

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2017

Nr. 54

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2017

Op 15 februari 2016 (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1540) heb ik mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de vragen beantwoord van de leden Schouten en Segers over de btw-plicht van gemeenten bij ambtelijke fusies. In de antwoorden heb ik een beleidsmatige ruimere toepassing van koepelvrijstelling aangekondigd die de btw-problematiek bij gemeentelijke samenwerking in de vorm van een fusieorganisatie vrijwel geheel oplost. Uit een recent arrest van het Europese Hof blijkt echter dat deze ruimere toepassing van de koepelvrijstelling in strijd is met de Europese btw-richtlijn. Dit is voor mij – en ongetwijfeld voor verschillende gemeenten – een grote teleurstelling. Ik zie echter geen andere mogelijkheid dan de beleidsmatige ruimere werking van de koepelvrijstelling te beëindigen.

Historie

In de afgelopen jaren is er regelmatig aandacht geweest voor de btw-problematiek bij gemeentelijke samenwerking. Ik verwijs daarvoor o.a. naar mijn brieven van 16 juni 2014 (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 59) en 31 oktober 2014 (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 10). Er heeft destijds ook intensief overleg plaatsgevonden tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over verschillende aspecten van de btw in relatie tot de samenwerking tussen gemeenten. Belangrijk onderdeel bij deze besprekingen was het antwoord op de vraag of de koepelvrijstelling ruimer kon worden toegepast, zodat een zelfstandig samenwerkingsorgaan geen btw hoeft te berekenen aan de aangesloten gemeenten. Een ruimere toepassing van de koepelvrijstelling zou de btw-problematiek bij gemeentelijke samenwerking dan vrijwel geheel oplossen. Op basis van vigerende regelgeving en jurisprudentie werd een ruimere toepassing van de koepelvrijstelling toen niet mogelijk geacht omdat dit in strijd zou zijn met de Europese btw-richtlijn.

In 2015 is in Europees verband, namelijk in het btw-comité, gesproken over de reikwijdte van de koepelvrijstelling. De Europese Commissie heeft zich toen – in een openbaar document – onverwacht en duidelijk uitgesproken voor een ruimere toepassing van de koepelvrijstelling dan in Nederland het geval was. Deze uitlating van de Europese Commissie was voor mij aanleiding voor een beleidswijziging met betrekking tot de koepelvrijstelling die inhield dat de koepelvrijstelling voor de dienstverlening van de fusieorganisatie geldt als de aangesloten gemeenten die dienst hoofdzakelijk (voor 70% of meer) gebruiken voor onbelaste overheidsactiviteiten of btw-vrijgestelde activiteiten.

Recent arrest

Op 4 mei 2017 heeft het Europese Hof uitspraak gedaan in een inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Groothertogdom Luxemburg. Volgens een Luxemburgse regeling kon de koepelvrijstelling worden toegepast als de dienst voor maximaal 30% (en bij incidentele overschrijding voor maximaal 45%) werd gebruikt voor btw-belaste handelingen. Deze Luxemburgse regeling omtrent de koepelvrijstelling is dus (vrijwel) identiek aan de toegezegde beleidsverruiming van de Nederlandse koepelvrijstelling. In navolging van de Advocaat-Generaal oordeelt het Europese Hof nu dat de Europese btw-richtlijn niet toestaat dat de koepelvrijstelling wordt toegepast als de dienst van het samenwerkingsverband door een lid van het samenwerkingsverband ook wordt gebruikt voor zijn btw-belaste handelingen. Dit betekent dat ook de toegezegde beleidsmatige ruimere werking van de Nederlandse koepelvrijstelling in strijd is met de Europese btw-richtlijn en moet worden beëindigd.

In de vakliteratuur is betoogd¹ dat de uitspraak van het Europese Hof wel ruimte biedt voor toepassing van de koepelvrijstelling naar rato van het gebruik van de dienst voor btw-vrijgestelde/niet-ondernemershandelingen c.q. btw-belaste activiteiten. De dienst van het samenwerkingsverband zou dan gesplitst moeten worden in een btw-vrijgesteld deel en een btw-belast deel. Die lezing wordt naar mijn mening niet gedragen door de overwegingen van het Europese Hof en deel ik dus niet. Dit betekent dat de koepelvrijstelling niet toegepast kan worden als het deelnemende lid de (niet-splitsbare) dienst van het samenwerkingsverband ook gebruikt voor zijn btw-belaste activiteiten.

Beëindigen verruimde toepassing koepelvrijstelling

Zoals hiervoor toegelicht is er geen andere mogelijkheid dan de verruimde toepassing van de koepelvrijstelling te beëindigen, omdat een dergelijke toepassing in strijd is met de Europese btw-richtlijn. De verruimde toepassing van de koepelvrijstelling wordt door de Belastingdienst in de praktijk – op basis van mijn brief van 15 februari 2016 – al toegestaan voor belastingtijdvakken vanaf 1 januari 2016. Om betrokken partijen de gelegenheid te geven hun administratie en contracten aan te passen, zal ik een overgangsregeling hanteren en de mogelijkheid om de koepelvrijstelling verruimd toe te passen beëindigen per 1 januari 2018. Ik zal dit ook communiceren richting VNG en bedrijfsleven.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

¹ Redactionele aantekening bij V-N 2017/28.14