

Vergaderjaar 1999–2000

26 820

Wijziging van belastingwetten c.a. (belastingplan 2000)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 september 1999 en het nader rapport d.d. 28 september 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 september 1999, no. 99.004212, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van belastingwetten c.a. (belastingplan 2000).

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 14 september 1999, nr. 99.004212, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Financiën te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 22 september 1999, no. WO6.99.0422, bied ik u, mede namens de minister van Financiën, u hierbij aan.

1. In het belastingplan 2000 zijn voorstellen tot wijziging of invoering van belastingwetten opgenomen die van verschillende aard, belang en urgentie zijn. De Raad van State heeft reeds eerder bij recente belastingplannen, waarin maatregelen van uiteenlopende aard zijn bijeengebracht, opgemerkt dat het op deze wijze aanbieden van de maatregelen druk op de besluitvorming legt. Bij de toetsing van het belastingplan 2000 aan het bij de behandeling van het belastingplan 1993 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal geschetste kader voor opnemings van in een belastingplan in aanmerking komende onderwerpen, stelt de Raad vast dat maatregelen in het belastingplan zijn opgenomen die niet direct betrekking hebben op het budgettaire en koopkrachtbeeld van 2000.

De Raad adviseert het belastingplan 2000 te splitsen in verschillende voorstellen van wet, waarbij het belastingplan 2000 beperkt wordt tot de maatregelen die betrekking hebben op het genoemde budgettaire en koopkrachtbeeld (beperkt belastingplan).

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State hebben op 13 en 16 september 1999 beraadslagingen over de splitsing van het belastingplan met de Staatssecretaris van Financiën plaatsgevonden. De staatssecretaris heeft in het beraad gesteld te willen bevorderen dat de maatregelen die geen betrekking hebben op het beperkte belastingplan, afzonderlijk als voorstellen van wet aanhangig zullen worden gemaakt². Op grond hiervan beperkt de Raad zich in dit advies tot advisering over het beperkte belastingplan³.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Dit betreft de artikelen I.B, I.D, I.E, I.I, I.J, onderdeel 1, I.K, onderdelen 1 en 3, I.O, I.P, I.Q, I.S, II.A, II.B, II.C, onderdelen 2 en 3, II.D, II.E, onderdeel 3, II.F, onderdeel 6, II.J, III.A, V.A, VII, X, XII.A – XII.C, XII.E, XIII.A – XIII.C, XIV, XV.B – XV.D, XVI, XVII, XVIII, XXVI en XXVIII van het wetsvoorstel.

³ Dit betreft de artikelen I.A, I.C, I.F, I.G, I.H, I.J, onderdeel 2, I.K, onderdeel 2, I.L, I.M, I.N, I.R, II.C, onderdeel 1, II.E, onderdelen 1, 2 en 4, II.F, onderdelen 1–5, II.G, II.H, II.I, III.B, III.C, III.D, IV, V.B, V.C, VI, VIII, IX, XI, XII.D, XIII.D, XV.A, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV en XXVII van het wetsvoorstel.

1. Op grond van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft de Raad beraadslaging met mij gehad over het splitsen van het belastingplan 2000 in verschillende wetsvoorstellen. Deze beraadslaging heeft erin geresulteerd dat het belastingplan 2000 wordt gesplitst in vier voorstellen, te weten het kern-Belastingplan (belastingplan 2000), het wetsvoorstel technische aanpassingen, het wetsvoorstel maatregelen aangaande het loon 2000 en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer en de Natuurschoonwet 1928. Het voorliggende wetsvoorstel is daarop aangepast. De laatste drie wetsvoorstellen zijn inmiddels aan U aangeboden met het verzoek deze bij de Raad van State voor advies aanhangig te maken. Voor de inhoud van de verschillende wetsvoorstellen verwijs ik kortheidshalve naar paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. De verdeling van het fiscale pakket over vier wetsvoorstellen doet uiteraard niet af aan het feit dat er een budgettaire en beleidsmatige samenhang tussen de verschillende wetsvoorstellen en de daarin opgenomen afzonderlijke voorstellen bestaat. In dit verband merk ik op dat in het onderhavige wetsvoorstel nog geen rekening is gehouden met de uitkomsten van de beraadslagingen met de Tweede Kamer over de Miljoenennota 2000 tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 22 en 23 september 1999. Deze uitkomsten zullen, voor zover zij gevolgen hebben voor het onderhavige wetsvoorstel, zo spoedig mogelijk in dit wetsvoorstel worden verwerkt. De memorie van toelichting is op dit punt met een voetnoot bij tabel 4.4.1. in paragraaf 1.1 aangevuld.

2. Voorwaarden willekeurige afschrijving laboratoria.

In de toelichting op artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel is gesteld dat de aanmeldingsprocedure voor een gedeeltelijke willekeurige afschrijving op laboratoriumgebouwen moet worden aangepast wilde de faciliteit de goedkeuring van de Europese Commissie voor de faciliteit kunnen krijgen. De gestelde administratieve voorwaarden leiden ertoe dat materieel de fiscale inbreng nog sterker wordt beperkt tot betaalkantoor. Daarbij komt dat uniformering van de «randvoorwaarden» voor alle faciliteiten moeilijker wordt te bereiken door de ingreep van de Europese Commissie.

Op grond daarvan adviseert de Raad opnieuw te bezien of aan een fiscale subsidie uit een oogpunt van doelmatigheid, duidelijkheid, rechtszekerheid en eenvoud van uitvoering de voorkeur moet blijven worden gegeven boven een subsidie die door het desbetreffende vakdepartement wordt toegekend.

2. Naar aanleiding van de voorgestelde aanpassing van de voorwaarden voor een gedeeltelijke willekeurige afschrijving op laboratoriumgebouwen, adviseert de Raad de keuze voor een belastinguitgaven in plaats van een subsidie die door het desbetreffende vakdepartement wordt toegekend, opnieuw te bezien.

In reactie hierop zij opgemerkt, dat de omstandigheid dat de aanmeldingsprocedure voor de gedeeltelijk willekeurige afschrijving op laboratoriumgebouwen waarin speur- en ontwikkelingswerk zal gaan plaatsvinden is aangepast aan opvattingen van de Europese Commissie, geen aanleiding vormt om de keuze voor een fiscale subsidie te heroverwegen. Bij de afweging of voor een subsidie of voor een fiscale maatregel moet worden gekozen is een aantal criteria van belang. De belangrijkste hiervan zijn doeltreffendheid (beleidseffectiviteit), doelmatigheid (kostenefficiëntie) en inpasbaarheid binnen de fiscale structuur. Op grond van deze criteria is de keuze op een fiscale maatregel gevallen, nu de maatregel kan worden ingepast in een administratief kader dat vergelijkbaar is met het administratieve kader zoals dat reeds bestaat voor de afdrachtsvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk en dus niet leidt tot extra administratieve lasten. Bovendien zijn belastingplichtigen reeds bekend zijn met de voor de regeling relevante procedures en instanties. Daarnaast leidt deze maatregel in beginsel tot een verlaging van de collectieve lastendruk.

3. Ondernemerspakket 21e eeuw.

In paragraaf 1.3, Ondernemerspakket 21e eeuw, van de toelichting is gesteld, dat overeenstemming bestaat met het bedrijfsleven over een integraal pakket fiscale maatregelen, het zogenoemde ondernemerspakket 21e eeuw. De invoering van dit pakket zal in twee tranches plaatsvinden. In de toelichting wordt deze tweedeling niet uiteengezet. De Raad merkt op, dat de invoering

van de eerste tranche niet «volgens schema» verloopt aangezien de maatregelen weliswaar leiden tot een lastenverzwaring van 15 miljoen gulden, maar van de daarbij in aanmerking genomen opbrengst uit hoofde van het afschaffen van de assurantiereserve eigen risico en de exportrisicoreserve 100 miljoen gulden wordt aangewend voor de invulling van de eerste tranche taakstelling tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelgeving. Op deze wijze blijft de beoogde taakstelling per saldo met 85 miljoen gulden achter in 2000.

De Raad stemt in met de afschaffing van beide reserves op grond van de overwegingen die in het advies inzake het voorstel van wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB'01) zijn opgenomen (kamerstukken II 1998/99, 26 727, B, punten 42–44).

De Raad adviseert in de toelichting de gedeeltelijke invoering van het ondernemers-pakket 21e eeuw te motiveren, mede in het licht van de achterblijvende taakstelling.

3. De Raad constateert, dat de keuze om het Ondernemerspakket 21e eeuw in twee tranches in te voeren niet wordt toegelicht. Daarnaast merkt de Raad op, dat de invoering van de eerste tranche niet «volgens schema» verloopt, omdat de realisering van de taakstelling tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelgeving in 2000 met 85 miljoen achterblijft.

Het kabinet heeft besloten zo snel mogelijk het ondernemerspakket integraal in te voeren. Hoewel onze voorkeur uitgaat dit pakket in één wetsvoorstel te vatten, is dit wets- en uitvoeringstechnische niet mogelijk gebleken. Daarom is gekozen naar een gefaseerde invoering. Daarnaast is wat de fasering van maatregelen betreft ook gekeken naar de inpasbaarheid binnen de budgettaire kaders voor 2000. De wets- en uitvoeringstechnische mogelijkheden en de budgettaire inpasbaarheid zijn ook de redenen waarom is afgeweken c.q. kon worden afgeweken van de in het Regeerakkoord opgenomen fasering voor de invulling van de taakstelling tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelgeving. In overeenstemming met het advies van de Raad, is de motivering voor de gefaseerde invoering van het ondernemerspakket 21e eeuw in de toelichting bij het wetsvoorstel belastingplan 2000 opgenomen.

4. Arbeidskostenforfait.

De Raad constateert dat de rechtsongelijkheid met betrekking tot het arbeidskostenforfait die door de Hoge Raad in het arrest van 12 mei 1999, BNB 1999/271 is gesignaleerd, niet is weggenomen, maar tevens dat deze ongelijkheid niet verder is vergroot. In de toelichting op artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel is opgemerkt dat een reparatie van deze rechtsongelijkheid aanzienlijke budgettaire consequenties heeft, terwijl een budgettair neutrale reparatie aanzienlijke inkomensgevolgen zou hebben. Deze toelichting dient met de bedoelde bedragen te worden aangevuld.

Naar het oordeel van de Raad heeft het aanpassen van verdragsstrijdige regelingen hoge prioriteit, mede gelet op de mogelijke – niet gebudgetteerde – gevolgen van rechterlijk ingrijpen bij het achterwege laten van deze aanpassingen.

De voorgestelde wijziging van artikel 37 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB'64) kiest voor een oplossing om vergroting van de rechtsongelijkheid te voorkomen. Deze oplossing, die minder gecompliceerd is dan de maatregelen die nodig zijn om de rechtsongelijkheid op te heffen die de Hoge Raad met betrekking tot het autokosten-forfait heeft vastgesteld en waarover de Raad in het belastingplan 1999 adviseerde (kamerstukken II 1998/99, 26 245, B, punt 5), zou ook toegepast kunnen worden voor het wegnemen van de rechtsongelijkheid over de voorafgaande jaren.

De Raad adviseert het achterwege laten van een verhoging van het bedrag van de (werkelijke) aftrekbare kosten (artikel 37 Wet IB'64) met een aanvullend bedrag dat overeenstemt met de verhogingen van het arbeidskostenforfait in de aan het jaar 2000 voorafgaande jaren die zijn terug te voeren op andere dan fiscale doelen, te heroverwegen.

4. De door de Hoge Raad gesignaleerde ongerechtvaardigde ongelijkheid in het arbeidskostenforfait is binnen een samenhangend geheel weggenomen in het wetsvoorstel Wet inkomstenbelasting 2001 door een algemene aftrek (niveau arbeidskostenforfait 1990 met uitsluitend toepassing van de inflatiecorrecties sindsdien), geen werkelijke kostenafrek en de invoering van een

arbeidskorting als element van de standaardheffingskorting. Dit wetsvoorstel is reeds aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. In de antwoorden op kamervragen inzake het arbeidskostenforfait (kamerstukken II, vergaderjaar 1998–1999, Aanhangsel, blz. 3267) heb ik, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, al aangegeven dat een reparatie voor uitsluitend één belastingjaar aanzienlijke budgettaire en/of inkomenspolitieke consequenties zal hebben die niet zijn voorzien. Uitgaande van een reparatie waarbij alle werkenden met een arbeidsinkomen boven het niveau van het arbeidskostenforfait 1990 (inclusief de inflatiecorrecties nadien), een aftrek krijgen ter grootte van de arbeidsmarktpolitieke verhogingen van het arbeidskostenforfait sinds 1990, liggen de budgettaire consequenties – de Raad vraagt daarnaar – in de orde van grootte van 0,4 tot 5 mld. Een budgettair neutrale reparatie via een verlaging van het arbeidskostenforfait zou leiden tot een inkomenseffect van –0,4%-punt op minimumloon-niveau. De memorie van toelichting zal met deze cijfers worden aangevuld. Tegen deze achtergrond is de in het wetsvoorstel belastingplan 2000 reeds opgenomen maatregel niet doorgetrokken in de door de Raad aangegeven richting.

5. Invoering Wet inkomstenbelasting 2001.

In het belastingplan 2000 zijn enkele maatregelen opgenomen met het oog op de invoering van de Wet IB'01. Deze maatregelen betreffen de aftrekbeperking voor vooruitbetaalde kosten terzake van onderhoud van een onroerende zaak (artikel 38, achtste lid, Wet IB'64) en het vervallen van de mogelijkheid tot terugwenteling van betaalde lijfrentepremies (eerste tranche) (artikel 45b, tweede lid, Wet IB'64). De Raad acht deze maatregelen passend met het oog op de invoering van de Wet IB'01 maar merkt op, dat indien de inwerking-treding van de Wet IB'01 niet op 1 januari 2001 plaatsvindt, corrigerende maatregelen nodig zijn om de voorgestelde maatregelen tot de datum van inwerking-treding van de Wet IB'01 teniet te doen teneinde verlies van kostenafrek te vermijden of herstel van de terugwenteling mogelijk te maken. De Raad adviseert aan dit aspect aandacht te geven.

Daarnaast merkt de Raad op dat elke twijfel of ook na de inwerking-treding van het gewijzigde artikel 45b, tweede lid, Wet IB'64 op 1 januari 2000 de terug-wenteling van de in de periode januari – juni 2000 betaalde lijfrentepremies (eerste tranche) naar 1999 op de gebruikelijke wijze mogelijk blijft, kan worden voorkomen door het gewijzigde artikel 45b, tweede lid, Wet IB'64 op 1 juli 2000 in werking te laten treden.

De Raad adviseert artikel XXIX in deze zin aan te passen.

5. De Raad vindt het passend dat er maatregelen zijn getroffen die anticipatie op het nieuwe fiscale stelsel voorkomen. De Raad merkt daarbij op dat indien de Wet inkomstenbelasting 2001 niet met ingang van 1 januari 2001 in werking treedt, corrigerende maatregelen nodig zijn. Indien blijkt dat onderhoudskosten en betaalde lijfrentepremies als gevolg van een mogelijke latere inwerking-treding van de Wet inkomstenbelasting 2001 dan 2001 tussen wal en schip vallen, zullen tijdig maatregelen worden getroffen.

Vervolgens adviseert de Raad om de wijziging van artikel 45b, tweede lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 op 1 juli 2000 in werking te laten treden. Een dergelijk tijdstip van inwerking-treding voorkomt volgens de Raad twijfels over de vraag of terugwenteling van de in de periode januari–juni 2000 betaalde lijfrentepremies (eerste tranche) naar 1999 op de gebruikelijke wijze mogelijk blijft. Hoewel ik oog heb voor de twijfels waarop de Raad doelt, heb ik gemeend geen gevolg te moeten geven aan het advies op dit punt, omdat daardoor nieuwe complicaties ontstaan. Zo is voor de aangiften over 1999 de wettekst relevant zoals die voor 1999 geldt. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat de opvolging van de suggestie van de Raad een nieuw interpretatieprobleem zou oproepen. Inwerking-treding van de voorgestelde wijziging halverwege het kalenderjaar 2000 in verband met de terugwenteling in de eerste helft van 2000 naar het kalenderjaar 1999 zou de vraag zou kunnen oproepen welke wettekst binnen het jaar 2000 zou moeten worden gevolgd. Teneinde eventuele onduidelijkheden te voorkomen, is de artikelsgewijze toelichting uitgebreid, waardoor nog uitdrukkelijker wordt aangegeven dat eerste tranche lijfrente-premies die voor 1 juli 2000 worden betaald, nog op de gebruikelijke wijze kunnen worden teruggewenteld naar 1999.

6a. Jonggehandicaptenaftrek.

De invoering van de jonggehandicaptenaftrek vormt een inkomensondersteuning voor jonggehandicapten door gedeeltelijke defiscalisering van de Wajong-uitkering. De Wajong-uitkeringen komen ten laste van de algemene middelen. Uit dien hoofde ligt een verhoging van de uitkeringen teneinde tot een substantiële verbetering van de inkomenspositie te komen meer voor de hand dan gedeeltelijke defiscalisering van de uitkeringen, aangezien alsdan het zicht op het totaal van de met de Wajong-uitkeringen gemoeide gelden behouden blijft. Gedeeltelijke defiscalisering van de uitkeringen versluist dit. Daarbij komt dat de voorgestelde maatregel ruw is. In de toelichting op artikel I, onderdeel N, van het voorstel wordt opgemerkt dat de faciliteit niet geldt voor degenen die «te veel» ander inkomen uit arbeid hebben, zonder dat daarbij wordt ingegaan op de «val» waarbij een beperkt hoger loon dan de Wajong-uitkering de beoogde inkomensverbetering volledig blokkeert. Evenmin wordt voor de toekenning van de aftrek onderscheid gemaakt tussen een volledige en een gedeeltelijke Wajong-uitkering. De Raad adviseert de keuze voor een gedeeltelijke defiscalisering van de Wajong-uitkeringen te heroverwegen.

b. Samenloop met ouderenaftrek.

Cumulatie van de jonggehandicaptenaftrek en ouderenaftrek is niet mogelijk op grond van artikel 55, zevende lid, Wet IB'64. De jonggehandicaptenaftrek wordt niet naar tijdsgelang toegepast. In het jaar dat de uitkeringsgerechtigde 65 jaar wordt, geldt de ouderenaftrek. Bij de loonbelastinginhouding wordt de jonggehandicaptenaftrek toegerekend aan de periode van inhouding. Aangezien de bedragen van de jonggehandicaptenaftrek en de ouderenaftrek verschillen, adviseert de Raad met een cijfervoorbeeld toe te lichten dat bij een uitkeringsgerechtigde in het jaar dat deze 65 wordt, ingeval een aanslag wordt opgelegd, het effect van de jonggehandicaptenaftrek bij de loonbelastinginhouding niet (gedeeltelijk) wordt weggenomen.

6a. De Raad stelt dat de jonggehandicaptenaftrek een inkomensondersteuning voor jonggehandicapten biedt door gedeeltelijke defiscalisering van de Wajong-uitkering. Hierin kan ik de Raad niet geheel volgen. Weliswaar leidt zowel een verhoging van de belastingvrije som als een gedeeltelijke defiscalisering tot een vermindering van te betalen belasting, maar in de uitwerking zijn beide maatregelen niet aan elkaar gelijk. Hierbij wijs ik er onder meer op dat een gedeeltelijke defiscalisering in tegenstelling tot de voorgestelde verhoging van de belastingvrije som, de hoogte van het belastbare inkomen beïnvloedt en zodoende bijvoorbeeld effecten kan hebben voor de buitengewone lastenaftrek alsmede op inkomensafhankelijke regelingen die het belastbare inkomen tot uitgangspunt hebben. De Raad acht een verhoging van de uitkeringen meer voor de hand te liggen aangezien alsdan het zicht op het totaal van de met de Wajong-uitkeringen gemoeide gelden beter behouden blijft. Ook met een aftrekpost specifiek voor deze groep, blijft het zicht behouden. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven kent de voorgestelde regeling een zekere mate van ruwheid. Ten aanzien van de door de Raad gesignaleerde «val» merk ik het volgende op. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven gaat het bij jonggehandicapten in verreweg de meeste gevallen om mensen met een volledige uitkering die nooit aan de arbeidsmarkt hebben kunnen deelnemen. Dat is ook primair de reden voor de introductie van deze fiscale regeling voor deze specifieke groep. Jonggehandicapten die volledig al dan niet in WSW-verband werken, zullen in het algemeen een zodanig hoger inkomen hebben dat zij ook netto in een betere inkomenspositie verkeren dan de jonggehandicapten met een Wajong-uitkering plus faciliteit. Voor de hele beperkte groep van jonggehandicapten met een (kleine) gedeeltelijke uitkering zou de «val» zich kunnen voordoen. Aangezien het hier slechts om een enkeling gaat en gezien de al in de memorie van toelichting gesignaleerde grote uitvoeringsproblemen die een naar rato verlaagde aftrek bij een gedeeltelijke uitkering mee zou brengen, is van deze mogelijkheid afgezien. De memorie van toelichting is met het vorenstaande aangepast.

6b. Voor de situatie van samenloop met de ouderenaftrek adviseert de Raad om met een cijfervoorbeeld toe te lichten dat bij een uitkeringsgerechtigde aan wie het jaar waarin hij 65 wordt een aanslag in de inkomstenbelasting wordt

opgelegd, het effect van de jonggehandicaptenaftrek bij de loonbelasting-inhouding niet (gedeeltelijk) wordt weggenomen. In verband hiermee is de memorie van toelichting aangepast.

7a. Gedragsbeïnvloeding regulerende energiebelastingen.

In het advies van 2 juni 1995 inzake de wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting (kamerstukken II 1994/95, 24 250, B) heeft de Raad opgemerkt dat aangezien energiebesparing de centrale doelstelling van die maatregelen is en aanzienlijke bedragen voor dit doel worden geheven en besteed, het inzicht in de effecten dient te worden vergroot. Bij de invoering van deze belasting konden de gevolgen van de prijsprikkel (autonome besparingen door kleinverbruikers), de effecten op de aanbodzijde van energie en de directe werking door ondersteuning van maatregelen gericht op energiebesparende aankopen en investeringen, de drie werkingslijnen van de regulerende energiebelasting, alleen theoretisch worden becijferd. Inmiddels moeten de feitelijke effecten zichtbaar zijn geworden. In de toelichting op de maatregelen met betrekking tot de regulerende energiebelastingen is aan de effecten op de gedragsbeïnvloeding geen aandacht gegeven, hoewel dit toch de inzet van de maatregelen is.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de bereikte gedragsbeïnvloeding en te beschrijven op welke wijze deze gedragsbeïnvloeding stelselmatig gevolgd wordt.

b. Leidingwater.

Het belastingplan 2000 omvat onder meer de invoering van de belasting op leidingwater. Tevens wordt het per 1 januari 1999 ingevoerde algemene tarief van de omzetbelasting voor de levering van water teruggenomen. Met ingang van 1 januari 2000 zal opnieuw het lage omzetbelastingtarief op water van toepassing zijn.

De Raad merkt op dat de belasting op leidingwater een maximum van 300 m³ per aansluiting kent waarover de belasting wordt geheven. Materieel betekent dit dat de belastingheffing is gericht op de kleinverbruikers. De vraag naar leidingwater is bij deze kleinverbruikers slechts in zeer beperkte mate door hen te beïnvloeden. De Raad heeft op het aspect van de inelastische vraag bij kleinverbruikers reeds bij de invoering van de regulerende energieheffingen gewezen. De invoering van de belasting op leidingwater vergt uit dien hoofde een uitdrukkelijke motivering met een nauw omschreven milieudoelstelling. Bij die motivering dient tevens betrokken te worden de uitsluiting van de heffing voor de grootverbruikers, bij wie het kunnen bereiken van een milieudoelstelling meer aannemelijk is te maken. Het terugsluizen van de opbrengst die van grootverbruikers verkregen kan worden, kan evenals in het belastingplan plaatsvindt ten aanzien van de voorgestelde heffing, op soortgelijke wijze vorm worden gegeven.

De Raad adviseert de invoering van een belasting op leidingwater dragend te motiveren.

7a. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad om in de toelichting in te gaan op de bereikte gedragsbeïnvloeding en te beschrijven op welke wijze deze gedragsbeïnvloeding stelselmatig gevolgd wordt, merk ik het volgende op.

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verhoging van de tarieven van de regulerende energiebelasting (REB) betreft de tweede tranche van de in het Regeerakkoord voorziene totale verhoging. De eerste tranche was opgenomen in het Belastingplan 1999. In de memorie van toelichting bij laatstbedoeld belastingplan is aandacht besteed aan de milieueffecten van de voorziene totale verhoging (kamerstukken II 1998/99, 26 245, nr. 3, blz. 13 en 14). De daarin opgenomen overwegingen gelden onverkort voor de tweede tranche.

Met betrekking tot de wijze waarop de gedragsbeïnvloeding stelselmatig gevolgd wordt verwijs ik naar de Jaarrapportage regulerende energiebelasting over 1997, die bij brief van 10 maart 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In deze jaarrapportage wordt ingegaan op de effectiviteit van de REB, zowel op de vraagzijde als de aanbodzijde.

Uit het voor de jaarrapportage uitgevoerde onderzoek blijkt dat financiële overwegingen voor bedrijven en huishoudens een rol spelen bij hun keuzen

rondom energiebesparing en duurzame energie. Wel wordt de kanttkening gemaakt dat de op grond van wetenschappelijk onderzoek veronderstelde effecten van de REB op het energieverbruik op korte termijn moeilijk concreet zijn vast te stellen. Uit het uitgevoerde onderzoek komt hiervoor onder andere als reden naar voren dat de in de praktijk gemeten energiebesparing en toepassing van duurzame energie niet kunnen worden toegeschreven aan één enkel instrument zoals de REB. Dit geldt temeer omdat de ingezette instrumenten elkaar onderling versterken. Voor het kabinet telt met name dit laatste element zwaar. De REB is immers nadrukkelijk ingevoerd als onderdeel van een totale instrumentenmix. In de jaarrapportage is aangegeven dat het kabinet thans onvoldoende aanleiding ziet om op dit moment tot een grootschalig kwalitatief vervolgonderzoek te besluiten. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (paragraaf 3.1) zal overigens in plaats van de jaarlijkse rapportage over de REB voortaan gebruik worden gemaakt van de door EZ te publiceren energierapporten.

7b. De Raad merkt op dat de voorgestelde belasting op leidingwater vanwege het maximum van 300 m³ materieel gericht is op kleinverbruikers. Vanwege de door de Raad aangenomen inelasticiteit van de vraag bij kleinverbruikers, waarvan de Raad opmerkt daarop ook al gewezen te hebben ten aanzien van de invoering van de regulerende energiebelasting, acht hij voor deze belasting een uitdrukkelijke motivering met een nauw omschreven doelstelling noodzakelijk, waarbij ook betrokken dient te worden de uitsluiting van de heffing voor de grootverbruikers.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is de voorgestelde leidingwaterbelasting bedoeld ter vervanging van de in het kader van het Belastingplan 1999 doorgevoerde indeling van water in het algemene BTW-tarief in plaats van in het verlaagde tarief. Bij de beraadslagingen over die maatregel in de Tweede Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan de achtergrond en de doelstelling van de maatregel. Van belang daarbij was ook dat de belastingverzwaring, naast vergroening, beoogde een bijdrage te leveren aan de in het Regeerakkoord opgenomen verschuiving van 0,7 mld lastendruk van de inkomsten- en de loonbelasting naar andere (milieu)belastingen dan de energiebelastingen. Daarmee is ook de beperking tot voornamelijk huishoudelijk verbruik gegeven. In de huidige regeling wordt dat bereikt doordat de BTW als zodanig voornamelijk op huishoudens drukt. In de voorgestelde regeling wordt zulks bereikt door een maximaal volume van 300 m³ waarover geheven wordt, waarbij voorzover de belasting – onbedoeld – bij het bedrijfsleven terecht komt, deze als onderdeel van de generieke terugsluismaatregelen naar het bedrijfsleven wordt teruggesluisd. De memorie van toelichting zal op dit punt worden aangevuld.

8. Katvangers.

In paragraaf 8.1 van de toelichting wordt de bestrijding van de zogenoemde katvangersconstructie beschreven. De Raad adviseert deze toelichting uit te breiden en in ieder geval ook in te gaan op de uitwinning van een motorrijtuig indien «degene die enig recht heeft op een dergelijk motorrijtuig» zich bekendmaakt en alle verschuldigde belastingen en bijkomende kosten en boetes die betrekking hebben op dat motorrijtuig voldoet.

8. Aan het advies van de Raad de toelichting op dit punt uit te breiden, is gevolg gegeven.

9. Arbeidsintensieve diensten.

Artikel XXV van het wetsvoorstel geeft de wettelijke grondslag voor het experiment met een verlaagd omzetbelastingtarief op arbeidsintensieve diensten. In paragraaf 5.1 van de toelichting wordt uiteengezet dat in Europese-Unieverband een lijst met een vijftal categorieën arbeidsintensieve diensten voorligt. Inmiddels is duidelijk geworden dat elke lidstaat twee categorieën uit deze lijst kan kiezen en dat deze keuze door de lidstaten verschillend kan zijn. Naar het oordeel van de Raad dient de wetgever de keuze van de in het experiment te betrekken arbeidsintensieve diensten te maken. De Raad adviseert de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 behorende tabel I bij wet te wijzigen.

9. Naar het oordeel van de Raad dient de wetgever de keuze van de in het experiment te betrekken arbeidsintensieve diensten te maken. Hij adviseert daarom genoemde tabel I bij wet te wijzigen. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de desbetreffende richtlijn nog niet is vastgesteld. Wel heb ik goede hoop dat dit binnen afzienbare tijd (in oktober 1999) zal gebeuren en dat Nederland uiteindelijk de mogelijkheid zal krijgen aan het experiment deel te nemen met twee of drie sectoren uit de nog vast te stellen Europese lijst. Nederland zal vóór 1 november 1999 in Brussel zijn keuze moeten aanmelden en een machtiging dienen aan te vragen om met de door gewenste sectoren ook daadwerkelijk aan het experiment te mogen deelnemen. Naar verwachting zal dan pas in december 1999 de Raad van de Europese Unie hierover beslissen. Pas na machtiging kan de hiervoor genoemde tabel 1 worden gewijzigd. Aangezien tegelijkertijd in de richtlijn voorzien is dat het experiment van start gaat op 1 januari 2000, heb ik in dit uitzonderlijke geval ervoor gekozen te voorzien in een aanwijzing bij ministeriële regeling.

10. Wijziging voorstel van Wet Inkomstenbelasting 2001. De maatregelen met betrekking tot de willekeurige afschrijving, reserve assurantie eigen risico, exportreserve en jonggehandicaptenaftrek zullen tot wijziging van het voorstel van Wet IB'01 leiden. Deze wijzigingsvoorstellen zijn niet in het belastingplan 2000 opgenomen hoewel het tijdschema van behandeling van de Wet IB'01 daartoe wel aanleiding zou geven. De Raad adviseert het voorstel met de wijzigingsvoorstellen aan te vullen.

10. De Raad constateert dat een aantal maatregelen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel voor het Belastingplan 2000 doorwerken naar het wetsvoorstel voor de Wet inkomstenbelasting 2001 (kamerstukken II 26 727, nr 1–2). Een mogelijkheid om deze doorwerking te regelen is om, zoals de Raad voorstelt, het belastingplan 2000 aan te vullen met wijzigingen van het wetsvoorstel voor de Wet inkomstenbelasting 2001. Om praktische redenen wordt er echter voor gekozen om de doorwerking van de nu voorgestelde maatregelen naar het wetsvoorstel voor de Wet inkomstenbelasting 2001 te verwerken nadat de het wetsvoorstel voor het belastingplan 2000 door de Tweede Kamer is aanvaard. De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel belastingplan 2000 aan te brengen. De eerste betreft een wijziging van de afdrachtsvermindering kinderopvang. Het bedrag dat maximaal als kosten voor opvang bij de werknemer thuis voor deze vermindering in aanmerking kan worden genomen, is in overeenstemming gebracht met het voorgestelde maximum terzake voor de loonbelasting. Voorts is in verband met het voorstel een belasting op leidingwater in te voeren, de bepalingen inzake heffingsrente (Algemene wet inzake rijksbelastingen), verzet tegen beslaglegging en bestuurdersaansprakelijkheid (Invorderingswet 1990) ook van toepassing verklaard op de belasting voor leidingwater. Daarnaast heeft een aantal redactionele aanpassingen plaatsgevonden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik mag u, mede namens de minister van Financien, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 september 1999, no. W06.99.0474/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- In artikel II, onder F, onderdeel 4, «jonggehandicaptenaftrek» aanvullen met: over een loontijdvak van een jaar.

Memorie van toelichting

- De in paragraaf 1.2 opgenomen tabel inzake de verdeling van lasten (500 miljoen gulden) en generieke terugsluizing in de 2e tranche vergroening aanvullen tot een kloppende telling.
- In paragraaf 3.5 de vindplaats opnemen van het genoemde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.
- In het artikelsgewijze gedeelte artikel XXIII toelichten.