

Vergaderjaar 2000–2001

27 431

Wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2001)

C

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 november 2000 en het nader rapport d.d. 6 november 2000, 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 26 oktober 2000, no. 00.005871, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging op het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere belastingwetten c.a. (Veegwet Wet inkomstenbelasting 2001), met toelichting.

De nota van wijziging op het wetsvoorstel Veegwet Wet inkomstenbelasting 2001 geeft uitwerking aan het zogenaamde dieselakkoord in verband met de hoge brandstofprijzen. Het betreft de volgende maatregelen op het gebied van de brandstofaccijns en de motorrijtuigenbelasting (MRB):

- a. verhoging teruggaaf voor zware vrachtauto's (verhoging regeling paarse diesel);*
- b. uitbreiding regeling paarse diesel tot kleine vrachtauto's, bussen en bestelauto's;*
- c. uitbreiding regeling paarse diesel tot taxi's;*
- d. invoering stimuleringsregeling laagzwavelige diesel;*
- e. differentiatie in de MRB voor zware vrachtauto's naar aantal assen en luchtvering;*
- f. voor het jaar 2000 laten vervallen van het jaarlijkse maximum en vanaf 2001 van het minimum per tankbeurt voor de toepassing van de teruggaafregeling.*

De Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van de inhoud en opnemings daarvan in een afzonderlijk wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 26 oktober 2000, no. 00.005871, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de bovengenoemde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 november 2000, no. W06.00.0491/IV, bied ik u mede namens de Minister van Financiën hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

Algemeen

1. De in deze nota van wijziging opgenomen maatregelen vertonen inhoudelijk geen samenhang met het wetsvoorstel dat wordt gewijzigd. In verband daarmee adviseert de Raad om de voorgestelde bepalingen op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel.

1. Ik heb in de opmerking van de Raad aanleiding gezien de nota te wijzigen in een nota van wijziging op het wetsvoorstel houdende wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2001) (27 431).

2. De in de nota van wijziging opgenomen maatregelen strekken tot compensatie van de hoge brandstofprijzen voor – kort gezegd – de transportsector en de taxibranche. Andere sectoren die evenzeer te lijden hebben onder de hoge brandstofprijzen zullen niet of nauwelijks kunnen meeprofiteren van de voorgestelde maatregelen. De Raad acht het noodzakelijk toe te lichten waarom de regering van mening is dat deze vorm van ongelijke behandeling toelaatbaar is. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

2. De onderhavige nota van wijziging ziet op de uitwerking van een deel van het compensatiepakket voor de vervoerders- en verladerssector. Naast dit pakket is er ook een compensatiepakket getroffen voor de visserijsector. Dit pakket betreft echter niet-fiscale maatregelen. Er is voorts uitgebreid gekeken of andere sectoren vergelijkbare problemen kennen als de transport- en de visserijsector. Tot nu toe is dit niet het geval, behoudens de glastuinbouw. Een onderzoek naar de problemen in deze sector loopt nog. De suggestie van de Raad dat er sprake is van ongelijke behandeling, deel ik dan ook niet.

3. De Raad heeft meermalen het instrumentele gebruik van de belastingwetgeving en fiscale subsidies in zijn advisering betrokken. De Raad wijst het instrument als zodanig niet zonder meer af, maar kan niet voorbijgaan aan de spanning die het opnemen van fiscale subsidies in een heffingswet, waarin de budgettaire functie op de eerste plaats staat, oproept.

De Raad constateert dat de voorgestelde teruggaaf van accijnzen inbreuk maakt op het fiscale stelsel aangezien ondernemers dergelijke belastingen gewoonlijk doorberekenen in de prijzen, hetgeen tot de vraag leidt naar het uiteindelijke effect van de maatregelen. De Raad is van mening dat mede om deze reden het invoeren van een directe subsidieregeling meer in de rede zou liggen.

De Raad adviseert aan dit aspect aandacht te besteden.

3. De met de transportsector afgesproken maatregelen hebben een tweeledig doel, te weten voor het jaar 2000 de liquiditeitspositie van de sector te verlichten en voor de jaren na 2000 te komen tot een aantal structurele maatregelen, gericht op versterking van de sector, bevordering van het gebruik van milieuvriendelijke brandstof en de (verdere) aanpassing van de motorrijtuigenbelasting aan de Europese richtlijn ter zake.

In zoverre speelt de vraag of het fiscale instrument geëigend is in plaats van subsidieverstrekking alleen voor de maatregelen voor het jaar 2000. Gegeven de achtergrond van de compensatie is gezocht naar een instrumentarium dat gerelateerd is aan het diesilverbruik per voertuig en voorts verdedigbaar is in het licht van de Europese regelgeving. In dit licht is de keuze voor een uitbreiding c.q. verhoging van de zogenoemde teruggaafregeling paarse dieselolie een voor de hand liggende. De accijnsregelgeving biedt hiermee immers een kant en klaar instrument, dat bovendien tot stand is gekomen vanuit dezelfde achtergrond, namelijk de wens te komen tot een onderscheiden behandeling van verschillende voertuigcategorieën. Tot slot speelt een rol dat gebruikmaking van het bestaande instrumentarium de administratieve lasten voor zowel overheid als bedrijfsleven tot het minimum beperkt. Ik deel dan ook niet de mening van de Raad dat het invoeren van een directe subsidieregeling meer in de rede zou liggen.

4. Blijkens berichten in de pers heeft de Commissie in het kader van het staatssteuntoezicht aan verschillende lidstaten vragen gesteld over de door hen getroffen compensatiemaatregelen.¹ Ook aan Nederland zijn kennelijk vragen gesteld. Hierbij is van belang dat elk voornemen tot het treffen van een

¹ Zie in het bijzonder het bericht in Bulletin Quotidien Europe nr. 7802, bladzijde 12.

steunmaatregel moet worden aangemeld bij de Europese Commissie en dat een dergelijke maatregel pas ten uitvoer kan worden gelegd nadat goedkeuring is verkregen. De Raad adviseert met de staatssteunaspecten rekening te houden en hierop in de toelichting nader in te gaan.

4. De tijdelijke maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op het jaar 2000 vallen binnen de termen van de derogatie die door de Raad aan Nederland is verleend om toepassing te geven aan een verlaging van de accijnstarieven op diesel voor bedrijfsvoertuigen op voorwaarde dat dergelijke tarieven niet onder de communautaire minimumtarieven liggen. Maatregelen die door een derogatie worden gedekt behoeven volgens de Nederlandse regering geen nadere beoordeling in het kader van het communautair staatssteuntoezicht. Bovendien is de tijdelijke extra tegemoetkoming in de ogen van de Nederlandse regering geen specifieke steunmaatregel, maar een algemene maatregel die principieel buiten het bereik van de communautaire staatssteunregels valt. De tijdelijke extra tegemoetkoming zal beschikbaar worden gesteld voor alle bedrijfsauto's. De maatregel mist derhalve de benodigde specificiteit om als steunmaatregel aangemerkt te worden. Geconcludeerd kan worden dat naar inschatting van de Nederlandse regering de voornoemde tijdelijke maatregelen inzake de paarse diesel voor 2000 geen aanmeldingsplichtige steunmaatregelen zijn. De «standstill» bepaling is dan ook niet van toepassing. Voor de stimulering van de laagzwavelige dieselolie voor 2001 en voor zover het betreft de introductieperiode voor de transportsector, zal – indien de Commissie hiertoe uitdrukkelijk verzoekt – tot aanmelding in het kader van artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag worden overgegaan. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Paarse dieselolie

5. Met betrekking tot de intensivering van de regeling inzake paarse diesel voor zware vrachtauto's is van belang artikel 3, vijfde lid, van de derogatiebeschikking¹, waarin is bepaald dat Nederland verlaging van de accijnstarieven op diesel voor bedrijfsvoertuigen mag toepassen op voorwaarde dat dergelijke tarieven niet onder de in de gemeenschapswetgeving vastgestelde minimumtarieven liggen.

De Raad adviseert om in de toelichting op dit aspect in te gaan.

5. Naar aanleiding van het advies van de Raad om in de toelichting in te gaan op het aspect dat bij de toepassing van de teruggaafregeling paarse dieselolie de in de gemeenschapswetgeving vastgestelde minimumtarieven in acht dienen te worden genomen, heb ik in de toelichting op artikel XVIIA een passage opgenomen waarin de ruimte tussen de Nederlandse tarieven en de in Europees verband vastgestelde minimumtarieven tot uitdrukking komt.

6. De uitbreiding regeling paarse diesel tot kleine vrachtauto's, bussen en bestelauto's is beperkt van opzet. De regeling zal alleen gelden met betrekking tot in het jaar 2000 getankte diesel. Verder is met betrekking tot bussen en bestelauto's de beperking aangebracht dat de houder in het bezit moet zijn van een vergunning voor het verrichten van openbaar of besloten busvervoer, onderscheidenlijk een vergunning voor beroepsvervoer dan wel dat er sprake is van een inschrijving in het Handelsregister waaruit blijkt dat het vervoer van goederen tot de hoofdtaken van het bedrijf behoort.

De eenmalige teruggaafregeling 2000 voor lichte vrachtauto's, bussen en bestelauto's is gekoppeld aan de vergunning voor personen-, onderscheidenlijk goederenvervoer. Voor bestelauto's is een inschrijving in het Handelsregister noodzakelijk. De achtergrond voor deze extra voorwaarden zal zijn dat bij deze categorieën allerlei vormen van niet-bedrijfsmatig gebruik voorkomen, in het bijzonder (op grote schaal) waar het bestelauto's betreft. Het Handelsregister biedt daarvoor echter een ongeschikt aanknopingspunt. Niet in alle gevallen is immers inschrijving in het Handelsregister verplicht.

Voorts zullen buitenlandse ondernemers niet gemakkelijk aan de voorwaarden voor toepassing van de regeling kunnen voldoen. Zo zal niet snel aan de voorwaarde van een inschrijving in het Nederlandse Handelsregister worden voldaan. Daarmee kan de regeling een belemmering van het vrije verkeer in de Europese Unie vormen. In verband daarmee adviseert de Raad om te voorzien

¹ Beschikking nr. 1999/880/EG van de Raad van de EU van 17 december 1999 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend de voor bepaalde, voor specifieke doeleinden gebruikte minerale oliën bestaande verlagingen of vrijstellingen van het accijnsrecht toe te passen of te blijven toepassen overeenkomstig de procedure van Richtlijn 92/81/EEG (Pb EG L 331/73).

in een regeling die ook voor buitenlandse ondernemers een reële mogelijkheid biedt om in aanmerking te komen voor de teruggaafregeling. De Raad adviseert de regeling aan te passen.

6. Ter zake van de bestelauto's dient een onderscheid te worden aangebracht tussen die welke in het kader van een vervoersonderneming voornamelijk voor het vervoer van goederen worden aangewend en die welke een andere bestemming hebben. Te dien einde is in eerste instantie aansluiting gezocht bij de wet goederenvervoer en in tweede instantie – uitsluitend voor zover het betreft bestelauto's met een laadvermogen van minder dan 500 kg – bij de inschrijving in het handelsregister. De Raad stelt dat het handelsregister een ongeschikt aanknopingspunt is omdat niet in alle gevallen inschrijving in het handelsregister verplicht is. Ik merk op dat in beginsel elke onderneming verplicht is zich in te laten schrijven in het handelsregister. Slechts in een aantal gevallen wordt op deze verplichting een uitzondering gemaakt. Onder deze uitzonderingen vallen echter niet de ondernemingen waarvoor de onderhavige teruggaafregeling van toepassing beoogd te zijn. Om die reden kan er dan ook zonder meer van worden uitgegaan dat ter zake van hier beoogde ondernemingen een inschrijving in het handelsregister aanwezig behoort te zijn.

De Raad merkt terecht op dat buitenlandse ondernemingen die teruggaaf willen vragen over de in Nederland getankte dieselolie – voorzover het betreft autobussen en bestelauto's – niet gemakkelijk aan de voorwaarden met betrekking tot de vergunning- of inschrijvingsplicht kunnen voldoen. Het is uitdrukkelijk wel de bedoeling dat ook deze buitenlandse ondernemingen voor de uitbreiding van de teruggaafregeling parse dieselolie in aanmerking komen. Op basis van artikel 71a, vijfde lid, van de Wet op de accijns, kunnen bij ministeriële regeling nadere bepalingen worden vastgesteld ter uitvoering van de onderhavige bepalingen. In die regeling zullen bepalingen worden vastgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze deze ondernemers hun recht op teruggaaf kunnen aantonen, bijvoorbeeld door overlegging van stukken (vergelijkbaar aan die welke in Nederland worden gevraagd van Nederlandse ondernemingen) waaruit blijkt dat zij in hun eigen land een vergunning tot het vervoer van goederen hebben verkregen dan wel aldaar als vervoerder zijn ingeschreven.

Laagzwavelige diesel

7. De voorgestelde stimuleringsmaatregel voor laagzwavelige diesel geeft de Raad aanleiding tot een tweetal opmerkingen.

a. De stimuleringsregeling inzake laagzwavelige diesel stimuleert het gebruik van bepaalde producten en bepaalde productieprocessen, en is voorts beperkt tot het gebruik in zware vrachtauto's en autobussen.

De gekozen opzet brengt naar het oordeel van de Raad verschillende doelstellingen samen die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. De stimuleringsmaatregel is erop gericht het milieu te ontzien en zou uit dien hoofde moeten gelden voor eenieder die deze diesel gebruikt. De maatregel is echter beperkt tot zware vrachtauto's en autobussen. Dit maakt de regeling kwetsbaar uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel. Ook kan dit in het kader van de staatssteuntoets problemen opleveren. Het in de toelichting gegeven argument dat laagzwavelige diesel nog slechts beperkt verkrijgbaar is, rechtvaardigt nog niet dat slechts een bepaalde groep van deze regeling zal kunnen profiteren. Overigens kan ook de in de toelichting (algemeen deel) vermelde overcompensatie van 5,2 cent per liter bij een generieke verlaging van de accijns, zoals voorzien in artikel XIII F, in het kader van het staatssteuntoezicht problematisch zijn.

In verband met het voorgaande adviseert de Raad de stimuleringsmaatregel voor laagzwavelige diesel opnieuw te bezien.

b. Ten aanzien van de stimuleringsregeling voor laagzwavelige diesel is een derogatieverzoek ingediend. De inwerkingtreding geschiedt in verband daarmee bij koninklijk besluit. Daarbij wordt echter vermeld dat de maatregel terugwerkende kracht heeft tot 1 januari 2001. Niet kan worden uitgesloten dat in de uiteindelijke beschikking op het derogatieverzoek van een andere datum

wordt uitgegaan. De Raad adviseert daarom bij de desbetreffende bepaling met deze mogelijkheid rekening te houden.

7a. De stimuleringsregeling voor laagzwavelige dieselolie gaat uit van een generieke verlaging van de accijns op deze brandstof met uiteindelijk 8,2 cent per liter, hetgeen alsdan resulteert in twee tarieven voor twee soorten dieselolie (laagzwavelige en andere) waarbij iedere weggebruiker kan profiteren van het verlaagde accijnstarief indien hij laagzwavelige dieselolie tankt. Aangezien de laagzwavelige diesel in de beginfase slechts beperkt voorradig zal zijn, is voorzien in een introductieperiode voor de transportsector. Zodra de laagzwavelige dieselolie in voldoende mate voorhanden is (60% of meer van het aanbod dieselolie) wordt overgegaan tot de hiervoor genoemde generieke verlaging. De Nederlandse regering is van mening dat deze maatregel, zowel het structurele als het tijdelijke element daarin, in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht en overigens vindt over deze voorgenomen maatregelen overleg plaats met de Europese Commissie.

7b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad heb ik de inwerkingtreddingsbepaling ter zake van de stimulering van laagzwavelige dieselolie aangepast. 1 januari 2001 blijft de beoogde datum van inwerkingtreding, maar er wordt rekening gehouden met het feit dat de benodigde derogatie mogelijk uitgaat van een latere datum.

Motorrijtuigenbelasting

8. Voorgesteld wordt een tariefdifferentiatie in de MRB. Deze geeft aanleiding tot twee opmerkingen.

a. In de algemene toelichting wordt wel opgemerkt dat bij deze tariefdifferentiatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de systematiek inzake minimumtarieven in de toepasselijke richtlijn, maar wordt niet duidelijk gemaakt of de voorgestelde differentiatie blijft binnen de kaders van de in dat verband geldende minimumtarieven. De Raad adviseert de toelichting te verduidelijken.

b. In het algemeen deel van de toelichting wordt gemeld dat de differentiatie voor vrijwel alle zware vrachtauto's een verlaging inhoudt. In de artikelsgewijze toelichting staat «Door de differentiatie zullen voor alle vrachtauto's lagere tarieven gelden». De Raad adviseert de toelichting gelijklozend te maken.

8a en b. De toelichting is aangepast aan de opmerkingen van de Raad.

9. Artikel XIII voorziet in een teruggaafregeling voor MRB over tijdvakken na 1 augustus 2001 indien de desbetreffende belasting eerder wordt betaald. In de toelichting (artikelsgewijs) wordt vermeld dat belastingbetalers een ambtshalve teruggaaf krijgen. Tegen een ambtshalve teruggaaf staan in het belastingrecht geen rechtsmiddelen open. Gezien het karakter van deze teruggaaf verdient het volgens de Raad aanbeveling dat deze geschiedt bij een voor bezwaar vatbare beschikking. Gezien de systematiek van het belastingrecht dient dat dan in de wet uitdrukkelijk te worden bepaald. De Raad adviseert de bepaling in voornoemde zin aan te vullen.

9. Het is gebruikelijk om teruggaaf van reeds betaalde belasting in afwijking van de hoofdregel in artikel 83 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 bij een ambtshalve beschikking te verlenen. Daarbij gaat het om een simpele berekening waar verder geen afweging van de inspecteur hoeft plaats te vinden. Het is juist dat tegen een ambtshalve teruggaaf geen rechtsmiddelen openstaan. Mocht een belanghebbende toch van oordeel zijn dat een fout is gemaakt in de berekening dan kan hij zich altijd tot het Centraal bureau motorrijtuigenbelasting wenden. Onjuistheden zullen dan worden hersteld. Bij voorgaande teruggaaf rondes hebben zich met deze procedure overigens geen problemen voorgedaan. Wij zien geen aanleiding in dit geval een andere lijn te kiezen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorgestelde artikel 25a van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 op twee punten aan te passen. Ten eerste zijn de woorden «of meer» toegevoegd in de tabel bij vrachtauto's zonder koppelinrichting met 4 assen. Naar is gebleken bestaan er in de praktijk vrachtauto's met 5 assen. Aangezien de tabel in bijlage I bij de richtlijn geen afzonderlijke minimumtarieven voor vrachtauto's met 5 assen geeft, is aangesloten bij de tarieven voor vrachtauto's met 4 assen. Ten tweede is opgenomen dat de luchtvering of daaraan gelijkgestelde vering zich moet bevinden op de aangedreven assen, conform hetgeen in bijlage I van Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 1999 (PbEG L 87) is bepaald.

Daarnaast zijn nog enkele wijzigingen van redactionele aard aangebracht.

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

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

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos