Emmen een aantal concrete gevallen geselecteerd om meer duidelijkheid over het begrip «bouwrijp maken» te verkrijgen. Na overleg mijnerzijds met de gemeenten en de bouwers/projectontwikkelaars zijn de bezwaarschriften die naar aanleiding van deze procedure zijn ingediend, om proces-economische redenen aangehouden in afwachting van een definitief rechterlijk oordeel.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel B

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorgestelde artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, «erbij behorend terrein» wordt aangetrokken door het «gebouw». Zij vragen mij wat ik versta onder «dienstbaar aan het gebouw», dat wil zeggen of het zo is 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 hun vraagstelling spreken deze leden van een terrein dat wordt gesplitst in kavels en van het aanwezig zijn van enige dienstbaarheid. Die dienstbaarheid van het – naar ik aanneem onbebouwde – terrein bestaat dan ten opzichte van een gebouw. Ik interpreteer de vraag van deze leden aldus dat zij doelen op een gebouw met een erbij behorend terrein, bijvoorbeeld een tuin, waarbij die tuin wordt afgesplitst. De vraag komt dan op of de afgesplitste tuin dan ook nog door het gebouw wordt aangetrokken, dan wel zelfstandig moet worden gezien. Bij de beantwoording van deze vraag zijn twee situaties te onderscheiden. De eerste is die waarin het gebouw met de tuin nieuw zijn voor de BTW, hetgeen wil zeggen dat de tweejaarsperiode na het tijdstip van eerste ingebruikneming van het gebouw nog niet is verstreken. Een levering van het gebouw tezamen met de erbijbehorende tuin vóór, op of uiterlijk twee

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

jaren na die eerste ingebruikneming zou dan leiden tot BTW-heffing. Ook de zelfstandige levering van de afgesplitste tuin leidt tot BTW-heffing wanneer deze levering geschiedt vóór, op of uiterlijk twee jaren na eerste ingebruikneming van het gebouw. De ingebruikneming van de tuin volgt de ingebruikname van het gebouw en daarmee wordt, zoals deze leden het stellen, het erbij behorende terrein aangetrokken door het gebouw. Na het verstrijken van de tweejaarsperiode de tweede te onderscheiden situatie – vormt de levering van het gebouw tezamen met de erbij behorende tuin een vrijgestelde levering. Dit geldt ook voor de zelfstandige levering van de afgesplitste tuin, tenzij die tuin zelve op dat moment als bouwterrein kwalificeert omdat is voldaan aan een van de criteria van het voorgestelde artikel 11, vierde lid, van de wet. In dit laatste geval is dan sprake van een belaste levering.

De leden van de VVD-fractie refereren aan de passages op blz. 4 van de memorie van toelichting over de definitie van een gebouw, en met name over de positie van atletiekbanen, (kunst)grasvelden en sportcomplexen. Zij vragen of ik met hen van mening ben dat een en ander enigszins ingewikkeld overkomt en wellicht tot verwarring zou kunnen leiden. Ook vragen zij of ik er niet beter aan doe een en ander te verduidelijken.

Dienaangaande – en ter verduidelijking – merk ik het volgende op. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, heb ik in de novelle gekozen voor een wettelijke systematiek die zowel voor onbebouwde als voor bebouwde gronden aansluit bij de systematiek van de richtlijn. Ook de gebruikte terminologie is zoveel mogelijk in overeenstemming met de richtlijnterminologie. Voor de definitie van gebouw schrijft de richtlijn zelfs een definitie voor: «Als gebouw wordt beschouwd ieder bouwwerk dat vast met de grond is verbonden». Ik heb deze definitie uiteraard overgenomen. Juist om verwarring te voorkomen, heb ik in de toelichting aangegeven hoe naar mijn mening tegen kunstgrasvelden en dergelijke moet worden aangekeken. Gelet op de geciteerde definitie – en ook op de Engels- en Franstalige versie daarvan: «any structure fixed to or in the ground» onderscheidenlijk «toute construction incorporée au sol» – lijkt het een logische gedachte om bij het aanleggen van een sportveld waarbij slechts sprake is van het egaliseren en inzaaien van grond, niet te spreken van bouwwerken/structures. Bij atletiekbanen, kunstgrasvelden en tribunes is daarvan naar mijn mening wel sprake. Dat bij combinaties (sportcomplexen) de zaak minder eenduidig is, kan ik met deze leden eens zijn. Een beoordeling is sterk afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het geval. Om die reden heb ik in de memorie van toelichting een leidraad gegeven, die overigens voor de omzetsbelasting niet nieuw is en ook voor andere gevallen waarin een prestatie moet worden geduid, wordt gehanteerd.

Voorts vragen deze leden of hun zienswijze juist is dat ik, met betrekking tot een situatie waarin onbebouwde grond is ontstaan door bijvoorbeeld sloop en het oogmerk tot bebouwing vooralsnog ontbreekt, een ander standpunt heb ingenomen.

De levering van onbebouwde grond is volgens de richtlijn alleen belast indien die grond een bouwterrein is. Hoewel het aan de lidstaten is om invulling aan dit begrip te geven, heeft het Hof van Justitie van de EG in het arrest van 28 maart 1996 wel een zekere beperking aangebracht, zoals ik ook in noot 2 in de memorie van toelichting bij de novelle heb aangegeven. Het moet gaan om voor bebouwing bestemde terreinen. Met andere woorden, het moet – nationaal bezien – gaan om terreinen die voldoen aan de criteria van het voorgestelde artikel 11, vierde lid, van de wet. Zoals reeds eerder gesteld, passen deze criteria binnen de door het Hof aangegeven beperkingen. Leidt de toets aan die criteria bijvoorbeeld tot de constatering dat er wel bewerkingen aan de grond hebben plaatsgevonden, maar niet met het oog op de bebouwing – er wordt bijvoorbeeld een park aangelegd – dan is de levering van dergelijke na sloop onbebouwd geworden grond onbelast, ook al is die grond als

vervaardigd aan te merken. Dergelijke grond verkeert aldus in dezelfde positie als de (eveneens vervaardigde) omgespoten landbouwgrond.

De leden van de VVD-fractie refereren aan de slotzinsnede «met het oog op de bebouwing van de grond» in het voorgestelde vierde lid van artikel 11 van de wet. Zij merken op dat het duidelijk is dat deze voorwaarde wordt gesteld om de onbebouwde grond die wordt bewerkt tot bloembollengrond, niet onder de BTW-heffing te brengen.

In dit verband stip ik nog even de samenhang op dit punt tussen wetsvoorstel 23 638 en de novelle aan. In wetsvoorstel 23 638 was het criterium «vervaardigen» gehandhaafd. Toepassing van dit criterium kon leiden tot heffing in geval van levering zowel van bebouwde gronden als van onbebouwde gronden. Wat de onbebouwde gronden betreft, was aldus heffing aan de orde indien bijvoorbeeld landbouwgrond werd omgespoten tot bloembollengrond (werd vervaardigd). Dit type grond zou kunnen worden aangeduid als «niet-gebouwterrein». Ook was bij die onbebouwde gronden heffing aan de orde als het ging om onbebouwde maar tot bebouwing met gebouwen bestemde gronden («gebouwterreinen»): in het derde lid van artikel 11 werden voor dergelijke gronden expliciet vervaardigingscriteria opgenomen. Van die criteria maakte de zinsnede «met het oog op de bebouwing van de grond» deel uit. Gemeend werd dat met dit algemene vervaardigingsbegrip werd aangesloten bij de doelstelling van de BTW-heffing op onroerende zaken als is voorzien in de richtlijn en dat de bevoegdheid van de lidstaten om het richtlijnbegrip «bouwterrein» te omschrijven zodanig ruim was dat daar niet alleen de «gebouwterreinen» maar ook de «niet-gebouwterreinen» onder konden worden begrepen. Vervolgens werd het bloembollenarrest gewezen, waaruit naar voren komt dat volgens de Hoge Raad «niet-gebouwterreinen» niet zijn aan te merken als bouwterrein in de zin van de zesde richtlijn. BTW-heffing ter zake van de levering van dergelijke vervaardigde onbebouwde terreinen is dus volgens de Hoge Raad niet in overeenstemming met de richtlijn. Naar aanleiding van dit arrest is vervolgens in de novelle gekozen voor een andere systematiek, die meer aansluit bij de systematiek van de richtlijn: het algemene vervaardigingsbegrip wordt verlaten. Wat de bebouwde gronden betreft, is daarvoor in de plaats gekomen het regime voor nieuwe gebouwen. En wat de onbebouwde gronden betreft, kan worden volstaan met het handhaven van de criteria van eerdergenoemd derde lid, in de novelle nu opgenomen als vierde lid. Het is derhalve deze gewijzigde systematiek – het vervallen van het algemene vervaardigingsbegrip als criterium voor heffing en het, wat de onbebouwde grond betreft, slechts opnemen van criteria voor «gebouwterreinen» – die bewerkstelligt dat de levering van onbebouwde grond die wordt bewerkt tot bloembollengrond («niet-gebouwterrein»), niet meer onder de BTW-heffing valt.

Vervolgens vragen deze leden of ik niet van mening ben dat het «oogmerk» als ligt besloten in de geciteerde slotzinsnede van het voorgestelde artikel 11, vierde lid, van de wet, redelijk subjectief is. Zij vragen of de situatie genoegzaam is onderzocht waarin iemand grond bewerkt, of meent dat de grond bewerkt is «met het oog op de bebouwing», en vervolgens de grond levert met BTW, terwijl de kopende partij helemaal niet van plan is de grond te bebouwen.

Zoals ik hiervoor al aangaf, is de slotzinsnede ten opzichte van wetsvoorstel 23 638 niet als nieuw element in de novelle opgenomen. Voor de ratio ervan verwijs ik dan ook naar de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 23 638 (blz. 9, eerste volle alinea en blz. 11, tweede volle alinea). Hieruit komt onder meer naar voren dat die terminologie niet nieuw is en dat met het gebruik daarvan – met instemming ook van belanghebbende organisaties – wordt bereikt dat de status quo van vóór dit arrest zoveel mogelijk wordt hersteld. Met betrekking tot de door deze leden beschreven situatie merk ik nog op dat ik mij afvraag of het veel zal

voorkomen dat een koper die helemaal niet van plan is grond te gaan bebouwen, bereid is daarvoor zoveel extra te betalen, niet alleen als gevolg van de BTW maar ook als gevolg van het feit dat het door de verkoper als (doorgaans duurdere) bouwgrond wordt verkocht.

De leden van de VVD-fractie merken ten slotte terecht op dat uit artikel 11, vierde lid, volgt dat onbebouwde grond die bestemd is voor bebouwing, maar ter zake waarvan niet is voldaan aan de – naar ik aanneem bedoelen zij «een van de» – voorwaarden a tot en met d, niet in aanmerking komt voor BTW-heffing. Zij stellen vervolgens dat het een reële optie is 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, zo vervolgen zij, wordt nog steeds geëist dat bewerkingen, voorzieningen of een bouwvergunning aanwezig moeten zijn. Zij vragen mij om aan te geven of in dat specifieke geval ook het bestemmingsplan niet voldoende zou kunnen zijn. Ook vragen zij mij of ik een redelijke omschrijving kan geven van wat er wel en niet onder valt.

Dienaangaande merk ik nogmaals op dat het uitgangspunt van wetsvoorstel 23 638 is – en de novelle brengt hier geen verandering in – om de status quo van vóór het St.-Oedenrode-arrest zoveel mogelijk te herstellen. In de paragrafen 4 en 5 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is gemotiveerd aangegeven waarom daartoe is gekozen voor de voorwaarden a tot en met d. Daarbij is van belang dat ook belanghebbende organisaties, waaronder de VNG, zich met de strekking van het wetsvoorstel kunnen verenigen. Dit resultaat wordt niet bewerkstelligd met het criterium bestemmingsplan, zoals in genoemde paragraaf 4 ook is aangegeven. In die paragraaf is ingegaan op dat criterium en op eventuele andere mogelijke criteria in de formele planologische besluitvormingsprocedure. Bij het hanteren van het bestemmingsplan als criterium zal er veelal sprake zijn van een – ten opzichte van de periode vóór het St.-Oedenrode-arrest – eerder heffingstijdstip bij de aankoop door gemeenten van gronden, met als gevolg dat zij kunnen worden geconfronteerd met meer BTW die niet aftrekbaar is.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend