

Zaak C-598/20**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

13 november 2020

Verwijzende rechterlijke instantie:

Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland)

Datum van verwijzing:

11 november 2020

Verzoekende partij:

AS Pilsētas zemes dienests

Orgaan dat de bestreden bepaling heeft vastgesteld:Latvijas Republikas Saeima (parlement van de Republiek Letland)**BESLISSING****INZAKE VRAGEN DIE MOETEN WORDEN VOORGELEGD AAN HET
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE IN HET KADER VAN
EEN VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING**

[omissis] [zaaknummer]

Riga, 11 november 2020

De Satversmes tiesa (Constitutioneel Hof) verklaart, na tijdens een voorbereidende zitting [omissis] [samenstelling van het verwijzende gerecht]

het dossier van de zaak [omissis] „Betreffende de overeenstemming van artikel 1, punt 14, onder c), van de Pievienotās vērtības nodokļa likums (wet op de belasting over de toegevoegde waarde; hierna: „btw-wet”), inzake de verhuur van grond op basis van een verplichte verhuurovereenkomst, met de artikelen 91, eerste zin, en 105, eerste tot en met derde zin, van de Latvijas Republikas Satversme (grondwet van de Republiek Letland)” te hebben onderzocht [omissis],

het volgende:

- 1 De zaak [omissis] wordt voorbereid om door de Satvermes tiesa te kunnen worden onderzocht. De zaak werd ingeleid naar aanleiding van een rechtsvordering

wegens strijdigheid met de grondwet, ingediend door de naamloze vennootschap Pilsētas zemes dienests (hierna: „verzoekster”).

De rechter [*omissis*] heeft verzocht om indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[*omissis*] [procedurele zaken]

De Satversmes tiesa zal derhalve beoordelen of er in de zaak [*omissis*] omstandigheden zijn die het besluit rechtvaardigen om de zaak voor een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie voor te leggen.

I. Aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 2 Op 29 november 2012 stelde de Saeima (Parlement) de btw-wet vast, die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

Artikel 1, lid 14, onder c), van de btw-wet (hierna: „bestreden bepaling”) bepaalt dat een dienstverrichting een handeling betreft die geen levering van goederen inhoudt, alsook dat voor de toepassing van die wet de verhuur van goederen eveneens als een dienstverrichting dient te worden te beschouwd.

- 3 **Verzoekster** neemt het standpunt in dat de bestreden bepaling, voor wat betreft de verplichte verhuur van grond, niet in overeenstemming is met artikel 91, eerste zin, en artikel 105, eerste tot en met derde zin, van de grondwet van de Republiek Letland) (hierna: „grondwet”).

Verzoekster is een naamloze vennootschap. Zij is eigenaar van een stuk grond waarop meergezinswoningen staan die toebehoren aan anderen. Verzoekster heeft het perceel verkregen via een wettige transactie. Tussen verzoekster en de eigenaren van voornoemde meergezinswoningen bestaat een verplichte verhuurovereenkomst. Verzoekster staat sinds 6 januari 2002 geregistreerd als belastingplichtige voor de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: „btw”). Een van haar voornaamste activiteiten bestaat uit de verhuur en het beheer van onroerende goederen die zij zelf in bezit heeft of huurt.

Krachtens artikel 50, lid 1, punt 3, van de likums „Par valsts un pašvaldību dzīvojamu māju privatizāciju” (wet op de privatisering van woningen van de overheid en gemeenten), zijn de eigenaar van de grond en de eigenaar van de meergezinswoning, in het geval van verplichte verhuur, onderling verplicht om een overeenkomst van grondhuur te sluiten. Het bedrag van de huurprijs voor de verplichte verhuur, waarop verzoekster recht had, werd wettelijk bepaald. Aangezien partijen in onderhavige zaak geen overeenstemming konden bereiken over de sluiting van een overeenkomst van grondhuur, noch over de hoogte van de huurprijs, heeft verzoekster zich tot de rechter gewend om de eigenaars van de woningen te dwingen de aan de verplichte verhuur verbonden huurprijs te betalen, vermeerderd met de daarover verschuldigde btw. De rechtbank wees de vordering met betrekking tot de inning van de huur in verband met de verplichte

grondverhuur toe, maar wees de vordering inzake de inning van het bijbehorende btw-bedrag af.

Volgens de bestreden bepaling wordt de verhuur van onroerend goed, ook in het geval van verplichte verhuur, beschouwd als een dienstverrichting waarover btw verschuldigd is. Dit vermindert aanzienlijk de totaalinkomsten van de eigenaar van de grond uit de verhuur van een actief dat hem toebehoort, nu verzoekster verplicht is btw te betalen over de inkomsten uit de verplichte verhuur. Verzoekster is dan ook van mening dat haar eigendomsrecht, zoals neergelegd in artikel 105 van de grondwet, worden beperkt. Tevens is zij van mening dat het beginsel van juridische gelijkheid, zoals neergelegd in artikel 91, eerste zin, van de grondwet, wordt geschonden, aangezien grondeigenaren die niet als belastingplichtige voor de btw staan geregistreerd in vergelijkbare omstandigheden niet verplicht zijn om deze belasting over de verplichte verhuur te betalen.

De wetgever had bij zijn bepaling dat bepaalde diensten onderworpen moeten worden aan btw, moeten beoordelen of de verhuur van onroerend goed, met name in het geval van gedwongen verhuur, een dienst is die in het algemeen onderworpen kan zijn aan btw. In dit verband moet rekening worden gehouden met de wetgeving van de Europese Unie, met name richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (hierna: „richtlijn 2006/112/EG”). Overeenkomstig artikel 135, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG is de verhuur van onroerend goed niet onderworpen aan btw. Volgens verzoekster houdt de vrijstelling verband met het feit dat de verhuur van onroerend goed gewoonlijk een relatief passieve activiteit is, die geen significante toegevoegde waarde oplevert.

- 4 Het orgaan dat **de bestreden bepaling heeft vastgesteld, de Saeima**, betoogt dat deze in overeenstemming is met de artikelen 91, eerste zin, en 105, eerste tot en met derde zin, van de grondwet.

Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/112/EEG zijn diensten die door een belastingplichtige op het grondgebied van een lidstaat worden verleend onder bezwarende titel onderworpen aan btw. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is een dienst slechts onderworpen aan btw indien er tussen de verlener en de ontvanger van de dienst een juridische band bestaat waarbij over en weer prestaties worden uitgewisseld. De Saeima betoogt verder dat de juridische relatie van gedwongen verhuur moet worden beschouwd als een juridische relatie tussen de eigenaar van de grond en de eigenaar van het gebouw die van rechtswege ontstaat. In het kader van deze wettelijke relatie verhuurt de eigenaar van de grond deze aan de eigenaar van het gebouw en betaalt de eigenaar van het gebouw op zijn beurt de huurprijs van de gedwongen verhuur aan de grondeigenaar. Bijgevolg moet de verhuur van grond in het geval van een gedwongen huurovereenkomst worden beschouwd als een aan btw onderworpen levering van een dienst.

Het Saeima stelt dat artikel 135, lid 1, onder l), van richtlijn 2006/112/EG bepaalt dat de lidstaten vrijstelling van btw verlenen voor de verhuur en verpachting van onroerende goederen. Lid 2 van dat artikel machtigt de lidstaten echter om deze vrijstelling uit te sluiten, dat wil zeggen om te bepalen in welke gevallen de verhuur of verpachting van onroerend goed toch aan de btw is onderworpen. De wetgever meende het recht te hebben om te bepalen dat wanneer grond met winstoogmerk wordt verhuurd, terwijl partijen op de hoogte zijn van het bestaan van een verplichte verhuurrelatie, de levering van diensten onderworpen is aan btw. In het geval van verplichte verhuur is de verhuurdienst dus onderworpen aan btw wanneer deze dienst wordt verricht door een grondeigenaar die geregistreerd is in het register van btw-plichtigen. Op zijn beurt betaalt de eigenaar van het gebouw de op de factuur vermelde huur, inclusief het bijbehorende btw-bedrag.

II. Letse wetgeving

- 5 In artikel 91, lid 1, van de grondwet staat: „Alle personen in Letland zijn gelijk voor de wet en de rechtbanken.”

Artikel 105, eerste tot en met derde zin, luidt: „Eenieder heeft het recht om eigendom te bezitten. Goederen die het voorwerp zijn van het eigendomsrecht mogen niet worden gebruikt op een wijze die strijdig is met het algemeen belang. Het recht op eigendom kan alleen bij wet worden beperkt.”

- 6 Belastingplichtigen, belaste transacties en belastingvrijstellingen zijn onderworpen aan de bepalingen van de btw-wet.

Volgens artikel 1, punt 14, onder c), van de btw-wet is een levering van diensten een transactie die geen levering van goederen vormt. Voor de toepassing van deze wet wordt ook de verhuur van goederen beschouwd als een levering van diensten.

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, punt 2, van de btw-wet zijn diensten verricht onder bezwarende titel in het kader van een economische activiteit onderworpen aan btw. Als economische activiteit wordt aangemerkt: elke voortdurende en onafhankelijke activiteit uitgevoerd onder bezwarende titel, inclusief de exploitatie van een goed met het oog op het verkrijgen van een regelmatig inkomen (zie artikel 4 van de btw-wet).

De wetgever heeft in artikel 52, lid 1, punt 25 van de btw-wet bepaald dat de enige dienst van verhuur of verpachting die van belasting is vrijgesteld betrekking heeft op woningen is (met uitzondering van accommodatiediensten in gastaccommodaties: hotels, motels, pensions, plattelandstoerismehuizen, campings en toeristische instellingen).

Artikel 34, lid 7, van de btw-wet bepaalt dat de belastbare waarde van een verhuurtransactie alle betalingen betreft die in de huurovereenkomst worden vermeld.

Overeenkomstig artikel 84, lid 1, van de btw-wet is iedere belastingplichtige die geregistreerd staat of krachtens deze wet in het register van btw-plichtigen van de Valsts ieņēmumu dienests (belastingdienst) moet worden ingeschreven, en die belastbare transacties verricht op het nationale grondgebied, verplicht om btw af te dragen aan de fiscus, tenzij in die wet anders is bepaald. Een nationale belastingplichtige hoeft zich niet in het register van btw-plichtigen van de belastingdienst van de staat in te schrijven, indien de totale waarde van zijn aan belasting onderworpen leveringen van goederen en diensten niet meer dan 40 000 EUR bedroeg tijdens de afgelopen 12 maanden (zie artikel 59, lid 1, van de btw-wet).

- 7 In het Letse rechtsstelsel bestaan er al lange tijd (meer dan 25 jaar) juridische relaties van verplichte gezamenlijke eigendom. De regulering van deze rechtsbetrekkingen vond plaats in het kader van de landhervorming en privatisering van staats- en gemeente-eigendommen.

De landhervorming, een complex en langdurig proces dat de gehele Letse economie bestrijkt, vloeit voort uit historische omstandigheden [omissis] [verwijzing naar nationale rechtspraak]. Een van de belangrijkste doelstellingen van de landhervorming was het herstel van de sociale rechtvaardigheid, welke was geschonden door de sovjetbezetting, die op illegale wijze eigendommen van de Letse bevolking had onteigend zonder compensatie te betalen [omissis] [verwijzing naar nationale rechtspraak]. In overeenstemming met de regelgeving inzake landhervorming, die begin jaren negentig, na het herstel van de Letse onafhankelijkheid, van kracht werd, werden de eigendomsrechten van de generationaliseerde grond teruggegeven aan de voormalige eigenaren of aan de erfgenamen van deze eigenaren. Tijdens de sovjetbezetting, alsmede na het herstel van de Letse onafhankelijkheid, waren op die grond echter gebouwen geplaatst, waaronder meergezinswoningen van de staat en de gemeenten.

Krachtens de op 21 juni 1995 door de Saeima aangenomen wet op de privatisering van de woningen van de staat en de gemeenten zijn de meergezinswoningen van de staat en de gemeenten geprivatiseerd en konden niet alleen de eigenaren van de grond maar ook andere personen eigendomsrechten verwerven op appartementen, niet-residentiële gebouwen en kunstenaarswerkplaatsen in deze gebouwen.

Tijdens de landhervorming en de privatisering van staats- en gemeente-eigendommen is er dus een situatie ontstaan waarin de voormalige eigenaren of hun erfgenamen de eigendomsrechten op het land hebben teruggekregen, terwijl de eigendomsrechten op appartementen en andere bezittingen die zich bevonden in de meergezinswoningen van de staat en de gemeenten door anderen werden verworven.

Met de vaststelling van artikel 14 van de likums „Par atjaunotā Latvijas Republikas 1937. gada Civillikuma ievada, mantojuma tiesību un lietu tiesību daļas spēkā stāšanās laiku un piemērošanas kārtību” (wet op de inwerkingtreding en de modaliteiten van de toepassing van de inleidende delen, inzake het erfrecht

en de belasting op grondtransacties van het vernieuwde burgerlijk wetboek van de Republiek Letland, 1937) van 7 juli 1992, voorzag de wetgever in een uitzondering op het beginsel van de eenheid van het land en de gebouwen, zoals vastgelegd in artikel 968 van het burgerlijk wetboek, volgens hetwelk een gebouw geplaatst op en nauw verbonden met een stuk grond als onderdeel van dat stuk grond dient te worden beschouwd. De invoering van deze afwijking was gekoppeld aan de landhervorming en de privatisering van staats- en lokaal eigendom en was noodzakelijk om de juridische relaties tussen de eigenaren van de grond en de eigenaren van de gebouwen te reguleren.

Om de eigenaar van een gebouw in staat te stellen zijn eigendomsrecht op het geprivatiseerde goed uit te oefenen, moest hij gebruik kunnen maken van de grond waarmee dit goed noodzakelijkerwijze verbonden was. De wetgever moest echter ook rekening houden met de belangen van eigenaren van de grond waarop zich de aan anderen toebehorende gebouwen bevonden. De wetgever heeft ervoor gekozen om de juridische relatie van verplichte gezamenlijke eigendom tussen de eigenaren van de grond de eigenaren van de gebouwen te reguleren door middel van de rechtsfiguur van de verplichte verhuur. Artikel 12, lid 2¹, van de likums „Par zemes reformu Latvijas Republika pilsētās” (Wet inzake landhervorming in de steden van de Republiek Letland) en artikel 54, lid 1, van de wet op de privatisering van de woningbouw van de staat en de gemeenten, bepalen dat de eigenaar van de grond verplicht is een huurcontract te sluiten met de eigenaar van het gebouw. De Augstākā tiesa (hooggerichtshof, Letland) heeft geoordeeld dat, aangezien de juridische relatie van verplichte verhuur tussen de partijen van rechtswege tot stand komt, een dergelijke relatie slechts een relatieve gelijkenis heeft met de contractuele relatie. Met andere woorden, de verhuurder en de huurder leggen deze relatie niet via een vrijwillige overeenkomst vast, maar op grond van de wet, wanneer er sprake is van de relevante feitelijke situatie dat er op de grond die eigendom is van een bepaalde persoon een gebouw staat dat aan iemand anders toebehoort. Noch de eigenaar van de grond, noch de eigenaar van het gebouw kan dit feit beïnvloeden en beiden moeten rekening houden met de bestaande situatie [*omissis*] [verwijzing naar nationale rechtspraak]. Dit juridische concept wordt daarom ook wel verplichte verhuur genoemd.

Met de goedkeuring van de wet op de privatisering van woningen van de staat en de gemeenten op 21 juni 1995 heeft de wetgever limieten vastgesteld voor de huurprijs voor verplichte huurcontracten. Vervolgens heeft de wet op de landhervorming in de steden van de Republiek Letland ook een maximaal toelaatbare huurprijs voor de verplichte verhuur vastgesteld. De Satversmes tiesa heeft ook herhaaldelijk de grondwettigheid van het huurbedrag van de verplichte huurovereenkomst onderzocht. Gedurende de periode waarvoor verzoekster de eigenaren van de woningen heeft verzocht om betaling van de huurprijs voor de verplichte verhuur van de grond, met inbegrip van het bedrag van de btw daarover, heeft de wet de huurprijs voor de verplichte verhuur van de grond als volgt vastgesteld: in 2016 en 2017 bedroeg deze jaarlijks zes procent van de kadastrale waarde van de grond. Vanaf 1 januari 2018 mocht de huurprijs voor de verplichte verhuur van de grond niet meer bedragen dan vijf procent per jaar van

die kadastrale waarde en vanaf 1 januari 2019 tot 30 april 2019 niet meer dan vier procent per jaar. Anders dan het geval is bij overeenkomsten die onder vrije marktvoorwaarden worden gesloten, heeft de wetgever in dit geval het gebruik van het eigendom door de rechthebbende dus bij wet beperkt.

Sinds 1 mei 2019, bepalen artikel 12, lid 2¹, van de wet op de landhervorming in de steden van de Republiek Letland en artikel 54 van de wet op de privatisering van woningen van de staat en de gemeenten, dat de huurprijs voor de verplichte verhuur van grond wordt vastgesteld door middel van een schriftelijke overeenkomst tussen partijen. Indien partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over die huurprijs, zal deze door de rechter worden bepaald, overeenkomstig artikel 2123 van het burgerlijk wetboek.

III. Wetgeving van de Europese Unie

- 8 Artikel 288, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt:

„Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.”

- 9 Wat de doelstellingen van richtlijn 2006/112/EG betreft, wordt in de overwegingen ervan gesteld:

„(4) Het verwezenlijken van de doelstelling een interne markt in te stellen vooronderstelt dat in de lidstaten wetgevingen inzake omzetbelasting worden toegepast die de mededingingsvoorwaarden niet vervalsen en het vrije verkeer van goederen en diensten niet belemmeren. Het is derhalve noodzakelijk om door middel van een stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (btw) een harmonisatie van de wetgevingen inzake omzetbelasting tot stand te brengen die ten doel heeft, de factoren die de mededingingsvoorwaarden op nationaal of op communautair niveau zouden kunnen vervalsen, zoveel mogelijk uit te schakelen.”

(5) Een btw-stelsel verkrijgt de grootste mate van eenvoud en neutraliteit wanneer de belasting zo algemeen mogelijk wordt geheven en het toepassingsgebied ervan alle fasen van de productie en de distributie, zomede het verrichten van diensten omvat. Het is derhalve in het belang van de interne markt en van de lidstaten een gemeenschappelijk stelsel te aanvaarden dat tevens op de kleinhandelsfase wordt toegepast.

[...]

(7) Het gemeenschappelijke btw-stelsel moet — zelfs indien de tarieven en vrijstellingen niet volledig worden geharmoniseerd — uiteindelijk mededingingsneutraal zijn in die zin dat op het grondgebied van elke lidstaat op

soortgelijke goederen en diensten dezelfde belastingdruk rust, ongeacht de lengte van de productie- en distributieketen.

[...]

(35) Er moet een gemeenschappelijke lijst van vrijstellingen worden opgesteld, zodat de eigen middelen in alle lidstaten op uniforme wijze kunnen worden geïnd.”

- 10 Volgens artikel 1 van richtlijn 2006/112/EG berust het gemeenschappelijke btw-stelsel op het beginsel dat op goederen en diensten een algemene verbruiksbelasting wordt geheven die strikt evenredig is aan de prijs van de goederen en diensten.

Artikel 2 van richtlijn 2006/112/EG bepaalt: „de volgende handelingen zijn aan de btw onderworpen:

[...]

- c) de diensten die binnen het grondgebied van een lidstaat door een als zodanig handelende belastingplichtige onder bezwarende titel worden verricht”.

Artikel 135 van richtlijn 2006/112/EG voorziet in vrijstellingen van de btw:

„1. De lidstaten verlenen vrijstelling voor de volgende handelingen:

[...]

- 1) de verhuur en verpachting van onroerende goederen.
2. De volgende handelingen zijn van de in lid 1, punt 1), geregelde vrijstelling uitgesloten:
 - a) het verstrekken van accommodatie, als omschreven in de wetgeving der lidstaten, in het hotelbedrijf of in sectoren met een soortgelijke functie, met inbegrip van de verhuuraccommodatie in vakantiecampen of op kampeerterreinen;
 - b) verhuur van parkeerruimte voor voertuigen;
 - c) verhuur van blijvend geïnstalleerde werktuigen en machines;
 - d) verhuur van safeloketten.

De lidstaten kunnen nog andere handelingen van de toepassing van de in lid 1, punt 1), geregelde vrijstelling uitsluiten.”

IV. Redenen waarom de Satversmes tiesa twijfels heeft over de uitlegging van richtlijn 2006/112/EG

- 11 Tegen uitspraken van de Satversmes tiesa kan geen beroep worden ingesteld. Indien de uitlegging van het recht van de Unie relevant is voor de oplossing van een kwestie, dient de Satversmes tiesa daarom te verifiëren of de bepalingen van de desbetreffende wetgeving voldoende duidelijk zijn en, wanneer de relevante regels niet duidelijk genoeg zijn, nagaan of het Hof van Justitie deze kwesties al eerder heeft verduidelijkt [*omissis*] [verwijzing naar nationale rechtspraak].

De Satversmes tiesa zal vervolgens de redenen onderzoeken die de noodzaak rechtvaardigen om een beslissing te nemen over de prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 12 De Satversmes tiesa heeft verklaard dat, overeenkomstig artikel 68 van de grondwet, met de toetreding van Letland tot de Europese Unie het recht van de Unie een integraal onderdeel is geworden van de Letse rechtsorde. Artikel 288, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten de vorm en de middelen te kiezen. Daarom moet de wetgever bij de vaststelling van wetgeving die de vereisten van de richtlijnen van de Europese Unie in nationaal recht omzet, rekening houden met de algemene rechtsbeginselen en andere bepalingen van de grondwet, alsook met de beginselen van het recht van de Unie [*omissis*] [verwijzing naar nationale rechtspraak].

De Satversmes tiesa heeft geoordeeld dat de belastingplicht van een persoon altijd een beperking inhoudt van het eigendomsrecht, neergelegd in artikel 105 van de grondwet [*omissis*] [verwijzing naar nationale rechtspraak]. Op zijn beurt moet de Satversmes tiesa bij de beoordeling of de beperking van de grondrechten die door de onderhavige bepaling wordt opgelegd in overeenstemming is met de grondwet ook nagaan of de wetgever bij het vaststellen van die bepaling het Unierecht [*omissis*] [verwijzing naar nationale rechtspraak] heeft nageleefd.

Volgens de bestreden bepaling dient ook de verhuur van goederen te worden beschouwd als een dienstverlening in de zin van de btw-wet. Het begrip „verhuur van goederen” dat in deze bepaling wordt gebruikt, omvat de verhuur van onroerende goederen. Met andere woorden, ook de verhuur van onroerend goed is een verrichting waarover btw dient te worden afgedragen. Hetzelfde geldt wanneer grond wordt verhuurd op basis van een gedwongen verhuurovereenkomst [*omissis*] [verwijzing naar nationale rechtspraak]. De btw-wet, met daarin de bestreden bepaling, werd vastgesteld vanwege met name de vereisten van richtlijn 2006/112/EG.

Bij het initiëren van het onderzoek in de zaak [*omissis*] en met betrekking tot de onderliggende aspecten ervan, moet de Satversmes tiesa ook beoordelen of de wetgever bij het invoeren van de bestreden bepaling aan de eisen van richtlijn 2006/112/EG heeft voldaan, dat wil zeggen, of de wetgever krachtens de genoemde wetgeving van de Unie bevoegd was om wetgeving aan te nemen op basis waarvan de verplichte verhuur van grond onderworpen is aan btw.

- 13 Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verklaard dat krachtens artikel 135, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG de verhuur of verpachting van onroerende goederen is vrijgesteld van btw. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in artikel 135, lid 1, onder l), van richtlijn 2006/112/EG het begrip „verhuur en verpachting van onroerende goederen” gedefinieerd als het recht dat de eigenaar van een onroerend goed tegen vergoeding en voor een overeengekomen tijdsduur aan de huurder verleent om dat onroerend goed te gebruiken als ware hij de eigenaar ervan en ieder ander van het genot van dat recht uit te sluiten (zie arrest Hof van 28 februari 2019, Manuel, C-278/18, EU:C:2019:160, punt 18).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verklaard dat de in artikel 135, lid 1, onder l), van richtlijn 2006/112/EG bedoelde vrijstelling restrictief moet worden uitgelegd, omdat zij afwijkt van het algemene beginsel dat over elke levering van diensten onder bezwarende titel door een belastingplichtige btw moet worden afgedragen. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft opgemerkt, wordt deze vrijstelling van de btw verklaard door het feit dat, hoewel de verhuur of verpachting van onroerend goed een economische activiteit is, deze over het algemeen een relatief passieve activiteit betreft, die geen significante toegevoegde waarde oplevert (Zie arresten Hof van 16 december 2010, MacDonald, C-270/09, EU:C:2010:780, punt 45, en 2 juli 2020, Veronsaajien, C-215/19, EU:C:2020:518, punten 38 en 41).

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft ook geoordeeld dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben bij het definiëren van transacties die, als uitzondering op de vrijstelling van die belasting in het geval van verhuur en verpachting van onroerend goed, toch aan btw onderworpen zijn. Het is dus aan de lidstaten om bij de omzetting van richtlijn 2006/112/EG de criteria vast te stellen die zij passend achten om onderscheid te maken tussen belastbare en niet-belastbare transacties, met inbegrip van de verhuur en verpachting van onroerend goed. Artikel 135, lid 2, van richtlijn 2006/112 geeft de lidstaten een ruime beoordelingsmarge om bepaalde diensten, zoals de verhuur en verpachting van onroerend goed, van de vrijstelling uit te sluiten (zie arresten Hof van 16 december 2010, McDonald, C-270/09, EU:C:2010:780, punt 50, en 28 februari 2018, Imofloresmira, C-672/16, EU:C:2018:134, punten 31 en 48).

Hoewel artikel 135, lid 1, punt l), van richtlijn 2006/112/EG bepaalt dat de lidstaten vrijstelling van btw verlenen voor de verhuur en verpachting van onroerend goed, geeft lid 2 van dit artikel de lidstaten de bevoegdheid regels vast te stellen die bepaalde transacties inzake de verhuur en verpachting van onroerende goederen toch aan btw onderwerpen. Bijgevolg zou artikel 135 van richtlijn 2006/112 aldus kunnen worden uitgelegd dat een lidstaat in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid het recht heeft te bepalen dat ook de verplichte verhuur van grond onderworpen is aan btw.

- 13.1. In het onderhavige geval moet echter in gedachten worden gehouden dat de btw wordt geheven op een transactie die slechts een relatieve gelijkenis vertoont met een contractuele huurrelatie.

Artikel 135, lid 2, onder a) tot en met d), van richtlijn 2006/112/EG heeft betrekking op transacties betreffende de verhuur en verpachting van onroerend goed die een lidstaat aan de btw moet onderwerpen. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft opgemerkt, is het gemeenschappelijke kenmerk van deze transacties dat zij een actievere exploitatie van onroerend goed inhouden en dus de onderwerping aan de btw rechtvaardigen (zie arrest Hof van 4 oktober 2001, Goed Wonen, C-326/99, EU:C:2001:506, punt 53). De btw wordt gewoonlijk geheven op activiteiten van industriële of commerciële aard. In afwijking van de in artikel 135, lid 1, onder l), van richtlijn 2006/112/EG bedoelde vrijstelling zijn dergelijke activiteiten opgenomen in artikel 135, lid 2, onder a) tot en met d), van deze Unierechtelijke bepaling. Bovendien wordt btw geheven op activiteiten die het verrichten van een dienst inhouden, en dus niet op louter de passieve overdracht van het gebruik van een eigendom aan een ander (zie arrest Hof van 18 november 2004, Belgische Staat, C-284/03, EU:C:2004:730, punt 20). Een passieve activiteit zoals de verhuur en verpachting van onroerend goed is, ook al is zij een economische activiteit, in principe vrijgesteld van btw (zie arrest Hof van 16 december 2010, MacDonald, C-270/09, EU:C:2010:780, punt 99).

Zoals reeds vermeld in punt 7 van deze beslissing, is de verplichte verhuur van grond een ander soort huurverhouding, die in het leven werd geroepen naar aanleiding van specifieke historische omstandigheden, toen de grond en de zich daarop bevindende gebouwen eigendom van verschillende personen werden. Verplichte verhuur werd ingesteld als een juridische oplossing om een billijk evenwicht te vinden tussen de verschillende rechten en legitieme belangen van deze personen. Deze rechtsverhouding – de verplichte huurovereenkomst – ontstaat van rechtswege en is onafhankelijk van de wil van de grondbezitter en de eigenaar van het gebouw. Bijgevolg is de verplichte verhuur van grond een duidelijk passieve activiteit, nu de eigenaar van de grond het gebruik van de grond enkel ingevolge wettelijk voorschrift toestaat aan de eigenaar van het gebouw dat zich op die grond bevindt. Een dergelijke passieve activiteit levert geen toegevoegde waarde op en kan daarom niet worden onderworpen aan btw.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie komt dan ook duidelijk naar voren dat de verplichte verhuur van grond, vanwege het evident passieve karakter ervan, kan worden beschouwd als een activiteit die valt onder de btw-vrijstelling voor de verhuur van onroerend goed als bedoeld in artikel 135, lid 1, punt l), van richtlijn 2006/112/EG.

- 13.2. Voorts heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie benadrukt dat, hoewel de lidstaten krachtens artikel 135, lid 2, van richtlijn 2006/112/EG een ruime vrijheid hebben om de verhuur of verpachting vrij te stellen dan wel te belasten, deze beoordelingsmarge moet worden uitgeoefend in overeenstemming met de doelstellingen en beginselen van richtlijn 2006/112/EG, in het bijzonder het

beginsel van fiscale neutraliteit met betrekking tot de btw (zie arrest Hof van 12 januari 2006, Turn, C-246/04, EU:C:2006:22, punt 24).

Het beginsel van fiscale neutraliteit met betrekking tot de btw omvat ook het beginsel van opheffing van concurrentievervalsing. Volgens dit beginsel mogen soortgelijke concurrerende diensten op het grondgebied van een lidstaat niet onderworpen worden aan verschillende btw-regelingen. Op het grondgebied van elke lidstaat dienen soortgelijke goederen en diensten onderworpen te zijn aan dezelfde belasting (zie arresten Hof van 3 mei 2001, Commissie/Frankrijk, C-481/98, EU:C:2001:237, punt 22 en 19 december 2019, Segler, C-715/18, EU:C:2019:1138, punt 36).

De bestreden bepaling is van toepassing op alle transacties met betrekking tot de verhuur van grond, zelfs wanneer de verhuur van grond plaatsvindt in een situatie van verplichte gezamenlijke eigendom. Dit houdt in dat indien de eigenaar van de grond staat ingeschreven in het register van btw-plichtigen, of zich dient te registreren op grond van de btw-wet, de verhuur van de grond moet worden beschouwd als een dienstverlening die onderworpen is aan btw. Hoewel de verplichte verhuur een ander type huurrelatie is, kunnen deze voordelen vanuit het oogpunt van de huurder als vergelijkbaar worden beschouwd: in beide gevallen stelt de verhuurder de grond waarvan hij de eigenaar is ter beschikking van de huurder en betaalt de huurder de huur aan de verhuurder. Als de verhuur van grond in het geval van verplichte verhuur niet onderworpen zou zijn aan btw, zou deze transactie ook in alle andere gevallen waarin grond wordt verhuurd vrijgesteld moeten zijn van btw. Zo niet, dan zou het beginsel van opheffing van concurrentievervalsing kunnen worden geschonden, aangezien soortgelijke diensten onderworpen zouden zijn aan verschillende btw-regelingen.

Derhalve kan worden geconcludeerd dat het beginsel van fiscale neutraliteit inzake btw niet toelaat dat de verplichte verhuur van grond wordt vrijgesteld van btw, wanneer in alle andere gevallen de verhuur van grond wel onderworpen is aan btw.

14 In het onderhavige geval zou de uitlegging van richtlijn 2006/112/EG dus tot verschillende conclusies kunnen leiden:

1) De wetgever had het recht om, in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de bepaling van huur- en pachtovereenkomsten, die onderworpen zijn aan de btw, regels vast te stellen op basis waarvan ook de verplichte verhuur van grond onderworpen is aan btw.

2) Rekening houdend met het feit dat de huurovereenkomst tussen de eigenaar van de grond en de eigenaar van het gebouw een verplichte overeenkomst is, alsmede met het feit dat een dergelijke rechtsverhouding van rechtswege tot stand komt en dat de verhuur van grond wegens haar aard een evident passieve activiteit is, dient de verplichte verhuur van grond te worden vrijgesteld van btw.

3) Overeenkomstig het beginsel van fiscale neutraliteit inzake de btw had de wetgever geen recht om de verplichte verhuur van grond vrij te stellen van btw, wanneer in alle andere gevallen de verhuur van grond wel onderworpen is aan btw.

Hoewel het Hof van Justitie van de Europese Unie artikel 135 van richtlijn 2006/112/EG herhaaldelijk heeft uitgelegd, ook met betrekking tot de verhuur of verpachting van onroerende goederen, is tot nu toe geen enkele uitleg van dit artikel verstrekt met betrekking tot de verplichte verhuur van grond. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, uiteengezet in onderhavige beslissing, dat de nauwkeurigheid van de uitleg en toepassing van artikel 135 van richtlijn 2006/112/EG in de huidige feitelijke en juridische context niet dermate evident is dat er geen redelijke twijfel over bestaat of de wetgever een regeling zou kunnen invoeren op grond waarvan de verplichte verhuur van grond onderworpen is aan btw.

De Satversmes tiesa is derhalve van mening dat er in de onderhavige zaak (*omissis*) omstandigheden zijn die het besluit rechtvaardigen om de zaak voor een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie voor te leggen.

Overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [*omissis*] [verwijzing naar nationale procedureregels] heeft de Satversmes tiesa

besloten:

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1.1. Dient de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde op transacties betreffende de verhuur van onroerende goederen als bedoeld in artikel 135, lid 1, onder l), van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006, inzake het gemeenschappelijk btw-stelsel aldus te worden uitgelegd, dat een dergelijke vrijstelling van toepassing is op de verhuur van grond in het geval van verplichte verhuur?

1.2. Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, en de verplichte verhuur van grond dus is vrijgesteld van de belasting over de toegevoegde waarde, in aanmerking genomen dat in alle andere gevallen de verhuur van grond onderworpen is aan btw, is een dergelijke vrijstelling dan niet in strijd met een van de beginselen van richtlijn 2006/112/EG, namelijk het beginsel van fiscale neutraliteit inzake de btw?

2. De procedure wordt geschorst in afwachting van een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

3. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden afschriften gezonden van deze beslissing, van de rechtsvordering [*omissis*], van het

verweerschrift van de Saeima, alsook van de aanvullende opmerkingen in onderhavige zaak [omissis].

Tegen deze beslissing is geen beroep mogelijk.

[omissis] [handtekeningen]

WERKDOCUMENT