

Zitting 1977-1978 Nr. 69d

14 377

Regelen ter stimulering en sturing van de investeringen (Wet investeringsrekening)

EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ECONOMISCHE ZAKEN, VOOR FINANCIËN EN VOOR SOCIALE ZAKEN¹

Vastgesteld 16 juni 1978

Nadat het voorlopig verslag der commissies aan de Regering was medegedeeld is van haar ontvangen de navolgende memorie van antwoord.

ALGEMEEN

De onoverzichtelijkheid van de nu te verwachten situatie ter zake van stimuleringsmaatregelen

Ten aanzien van het geheel van steunmaatregelen op de verschillende departementen is de vraag gesteld of wij bereid zijn deze op hun samenhang en overlapping te laten onderzoeken en de weg te effenen naar een (nog) beter inzicht en betere toegankelijkheid te dezen.

Inderdaad is het zo dat er over verschillende departementen gespreid vele steunmaatregelen zijn. Dat vloeit voort enerzijds uit de departementale afbakening en anderzijds uit de gebleken noodzaak of wenselijkheid de veelsoortige problematiek waarvoor ons bedrijfsleven zich geplaatst ziet met een daarop toegesneden pakket beleidsinstrumenten (waaronder steunmaatregelen) tegemoet te treden. Wij onderschrijven de noodzaak om zo effectief mogelijk de verschillende soorten steunmaatregelen onderling af te stemmen. Een verantwoorde besteding en bestemming van overheidsgelden is immers een belangrijke zaak, terwijl het in ieders belang is dat de toegankelijkheid tot de verschillende steunmaatregelen zo groot mogelijk is. In het kader van de rijksbegroting vinden in dit verband uiteraard al zorgvuldige afwegingen plaats. Met het oog op het voorgaande zijn wij bereid om zo mogelijk nog intensiever dan voorheen, de samenhang tussen steunmaatregelen te onderzoeken en eventuele overlappingen op te heffen.

Over het verband tussen de in de WIR geregelde materie en andere thans bestaande steun aan het bedrijfsleven merken wij het volgende op. Op korte termijn zullen de in dit verband bedoelde steunregelingen aan het bedrijfsleven een aanvulling blijven vormen op de WIR. De noodzaak daartoe vloeit voort uit de ontwikkeling van onze economie. Zoals bekend wordt onze economie, maar niet alleen de onze, gekenmerkt door een aantal ongunstige structurele onderstromen, hetgeen onder meer blijkt uit het hardnekkig hoge werkloosheidsniveau en een niveau van de gecorrigeerde arbeidsinkomensquote van boven de 90, alsmede een verslechterde concurrentiepositie. De WIR is een structureel instrument waarmee onder meer wordt be-

¹ Samenstelling: vaste Commissie voor Economische Zaken: Koopman (PvdA) (voorzitter), Mol (PvdA), Von Meijenfeldt (CDA), Terwindt (CDA), De Jong (VVD), Zoutendijk (VVD), Trip (PPR), Kremer (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris (-).

vaste Commissie voor Financiën: Zoon (PvdA), Simons (PvdA), Terwindt (CDA), (voorzitter), Vrouwenvelder (CDA), Van Tets (VVD), Voûte (VVD), Van Kleef (PPR), Kremer (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris (-)

vaste Commissie voor Sociale Zaken: Kloos (PvdA), Versloot (PvdA), Heij (CDA), (voorzitter), Franssen (CDA), Louwes (VVD), Van Tets (VVD), Van Kleef (PPR), Kremer (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris(-)

oogd deze ontwikkelingen en die ten aanzien van de werkgelegenheid via een blijvende verhoging van het niveau van de bedrijfsinvesteringen een gunstiger verloop te geven. Indien mede met behulp van dit instrument aan de Nederlandse economie een gezonder basis gegeven kan worden, zullen onder meer uitgaven voor steun aan individuele bedrijven die in moeilijkheden verkeren, althans in de omvang zoals we deze thans kennen, niet meer nodig zijn. Naar wij verwachten zal via het behoud en de creatie van arbeidsplaatsen, die dit instrument uiteindelijk oplevert, een aanzienlijke versterking van het economisch draagvlak en vermindering van de werkloosheid kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zij bedacht dat de mate waarin wij erin slagen de beoogde verhoging van de investeringsquote te realiseren van wezenlijk belang is voor de uitgangspositie van het bedrijfsleven bij het binnentreden van het komende decennium. Een decennium waarin, zoals bekend zal zijn, naar verwachting omvangrijke vervangingsinvesteringen aan de orde zullen zijn als «echo» van de investeringen in de zestiger jaren. Ook de dan sterke toename van het arbeidsaanbod vergt een substantiële verhoging van de investeringsquote, wil een uit dien hoofde verder oplopen van de werkloosheid voorkomen worden.

De vraag hoever de Regering denkt te kunnen gaan met dit soort maatregelen kan niet zonder meer worden beantwoord. Enerzijds is dat afhankelijk van de omvang en de aard van de problematiek waarvoor het bedrijfsleven zich geplaatst ziet. Anderzijds hangt dat mede af van de mogelijkheden om richtinggevend toelagen in de WIR op te nemen, waardoor mogelijk een aantal afzonderlijke steunmaatregelen verminderd zou kunnen worden. Hiermee zou tevens bereikt worden dat in sommige opzichten mogelijk minder heldere steunregelingen worden vervangen door geobjectiveerde, rechtszekerheid biedende elementen van de WIR. Overigens zij verwezen naar de betreffende passage in het stenografisch verslag van het mondelinge overleg (nr. 69c).

In dit kader is ook gevraagd om een overzicht van de kosten van andere stimulerings- en subsidie-instrumenten, te weten die welke via het Departement van Economische Zaken worden toegepast en van Loonkostensubsidies.

Een dergelijk overzicht is eerder verstrekt in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (16 februari 1978) voor wat betreft de beleidsonderdelen in het kader van de begroting en de meerjarenramingen voor het Ministerie van Economische Zaken. Volledigheidshalve volgt hieronder de tabel.

Bedragen, luidend in miljoenen guldens	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Structuurverbetering bedrijfstakken						
Versterking van de structuur van het industriële en dienstverlenende bedrijfsleven en bevordering van de hoogwaardige industrie	105,7	115,8	123,4	137,7	146,2	155,2
Herstructureringsmaatregelen in het kader van de ontwikkelingsamenwerking	25,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Rente-overbruggingsregelingen van de scheepsbouw	106,0	109,0	105,0	105,0	105,0	105,0
Steunverlening scheepsbouwindustrie	145,0	318,0	253,0	179,0	—	—
Structuuronderzoeken van bedrijfstakken en de Stichting Nederlandse Herstructureringsmij.	12,3	15,6	15,7	17,1	18,7	20,3
	394,0	593,4	532,1	473,8	304,9	315,5
Technologische verbeteringen						
Ontwikkeling van technische procédés en apparaten en bevordering van technologische ontwikkeling	60,9	65,5	73,7	76,6	80,8	84,9
Grote technologische ontwikkelingsprojecten ¹	—	—	—	—	—	—
Opvoering van de produktiviteit	14,1	15,4	17,8	19,1	20,5	22,1
Stimulering van speerpuntactiviteiten	55,8	53,1	56,3	59,7	63,4	67,2
	130,8	134,0	147,8	155,4	163,7	174,3

¹ Dit artikel is voor de komende jaren geheel gereserveerd voor de uitvoering van het IRAS project. De bedragen zijn

overgeboekt naar het desbetreffende artikel.

Voor wat betreft de uitgaven en verplichtingen in het kader van het regionale beleid moge verwezen worden naar de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1977-1980 van februari 1977. Het op blz. 97 van deze nota verstrekte overzicht volgt hieronder voor de volledigheid nogmaals.

	1977	Elk van de jaren 1978 t/m 1980	Totaal 1977 t/m 1980
Verplaatsing bedrijven	f 19,5 mln.	f 30 mln.	f 109,5 mln.
Steun industrieterreinen	f 19,5 mln.	f 30 mln.	f 109,5 mln.
Investeringspremieregelingen ¹	f 31 mln.	f 35 mln.	f 136 mln.
Margebeleid	f 17 mln.	f 25 mln.	f 92 mln.
Modernisering winkelconcentraties	f 5 mln.	f 5 mln.	f 20 mln.
Integraal Structuurplan Noorden des Lands ²	f 37 mln.	f 50 mln.	f 187 mln.
Perspectievennota Zuid-Limburg	f 17 mln.	f 25 mln.	f 92 mln.

¹ De programbedragen voor 1977 en 1978 komen daarmee op 165,6 respectievelijk 170 mln.

² Inclusief verkeer en waterstaat.

Daarnaast is er blijkens deze nota de mogelijkheid vanaf 1 juli 1977, vier jaar lang een infrastructuurprogramma van f 75 mln. per jaar – dat wil zeggen f 300 mln. voor de gehele periode – te financieren. Voorts zij herinnerd aan de begrotingspost voor steunverlening aan individuele bedrijven, welke het aangaan van nieuwe verplichtingen tot een bedrag van f 75 mln. in 1978 mogelijk maakt. Daarnaast is in het kader van het «f 2,5 mld. programma 1978» f 300 mln. additioneel is uitgetrokken. Verder zal worden voorgesteld de meerjarencijfers voor dit begrotingsartikel nog met in totaal f 390 mln. te verhogen in verband met de steunoperatie voor de zware metaalindustrie en de scheepsbouw (zie ook Voorjaarsnota 1978).

In aanvulling hierop volgt hieronder een overzicht van de arbeidsmarktmaatregelen van het Ministerie van Sociale Zaken.

Overzicht arbeidsmarktmaatregelen

	Uitg. en verplichtingen 1977	Uitgetrokken voor 1978
	x f 1 mln.	
<i>«Normale» begroting</i>		
Beroepskeuzevoorlichting	18,1	19,6
Scholing – Centra	53,5	57,5
– Studiekostenreg.	7,7	4,9
– SOB (samenw. overheid/bedr.l.)	4,2	9,8
Regionale ontwikkeling	4,9	5,-
Aanvullende werken (structureel) ¹	21,5	22,-
Materiële uitg. perifeer apparaat	17,-	20,6
Overige posten begroting	3,7	4,1
<i>Econ. Structuurnota (gelden, toegevoegd aan SoZa-begroting)</i>		
– Migratie	1,1	10,-
– 30% loonkostenregeling	22,-	30,-
– Scholing	23,-	40,-
– Speciale maatregelen	29,-	73,-
Totaal huidige structurele begroting (meerjarencijfers)	204,7	296,5

	Uitg. en ver- plichtingen 1977	Uitgetrokken voor 1978
<i>«f 300 mln. activiteiten»</i>		
– Interim maatregel jeugdwerkl.	70,—	80,—
– Stim. partiële leerplicht	25,—	30,—
– Stimulering vakopleiding schoolverlaters	54,—	40,—
– Loonkostensubs. jeugdigen	13,5	15,—
– TAP	64,—	65,—
– Experiment langdurig werklozen	—,—	20,—
– Vrouwenprojecten	10,—	15,—
– Uitbreiding Centra (bouw)	—,—	5,—
– Gehand. Soc. cult. verw., personeel e.d.	26,5	30,—
Totaal	263,—	300,—
APO's	—,—	50,—
E.- + regie (arbeidsintensieve en matig arbeidsintensieve werken)	200,—	200,—
Algehele totalen	667,7	846,5

¹ Derhalve niet inbegrepen de conjuncturele AW-programma's.

In dit verband zijn gewezen op de kwartaalpublicaties van het Ministerie van Sociale Zaken.

Afweging van het voorgestelde ten opzichte van andere maatregelen, de doeltreffendheid ervan, mede in vergelijking met buitenlandse maatregelen

Gevraagd is een relaas te geven over de wijze waarop de afweging heeft plaatsgevonden van de WIR tegenover andere mogelijke uitgaven en voorts ten opzichte van de noodzaak elders te bezuinigen. Voor het formuleren van het sociaal-economisch beleid voor de middellange termijn, zoals dit vooral is neergelegd in de Structuurnota, zijn destijds meerdere instrumenten ter stimulering van de economische activiteiten overwogen. Verwezen zij met name naar par. 2.4.4 van de Structuurnota waar dit afwegingsproces uitgebreid staat beschreven. In deze paragraaf is dit afwegingsproces bovendien kwantitatief onderbouwd. Afweging van aanwending van middelen voor de WIR ten opzichte van andere beleidsopties heeft plaatsgevonden in de eerder genoemde Structuurnota en in de nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid. Hier zij overigens herinnerd aan het feit dat de vergroting van het op middellange termijn aanvaardbaar geachte financieringstekort van de overheid, uitdrukkelijk gekoppeld was aan het aanwenden van de middelen uit de daardoor onstane ruimte voor het vergroten en versterken van het economisch draagvlak.

Zoals bekend is, wordt op het ogenblik een aanpassing van het middellange-termijnbeleid uitgewerkt, waarbij rekening zal zijn gehouden met de inmiddels verslechterde economische omstandigheden. Daarbij worden opnieuw verschillende beleidsopties afgewogen. Er hebben zich echter geen ontwikkelingen voltrokken die een vermindering van de investeringsstimulans zouden rechtvaardigen. Integendeel, zoals hiervoor is aangegeven, wijzen verwachte ontwikkelingen uit, dat de beoogde verhoging van de bedrijfsinvesteringen op middellange termijn voor onze volkshuishouding uiterst noodzakelijk blijft.

Wij zien geen reden om op dit moment nog externe deskundigen te raadplegen over de vraag in hoeverre de WIR toch nog onverhoopt mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik bevat. Gedurende de periode dat het wetsontwerp bij de Tweede Kamer aanhangig was, is het ontwerp in de fiscale vakliteratuur geëvalueerd, onder andere op de mogelijkheden tot oneigenlijk ge-

bruik. De externe reacties zijn door de Regering grondig bestudeerd en op hun merites beoordeeld. Waar nodig hebben ze aanleiding gegeven het wetsontwerp door nota's van wijzigingen of amendementen aan te passen waar gevaren van oneigenlijk gebruik denkbaar waren. Uit de praktijk zal blijken of en zo ja in hoeverre toch onbedoelde effecten optreden; een diligent beleid zal daarop het antwoord moeten zijn.

De commissies stelden de vraag wat in 1976 en 1977 het oude systeem van investeringsstimulering, waarvoor de WIR in de plaats komt, aan midde-len heeft gekost en wat in dezelfde periode de thans voorgestelde toeslagen en basispremies aan middelen zouden hebben gekost.

De omvang van de structurele VAIA-faciliteiten daarin begrepen die van de overgangsregeling die vooruitliep op de WIR, wordt op transactiebasis voor 1976 op f 1440 mln. en voor 1977 op f 2155 mln. geraamd (Miljoenennota 1978, blz. 71).

Een ruwe benadering van het bedrag dat in 1977 met de basispremie en de thans voorgestelde toeslagen gemoeid zou zijn geweest, kan worden afgeleid uit het premie-overzicht voor 1978 dat in de aanvullende memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is gegeven op blz. 12. Blijkens dit overzicht zal het premietotaal in 1978 na aftrek van de SIR-heffing f 2350 mln. bedragen. Dit bedrag geldt bij invoering op 1 april 1978. Op jaarbasis, dat wil zeggen bij invoering van de WIR per 1 januari, zou er met de WIR/SIR-combinatie in 1978 ongeveer $4/3 \times f 2350$ mln., dat is bij benadering f 3100 mln. gemoeid zijn.

Als aangenomen zou worden dat de samenstelling van de investeringen in 1977 gelijk zou zijn geweest aan die in 1978, en dat de waarde van de investeringen die voor WIR-premies in aanmerking komen, een zelfde groei-percentage zou hebben vertoond als de totale bedrijfsinvesteringen in overige vaste activa (7,6% in 1978; CEP 1978, bijlage B1) dan kan het premiebedrag dat in 1977 gegolden zou hebben, benaderd worden door het bedrag in 1978 (3100 mln.) te delen door 1.076. Op basis van deze benadering zou voor 1977 een premiebedrag van ongeveer f 2900 mln. resulteren. Dit wijkt aanzienlijk af van het hierboven vermelde bedrag van de structurele VAIA-faciliteiten in 1977 (f 2155 mln.). Het verschil vloeit voor een groot gedeelte voort uit het feit dat investeringspremies krachtens de WIR in één keer gelden voor het jaar van het aangaan van de investeringsverplichting, terwijl de investeringsaftrek daarentegen over twee jaar is gespreid, nl. het jaar van het aangaan van de investeringsverplichting en het daaropvolgende jaar. Het nog onverhoogde niveau van de investeringsaftrek in de eerste helft van 1976 (van $2 \times 8\%$ voor gebouwen en $2 \times 4\%$ voor overige bedrijfsmiddelen) heeft door de spreiding van de faciliteiten over twee jaar nog een drukkend effect op het bedrag aan investeringsaftrek in 1977. Als de verhoogde investeringsaftrek krachtens de overgangsregeling (van $2 \times 12\%$ voor gebouwen en $2 \times 8\%$ voor overige bedrijfsmiddelen) gedurende het gehele jaar 1976 zou hebben gegolden, dan zouden de structurele VAIA-faciliteiten inclusief overgangsregeling in 1977 ongeveer f 2400 mln. bedragen hebben. Het verschil van f 500 mln. dat dan nog met de WIR-premies resteert, is een gevolg van uitbreiding van de WIR ten opzichte van de VAIA. Deze uitbreidingen betreffen de verliesgevende bedrijven (die wel van de WIR, maar niet van de VAIA kunnen profiteren) en de introductie van specifieke toeslagen in de eerste fase nl. de kleinschaligheidstoeslag, de bijzondere regionale toeslag, de ruimtelijke ordeningstoeslag en de grote projectentoeslag.

Geeft een vergelijking van de VAIA-faciliteiten in 1977 met de WIR-premies die in dat jaar gegolden zouden hebben al moeilijkheden, nog meer vergelijkingsproblemen ontstaan er bij een dergelijke vergelijking voor 1976.

Ten aanzien van het gesignaleerde gevaar dat via de investeringsbijdragen aan zwakke lagen van het bedrijfsleven gelden worden verstrekt, die nooit rendabel zullen worden, merken wij het volgende op. Naar onze stelling overtuiging is de mogelijkheid die de WIR biedt tot een snelle premieverrekening, ook voor verliesgevende of onvoldoende renderende bedrijven als een aanzienlijke verbetering te beschouwen. Veelal is het juist zo dat bedrij-

ven met een ongunstig bedrijfsresultaat alleen via een vernieuwing van het productieapparaat in staat zijn tot het gezond maken van de structuur van de onderneming. Langdurige verliessituaties zijn dan ook vaak het gevolg van het ontbreken van voldoende financiële middelen om via het verrichten van investeringen deze heroriëntatie mogelijk te maken. Voor die verliesgevendende bedrijven die voldoende toekomstperspectieven zien en in verband daarmee willen investeren kunnen de WIR-premies een positieve en zinvolle bijdrage betekenen.

De vraag of het mogelijk is kwantitatief uit een te zetten wat de Regering denkt te bereiken met gerichte stimulering van BRT en ROT moet helaas ontkennend worden beantwoord.

Met de BRT wordt weliswaar een wijziging in de relatieve achterstand van de desbetreffende gebieden beoogd, maar hoe groot de wijziging in de verdeling van de investeringen na 5 jaar zal zijn, valt moeilijk te voorspellen, omdat gedissaggregeerde modellen die een dergelijke voorspelling mogelijk maken, ontbreken. Door de inzet van de ROT wordt de haalbaarheid van de beoogde werkgelegenheids-groei in groeikernen en groeisteden vergroot. Hoe uiteindelijk de werkgelegenheidsontwikkeling, de werkloosheid en de pendelstromen zich zullen verhouden is echter niet aan te geven. Gezien de beleidsperioden waarop het verstedelijkingsbeleid is gericht, zal de periode waarin dit instrument het gewenste effect op de spreiding van investeringen moet opleveren in ieder geval langer zijn dan 5 jaar.

De vraag of in kwantitatieve termen het in ons land na totstandkoming van de wet bestaande stimuleringsinstrumentarium in vergelijking met instrumenten in andere Westeuropese landen toereikend is, kunnen wij niet op zinvolle wijze beantwoorden. Er zijn naast het direct op investering- en gerichte instrumentarium nog tal van andere maatregelen en factoren, die in de sfeer van ondernemen en investeren invloed hebben. Wel hebben wij de indruk dat de WIR, in vergelijking met elders in Europa gehanteerde investeringsstimulansen, een investeringsstimuleringsinstrument is met de grootste richtinggevendende mogelijkheden met behulp van geobjectiveerde criteria. Er van uitgaande dat de ondernemer in zijn investeringsbeslissing de toekomstkansen verdisconteert is het redelijk aan te nemen dat de ondernemingen met de beste perspectieven op groei dan wel op herstel na een bedrijfs-economisch moeilijke periode, het meeste zullen investeren. Gegeven de nauwe en geobjectiveerde relatie tussen de investeringsomvang en de uit hoofde van de WIR daarvoor te ontvangen premies kan gesteld worden dat de WIR ook goed gericht is op bedrijven die voor de toekomst van belang zijn. Ten aanzien van de richtinggeving naar de regio's kan het zelfde gesteld worden waarbij moge worden verwezen naar de bijzondere regionale toelagen.

De aan dit wetsontwerp ten grondslag liggende studies

Gevraagd is of er behalve door het CPB ook nog door andere onderzoekers modelmatige studies zijn verricht over de effecten van investeringsfaciliteiten. Ons is geen ander beleidsrelevant econometrisch onderzoek, toegespitst op de Nederlandse situatie, bekend.

Vervolgens is gevraagd of ook niet meer recente jaren in de steekproefperiode moeten worden betrokken. Zoals in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer is vermeld eindigt de betrokken steekproefperiode bij het jaar 1972. Het onderzoek wordt echter voortgezet waarbij vanzelfsprekend recentere jaren in de berekeningen zullen worden betrokken. Nieuwe onderzoeksresultaten zijn echter nog niet voorhanden.

De nog in nadere wetgeving te regelen milieu-, innovatie- en energietoelagen

Ten aanzien van de in tweede fase toe te voegen criteria voor innovatie-, milieu- en energietoelagen werd te kennen gegeven, dat de Eerste Kamer voor de behandeling daarvan over voldoende tijd moet kunnen beschikken.

In dat verband werd twijfel uitgesproken over de mogelijkheid om deze toeslagen op 1 januari 1979 in werking te laten treden.

Voor het verlangen om te beschikken over voldoende tijd voor een adequate behandeling voor de voorstellen voor de tweede fase kunnen wij volledig begrip hebben. Een procedure zoals die ten aanzien van de inwerkingtreding van de eerste fase van de WIR is gevolgd kan en mag niet anders dan bij hoge uitzondering gekozen worden. Met name in verband met het belang voor de werkgelegenheid werd een nog verder uitstel en daaraan verbonden prolongatie van onzekerheid voor het bedrijfsleven echter dermate onverantwoord geacht, dat zo'n uitzondering in dit geval geboden was.

Premieplafond

De vraag wordt gesteld op welke gronden het premieplafond voor gebouwen en installaties op 50% respectievelijk 25% wordt gesteld. Het gekozen systeem ter bevordering van de investeringen, laat de verantwoordelijkheid voor de investeringsbeslissing bij de onderneming. Zeer hoge investeringspremies, die ertoe zouden leiden, dat de verwerving van een investeringsgoed voor een belangrijk deel uit de algemene middelen zou worden gefinancierd, zouden met dit uitgangspunt niet stroken. Deze mogelijkheid zou zich echter in de eerste fase alleen ten aanzien van investeringen in gebouwen en in vaste installaties kunnen voordoen. Voor deze investeringen gelden immers hoge basispremiepercentages, terwijl zij bovendien voor de bijzondere regionale toeslag of ruimtelijke ordeningstoeslag in aanmerking kunnen komen. Voor de investeringen in gebouwen en vaste installaties zijn daarom plafonds gesteld aan de som van de premiepercentages.

Voor gebouwen, waarvoor de hoogste premiepercentages gelden wordt het plafond gesteld op 50%. Van dit plafond is vervolgens dat voor installaties afgeleid. Voor een beschrijving van de wijze waarop het laatste is geschied mogen wij verwijzen naar de memorie van toelichting, blz. 12.

Voor het antwoord op de vraag of de Regering voornemens is, deze plafonds aan te passen aan de conjuncturele situatie, zij verwezen naar de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer, blz. 25, waar is gesteld, dat van deze mogelijkheid slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden gebruik zal worden gemaakt.

DE WIR-SIR COMBINATIE CA; DE ROL VAN DE COMMISSIE DER EG

Gevraagd is of Nederland door de houding van de Europese Commissie niet gedwongen is tot een te gecompliceerde combinatie van twee wetgevingen (WIR en SIR), die in de praktijk, en zeker in de overgangperiode, zal leiden tot ongewenste neveneffecten.

Vooropgesteld zij dat het simultaan van toepassing zijn van investeringsstimulansen enerzijds en van investeringsheffingen in het kader van de SIR anderzijds op zich niet een nieuw fenomeen is. Ook naast de thans af te schaffen investeringsstimuleringsinstrumenten (investeringsaftrek en vroege afschrijving) bestond de mogelijkheid van een SIR-heffing, al is van deze mogelijkheid slechts korte tijd gebruik gemaakt.

Wij willen overigens niet ontkennen dat zich op een aantal punten verschillen in systematiek tussen beide wetten voordoen. De vraag is evenwel of deze verschillen meer dan het aanvankelijke wetsvoorstel, waarbij de simultane werking van de wet SIR niet nodig was, tot ongewenste neveneffecten zullen leiden. Naar onze overtuiging kan deze vraag ontkennend worden beantwoord. Niet alleen omdat op een aantal technische verschilpunten de afstemming tussen beide wetten is verbeterd, zoals ten aanzien van de betalingstijdstippen en het begrippenapparaat. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer is uiteengezet, kent de SIR een relatief fijnmazige benadering, die het mogelijk maakt regionale verschillen in financiële tegemoetkomingen alleen te richten op bedrijven waar-

voor dit gezien hun aard zinvol kan zijn. De regionale impuls heeft daarmee in dit opzicht ons inziens in effectiviteit gewonnen. Voor zover in de praktijk straks van saillante en onwenselijke neveneffecten nog zal blijken, zullen wij daarop zeker attent zijn. Eventuele daaruit voortvloeiende wijzigingen in deze wetgeving zal opnieuw overleg nodig maken met de Europese Commissie. Vooralsnog geloven wij echter dat de huidige opzet een alleszins aanvaardbaar uitgangspunt kan vormen voor een regionale differentiatie in de stimulering van investeringsactiviteiten.

Gevraagd is om een overzicht van de thans bekende bezwaren tegen de combinatie van WIR-subsidies en SIR-heffingen. Een zo volledig mogelijke inventarisatie van verschillen tussen WIR- en SIR-systematiek is weergegeven in hoofdstuk 5 van de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer. Wij wijzen daarbij in het bijzonder op de blz. 34 tot en met 41.

Verder is de kwestie genoemd dat ondernemingen die geen WIR-premies genieten en in het SIR-gebied gevestigd zijn door de heffing ernstig getroffen kunnen worden indien zij zich niet of nauwelijks elders kunnen vestigen. Vooropgesteld zij, dat het hier slechts om incidentele gevallen kan gaan. Veruit de meeste ondernemingen zijn immers belastingplichtig. Voor deze bedrijven speelt het probleem niet. Voorts is het zo, dat de Wet SIR een reeks vrijstellingen kent met name voor qua aard en functie lokatiegebonden bedrijven. Voor zover bedrijven niet van de WIR-premies kunnen profiteren zorgen deze vrijstellingen ervoor, dat op lokatiegebonden bedrijven onder hen de SIR-heffing niet van toepassing zal zijn. Daarnaast zal nog in drie belangrijke gevallen, namelijk voor pensioenfondsen, beleggingsinstellingen en spaarbanken een verlaagd SIR-tarief van toepassing zijn. Naar onze indruk zullen de genoemde fricties zich dan ook slechts sporadisch voordoen.

Ten aanzien van de categorie vaste installaties zou volgens een in het voorlopig verslag opgenomen voorbeeld de SIR-heffing te hoog zijn gesteld. Een heffingspercentage van 8 zou, rekening houdend met de basispremie over het bedrag van de heffing, een saldo-premie opleveren van 6,4%, hetgeen 0,6% lager zou zijn dan de aanvankelijk voorziene basispremie voor vaste installaties.

In de berekening zoals die hier wordt toegepast is met twee factoren geen rekening gehouden. Allereerst is er het voordelige effect van de verhoogde afschrijvingen, waardoor de effectieve kosten van de heffing geringer zijn dan de initiële. Voorts is er de heffingsvrije voet voor vaste installaties. In de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer is het effect van deze laatste factor berekend. Daarbij werd uitgegaan van een heffingsvrije voet van f 2 mln. Pas bij investeringstotalen in de orde van grootte van f 15 à 20 mln. blijkt de saldo-liquiditeitsimpuls enkele tienden van procenten beneden 7% uit te komen. Bij de naar f 500 000 verlaagde heffingsvrije drempel wordt het genoemde saldopercentage van 6,4% bereikt bij een investeringsomvang van f 10 mln. en hoger. In deze impuls is zoals gezegd echter nog niet het effect van de verhoogde afschrijvingen, die het gevolg zijn van de SIR-heffing, verdisconteerd. De omvang van dit effect hangt uiteraard af van: het disconteringspercentage, de levensduur van het bedrijfsmiddel en het belastingtarief. In gemiddelde gevallen zal dit effect niettemin enkele tienden van procentpunten bedragen. Naar onze mening zal ook voor deze grote investeringen per saldo van een verslechtering geen sprake zijn.

Voorts werd gevraagd of de opmerking van de heer Van Rooijen (in het NRC-Handelsblad van 31 mei jl.) juist is dat toeslagen in het westen hoger zullen zijn, doordat aldaar de toeslagen worden berekend over de investering vermeerderd met de SIR-heffing, hetgeen in gebieden waar de SIR-heffing niet geldt niet mogelijk is. Omdat de SIR-heffing de investeringskosten verhoogt, worden de WIR-bijdragen en de toeslagen berekend over de verhoogde investeringsgrondslag. Dit effect kan zich alleen voordoen ten aanzien van de toeslagen die in het SIR-gebied van toepassing kunnen zijn. Men zou evenzeer kunnen stellen dat de premiëring over de met de SIR-heffing verhoogde investeringsgrondslag een verlaging van de effectieve kosten van

de SIR-heffing betekent. Voor wat betreft de toeslagen zal dit effect in kwantitatieve zin overigens van zeer bescheiden betekenis zijn (zie blz. 40, par. 5.4 van de nota naar aanleiding van het eindverslag).

Gevraagd is of kan worden aangegeven hoe groot het verschil in tegemoetkomingen is tussen een bedrijf dat een vestiging sticht in het SIR-gebied en een bedrijf, dat exact dezelfde investeringen verricht in een IPR-gebied, zowel onder het regime van vóór 24 mei als daarna.

Deze vraag kan niet zonder meer worden beantwoord. De omvang van de tegemoetkomingen is immers afhankelijk van velerlei factoren, zoals de omvang van de investering en de samenstelling van de investering naar bedrijfsmiddelen. Wij zullen niettemin trachten in zeer globale zin een en ander te verduidelijken. Vooropgesteld zij, dat het ten aanzien van het IPR-gebied kennelijk moet gaan om een ontwikkelingskern. Alleen in die kernen worden krachtens de IPR naast bedrijfsuitbreidingen ook bedrijfsvestigingen gepremieerd (bij voorbeeld Harlingen). Wij nemen aan, dat het gaat om een investering van f 10 mln. waarvan voor f 6 mln. aan nieuwe bedrijfsgebouwen, f 3 mln. aan machines en f 1 mln. aan grondaankoop.

	vóór 24 mei		na 24 mei	
	Randstad	IPR-gebied ¹	Randstad	IPR-gebied ¹
Investeringsaftrek:				
gebouw : 2 x 12% = netto ca. 11%	f 660 000	f 495 000		
machines : 2 x 8% = netto ca. 7%	f 210 000	f 157 500		
Vervroegde afschrijving:				
gebouw : 2 x 25% = netto ca. 12%		f 540 000		
IPR-premie:				
gebouw : 25%		f 1 500 000		f 1 500 000
machines : 25%		f 750 000		f 750 000
grond : 25%		f 250 000		f 250 000
WIR-basispremie:				
gebouw : 23%			f 1 578 500	f 1 035 000
machines : 7%			f 210 000	f 157 500
SIR-heffing:				
gebouw : 15%			f 862 500	
Bruto-saldo ²	f 870 000	f 3 692 500	f 926 000	f 3 692 500
Idem in % van de investering	8,7%	36,9%	9,3%	36,9%

¹ In een zogenaamde ontwikkelingskern.

² Zonder rekening te houden met effect op de afschrijvingen van IPR-premies en SIR-heffingen.

Uit dit zeer globale overzicht blijkt, dat onder de gehanteerde veronderstellingen het bruto-saldo van premies in een ontwikkelingskern in het IPR-gebied na 24 mei 1978 exact overeenkomt met het niveau voor 24 mei. In de westelijke provincies is met name als gevolg van het effect van de heffingsvrije drempel de bruto-impuls na 24 mei 1978 circa een half procentpunt hoger dan daarvoor. Opgemerkt zij, dat ter wille van de eenvoud van de vergelijking een optelling van premies (en heffingen) heeft plaatsgevonden, die gezien het verschil in karakter, strikt genomen niet geheel juist is. Men kan evenwel de globale conclusie trekken, dat ten aanzien van investeringen van enigszins significante omvang het premieverschil tussen de westelijke provincies en de stimuleringsgebieden nauwelijks is gewijzigd. Voor investeringen met een relatief kleine omvang is het regionale premieverschil overigens wel verminderd.

De Wet SIR heeft o.m. als belangrijk oogmerk de vermindering van bezwaren verbonden aan de steeds verdergaande concentratie van activiteiten en

bevolking in bepaalde landsdelen vooral in het westen. Ook de Veluwe, een landschappelijk en ecologisch waardevol gebied dat bescherming behoeft, wordt bedreigd door genoemde bezwaren en valt uit die overweging onder de SIR. De SIR kent drie middelen om eerder genoemd oogmerk te bereiken nl. de melding, de vergunning en de heffing. De meldingsplicht geldt voor de Veluwe al vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet (1 oktober 1975) met de mogelijkheid de melding om te zetten in een vergunningsplicht. De heffing wordt nu voor het gehele SIR-gebied, inclusief de Veluwe gereactiveerd. Reeds van de aanvang af heeft het in de bedoeling gelegen de regionale impuls van de WIR, in tegenstelling tot de situatie onder de vervroegde afschrijving, niet van toepassing te doen zijn op de Veluwe. Daarmee vormt de Veluwe net als het overige SIR-gebied voor wat betreft de ruimtelijke ordeningstoelage donorgebied. Van een oneigenlijk gebruik van de SIR is in deze naar onze mening dan ook geen sprake. Voor zover het gaat om vestiging van nieuwe bedrijvigheid is de bedoeling van de SIR-heffing vooral het stimuleren van vestiging buiten het SIR-gebied waar de werkgelegenheids-situatie in het algemeen minder rooskleurig is. Voor zover er investeringen nodig zijn voor de handhaving of de uitbreiding van bestaande bedrijvigheid die gevestigd is aan de Veluwezomen zal in een aantal gevallen een concurrentieverstorende werking niet te vermijden zijn ten opzichte van soortgelijke bedrijven in gebieden waar de SIR-heffing niet van toepassing is. Dergelijke grensproblemen zijn in feite inherent aan de opzet van een stelsel van financiële prikkels met een regionale werking. Wel is het zo dat de SIR-heffing op reeds gevestigde bedrijven anders dan bij volledige nieuwe vestigingen minder sterk zal drukken, voor zover het om uitbreiding van niet al te grote omvang gaat.

De toezegging van de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende dat ten aanzien van investeringen van gevestigde ondernemingen een soepeler regime zal worden gevoerd wordt door de reactivering van de SIR-heffing niet teniet gedaan; immers de beoordeling van meldingen en vergunningen in het kader van de Wet SIR, die ten aanzien van investeringen voor gevestigde ondernemingen steeds soepel is geweest, wordt door de reactivering van de heffing niet gewijzigd.

De vraag is gesteld of de SIR-heffing, doordat verlieslijdende ondernemingen deze niet in mindering kunnen brengen op de vennootschapsbelasting, op deze ondernemingen zwaarder drukt dan op winstgevendende ondernemingen.

Zoals bekend wordt de SIR-heffing gerekend tot de investeringskosten, welke door de jaarlijkse afschrijving gedurende de levensduur van het betrokken bedrijfsmiddel ten laste van de belastbare winst worden gebracht. Omdat de afschrijving van de kosten van de SIR-heffing over een reeks van jaren plaatsvindt, ondervindt een onderneming, die gedurende één jaar of enkele jaren een negatief bedrijfsresultaat boekt, geen of vrijwel geen extra nadeel ten opzichte van winstmakende bedrijven. Alleen voor ondernemingen waar sprake is van langdurige verliessituaties kan bij afwezigheid van verrekenmogelijkheden via carry back en carry forward de SIR-heffing een relatief zwaardere belasting betekenen.

Wat betreft het vraagstuk van de betalingsmomenten van WIR en SIR willen wij ter verduidelijking, en ook ter vermindering van misverstanden, het volgende opmerken. Zoals de leden terecht stelden zal de realisatie van grote investeringen in de regel na de verlening van de bouwvergunning meerdere jaren in beslag nemen. Dit impliceert echter nog niet, dat de uitbetaling van de WIR-premie zich dan ook over meerdere jaren uitstrekt. Indien de bouwinvestering namelijk via derden wordt verricht, dat wil zeggen, wordt aanbesteed – en dit zal doorgaans het geval zijn – ontstaat het recht op de WIR-premie zodra de aanbesteding plaatsvindt. Dit moment zal in de regel niet al te ver liggen na het tijdstip waarop de bouwvergunning wordt afgegeven.¹ Indien in het jaar van aanbesteding tenminste het bedrag van de WIR-premie wordt aanbetaald, zullen de betalingstijdstippen van WIR en SIR ook bij bouwprojecten waarvan de bouw meerdere jaren in beslag neemt dicht bij

¹ Het is zelfs denkbaar dat het investeringsmoment in de zin van het aangaan van verplichtingen tot aanschaf van een gebouw eerder valt dan het moment waarop de bouwvergunning afkomt.

elkaar liggen. In dit verband mogen wij verwijzen naar de casusposities die aan de commissies zijn overhandigd. Daarin is aandacht besteed aan de situatie voor de verliesgevende bedrijven. De situatie kan enigszins anders liggen, indien een bouwproject niet via derden maar in de eigen onderneming wordt voortgebracht. Aangezien in deze situatie het recht op WIR-premie pas ontstaat wanneer en naar de mate waarin de voortbrengingskosten worden gemaakt, zal de WIR-premie in fasen gedurende de bouw en daarna worden uitbetaald. In dat geval zal mogelijk de SIR-heffing zijn betaald voordat de WIR-premie volledig is ontvangen. De vraag of de Regering bereid is «in de uitvoerings sfeer» te bevorderen dat uitstel van betaling van de SIR-heffing wordt verleend tot het tijdstip van de uitbetaling van de WIR-premie kunnen wij in zijn algemeenheid niet bevestigend beantwoorden. Ook al mogen dan de WIR en de SIR op dit moment in de discussie nauw aan elkaar worden gerelateerd, op zich zelf bezien zijn ze twee verschillende regelingen met verschillende invalshoeken, ook op het vlak van de uitvoering. De WIR is gebed in de aanslagregeling van de inkomsten- en vennootschapsbelasting, terwijl de SIR-heffing, die ook geldt voor niet-belastingplichtigen daarvan geheel los staat. Dit systeemverschil verhindert dat in de uitvoeringssfeer de verzekering kan worden ingebouwd dat de SIR-heffing pas moet worden betaald als deze met de WIR-premie kan worden verrekend. Ter beperking van het uiteenlopen van de SIR-betaaldatum en het moment waarop WIR wordt ontvangen, is de periode waarbinnen de SIR-heffing moet zijn voldaan, verlengd; met de thans voorgestelde termijn van 10 maanden na afloop van het jaar waarin de bouwvergunning wordt afgegeven, menen wij dat in het algemeen een afdoende synchronisatie van betalingstijdstippen is benaderd. In de gevallen, waarin het moment van betaling van SIR-heffing zoveel vroeger ligt, dat dit ernstige problemen voor de betrokken ondernemers zou opleveren – en hierbij kan het naar onze taxatie maar om een beperkt aantal gevallen gaan – zal uitstel van betaling van SIR-heffing kunnen worden verleend.

DE TOESLAGEN

Grote projecten

De grote-projectentoeslag zal niet met terugwerkende kracht op 24 mei 1978 in werking treden. De inwerkingtreding van deze toeslag zal naar verwachting deze zomer kunnen plaatsvinden.

Bepalend voor de hoogte van de toeslag is het aantal structurele arbeidsplaatsen dat de ondernemer binnen zijn onderneming in of in de nabijheid van de in het kader van het project gebouwde gebouwen of installaties op de betrokken lokatie tot stand brengt. Dit aantal arbeidsplaatsen dient de ondernemer te vermelden bij de desbetreffende vraag op het opgaveformulier en later op het aanvraagformulier betreffende de GPT. De ondernemer zal bij de opgave en aanvraag voor de GPT een uitvoerige beschrijving van zijn project moeten geven waarbij hij de bedrijfsmiddelen die hij in het kader van het project aanschafft identificeert. Hij dient zo veel mogelijk per bedrijfsmiddel aan te geven hoeveel arbeidsplaatsen op de betreffende lokatie bij dat bedrijfsmiddel horen, waarbij alleen die arbeidsplaatsen meegeteld mogen worden die gewoonlijk op de betreffende lokatie vervuld worden. Niet mee tellen daarom bij voorbeeld vrachtautochauffeurs, vertegenwoordigers, stafpersoneel op een elders gevestigd hoofdkantoor etc. Op deze wijze komt zeer duidelijk de directe samenhang tussen project en de daarbij tot stand gebrachte arbeidsplaatsen tot uitdrukking. Het is niet noodzakelijk dat de arbeidsplaatsen bezet zullen worden door werknemers die in dienst zijn bij de investerende ondernemer. Arbeidsplaatsen tellen dus mee ongeacht of de ondernemer de betreffende werkzaamheden zelf uitvoert of aan derden uitbesteedt. (Denk bij voorbeeld aan onderhoudswerkzaamheden, schoonmaken etc.)

Personeelsmutaties tussen verschillende onderdelen van een concern (fiscale eenheid) spelen geen bijzondere rol bij het toekennen van de GPT.

In het kader van de grote-projectentoeslag kunnen alleen op grond van artikel 10, tweede lid, – dus naar aanleiding van de aanvraag – verdere gegevens worden verlangd. Deze bevoegdheid bestaat niet in de fase van het vaststellen van een voorlopige toeslag op grond van de opgave. Omdat nog elke praktische ervaring met het toekennen van de GPT ontbreekt, valt thans nog moeilijk te overzien in welke mate van de in het tweede lid van artikel 10 verleende bevoegdheid gebruik gemaakt zal moeten worden. Het streven is erop gericht een zo helder en compleet mogelijk aanvraagformulier en toelichting daarop te concipiëren, zodat zo weinig mogelijk van bovengenoemde bevoegdheid gebruik hoeft te worden gemaakt. Gezien de zeer uiteenlopende aard en omvang van de projecten die in aanmerking komen, kunnen zich in de praktijk situaties voordoen die een nader contact tussen Dienst Investeringsrekening en ondernemer wenselijk maken. Het ligt in het voornemen dit nader contact tussen Dienst en ondernemer zo spoedig mogelijk te laten verlopen opdat zo weinig mogelijk vertraging optreedt bij de afhandeling van een aanvraag van de ondernemer. Uit dit voornemen blijkt al wel dat het volstrekt niet in de bedoeling ligt door het stellen van een groot aantal nadere vragen aan de ondernemer de afhandelingstermijn van aanvragen op te schorten in het geval dat het vanwege grote drukte bij de Dienst Investeringsrekening moeilijk is aanvragen binnen de wettelijke termijn af te handelen. Tegen een dergelijke handelswijze van de Dienst Investeringsrekening zou een ondernemer zich naar valt aan te nemen in beroep ook met succes kunnen verzetten.

De Bijzondere Regionale Toeslag (BRT) en de Ruimtelijke Ordeningstoelage

Bij de vaststelling van de BRT-gebieden is – behalve met de expliciet in de memorie van toelichting genoemde grootheden – rekening gehouden met andere, waaronder de pendel, die de sociaal-economische situatie bepalen. Zo was de aanvankelijke aarzeling om de Westelijke Mijnstreek voor de BRT in aanmerking te brengen, mede gebaseerd op het feit dat er in dit rayon sprake is van toenemende pendeloverschotten, vooral als gevolg van de inkomende pendelstromen vanuit de Oostelijke Mijnstreek. In het gepresenteerde cijfermateriaal zijn echter geen pendelgegevens opgenomen omdat deze voor lang niet alle rayons beschikbaar zijn, en het cijfermateriaal dat wel beschikbaar is onvoldoende betrouwbaar is voor onderlinge vergelijkingen. De kans dat de BRT wordt toebedeeld aan gebieden waarvan de beroepsbevolking voor haar werkgelegenheid op andere regio's dan haar woongebied is aangewezen is verwaarloosbaar, omdat BRT-gebieden zodanig zijn gekozen dat ze als sociaal-economische eenheden beschouwd mogen worden. Er mag dan ook worden aangenomen dat het pendelsaldo per BRT-gebied in verhouding tot de werkloosheid gering in omvang is.

De vraag of de BRT juist in gebieden geldt waar het vestigingsklimaat van dien aard is, dat de toeslag geen effect sorteert, kan ontkennend worden beantwoord. De BRT zou alleen dan geen effect sorteren, als zou moeten worden aangenomen dat het vestigingsklimaat voornamelijk wordt bepaald door onbeïnvloedbare vestigingsfactoren. Blijkens de veranderingen o.a. in de bedrijfstaksamenstelling in deze gebieden is daarvan kennelijk geen sprake.

Op de vraag of de BRT niet de gedachte doorkruist van regionale concentratie, welke sedert het begin der jaren vijftig aan het regionaal economisch beleid ten grondslag heeft gelegen, zij het volgende opgemerkt.

Hoewel de gedachte van regionale concentratie vorm heeft gekregen door de aanwijzing van stimuleringskernen met het oog op de toepassing van de investeringspremiereregeling, heeft de stimulering van de economische bedrijvigheid in het belang van de gehele regio, waarbinnen deze kernen zijn gelegen, altijd voorop gestaan. Regionale concentratie in verband met de toepassing van de IPR ligt uit een oogpunt van effectiviteit van het beleid

voor de hand, daar deze regeling met name is gericht op de beïnvloeding van de vestigingskeuze van bepaalde (de premie-aanvragen worden namelijk getoetst aan een aantal criteria) additionele bedrijfsinvesteringen, die als zodanig een afgerond project vormen. Met de BRT wordt beoogd een extra stimulans te geven aan die regio's, waar de sociaal-economische situatie relatief het zwakst is. Met het oog op het bereiken van een zo groot mogelijke impulswerking is gekozen voor een beperkt aantal arbeidsmarktrayons binnen de regionale prioriteitsgebieden, het Noordelijk stimuleringsgebied en het herstructureringsgebied Zuid-Limburg. Bij de keuze van de BRT-rayons is er ter beperking van het aantal BRT-rayons van uitgegaan, dat het aantal werklozen in het betrokken rayon een zekere substantiële omvang zou moeten hebben bereikt. Met betrekking tot het rayon Borger, waarin de plaats Nieuw-Buinen is gelegen, was dit niet het geval. Hoewel de relatieve werkloosheidspositie van het rayon Borger als een grensgeval kon worden beschouwd – evenals overigens die van het rayon Marum – is het rayon Borger niet voorgesteld voor toepassing van de BRT, omdat oorspronkelijk alleen Stadskanaal de stimuleringskern vormde en niet ook Nieuw-Buinen. Het is ons bekend, dat in de stad Kleef investeringsfaciliteiten worden verstrekt. Sinds 1 januari 1975 is de Kreis Kleve door het Land Noord-Rijnland-Westfalen als stimuleringsgebied aangewezen. Op 8 juni jongstleden is bedoeld gebied – in tegenstelling tot Vreeden – door de regering in Bonn opnieuw opgenomen in het regionaal-economische beleid van de Bondsrepubliek. Een en ander impliceert, dat met terugwerkende kracht tot 1 januari 1978 een aantal nieuwe stimuleringsregelingen met betrekking tot de vestiging en uitbreiding van bedrijven in deze stad gelden.

De RO-toeslag

Ten aanzien van de ruimtelijke ordeningstoeslag is gevraagd, of het Ministerie van Economische Zaken op de beslissing in welke gemeenten deze toeslag wordt toegepast in feite geen enkele invloed heeft. De aanwijzing van groeisteden en groeikernen maakt onderdeel uit van het ruimtelijke ordeningsbeleid en komt als zodanig in de eerste plaats voor verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

In het kader van de ROT zal de Dienst Investeringsrekening dienen vast te stellen welk deel van een investering in een gebouw of installatie in een aantal met name aangewezen groeikernen en steden betrekking heeft op verplaatsing van activiteiten vanuit het SIR-gebied. Om het verplaatsingsgehalte te kunnen bepalen behoeven in principe alleen de buiten gebruik gestelde capaciteit op de oude lokatie en de capaciteit op de nieuwe lokatie bekend te zijn. De verplaatsing is gelijk aan de kleinste van deze twee. Het is daarbij wel een noodzakelijke voorwaarde, dat de buiten gebruik gestelde capaciteit op de oude lokatie betrekking heeft op dezelfde soort activiteiten als de capaciteit op de nieuwe lokatie. Er kan alleen van verplaatsing sprake zijn bij gelijksoortige activiteiten. In concreto houdt dit voor installaties in, dat in het aanvraagformulier voor de ROT onder meer gevraagd zal worden naar een omschrijving van de oude en nieuwe installatie, naar de capaciteit per tijdseenheid van de nieuwe installatie en naar de capaciteit per tijdseenheid van de oude installatie vóór en ná ingebruikname van de nieuwe installatie (het saldo hiervan is de buiten gebruik gestelde capaciteit op de oude lokatie). De volgende casusposities kunnen het hierboven gestelde wellicht verder verduidelijken.

a. Stel een ondernemer bouwt een installatie met een capaciteit van 100 eenheden per uur van produkt x in Lelystad. Dezelfde ondernemer bezit een soortgelijke installatie in Amsterdam waarvan hij de productiecapaciteit terugbrengt van 100 eenheden per uur tot 50 eenheden per uur, na ingebruikname van de installatie in Lelystad. De buiten gebruik gestelde capaciteit op de oude lokatie bedraagt dan 50 eenheden per uur. De verplaatsing is de kleinste van buiten gebruik gestelde capaciteit op de oude lokatie en in ge-

bruik gestelde capaciteit op de nieuwe lokatie en dus 50 eenheden per uur. Ten opzichte van de capaciteit van 100 eenheden per uur op de nieuwe lokatie bedraagt de verplaatsing dus 50%. De Dienst Investeringsrekening zal derhalve een verklaring van verplaatsing van 50% op de installatie in Lelystad afgeven.

b. Stel een ondernemer bouwt een installatie met een capaciteit voor 100 eenheden per uur van produkt x in Lelystad ter vervanging van een soortgelijke installatie in Amsterdam met een capaciteit van 130 eenheden per uur. De installatie in Amsterdam wordt geheel buiten gebruik gesteld na ingebruikname van de installatie in Lelystad. De verplaatsing bedraagt in dit geval 100 eenheden. Op de installatie in Lelystad zal een verklaring van verplaatsing van 100% worden gegeven.

c. Stel een ondernemer bouwt in Zoetermeer een installatie met een capaciteit van 100 eenheden per uur van produkt x. Dezelfde ondernemer bezit een installatie met een capaciteit van 100 eenheden per uur van produkt y in Den Haag. De installatie in Den Haag wordt buiten gebruik gesteld na ingebruikname van de installatie in Zoetermeer. In dit geval kan er geen sprake zijn van verplaatsing van activiteiten van Den Haag naar Zoetermeer omdat er geen sprake is van gelijksoortige activiteiten en een verplaatsing alleen daarop betrekking kan hebben.

Ten aanzien van de BRT geeft de Dienst Investeringsrekening verklaringen van nieuwigheid omtrent installaties af. Een installatie wordt als nieuw aangemerkt voor zover met de desbetreffende installatie activiteiten verricht kunnen worden welke ter plaatse nog niet konden worden verricht. Het begrip «nog niet konden worden verricht» kan daarbij op twee zaken betrekking hebben:

a. De omvang van de activiteiten ter plaatse na ingebruikname van de installatie. Indien van dezelfde activiteiten de omvang ter plaatse na ingebruikname van de installatie groter is dan vóór ingebruikname, is er sprake van activiteiten die ter plaatse nog niet verricht konden worden. Indien bij voorbeeld een installatie met een capaciteit van 100 eenheden per uur van produkt x wordt vervangen door een installatie met een capaciteit van 150 eenheden per uur van produkt x, heeft een productiecapaciteit van 50 eenheden per uur betrekking op activiteiten welke ter plaatse nog niet verricht konden worden.

b. De aard van de activiteiten ter plaatse na ingebruikname van de installatie. Het is duidelijk dat, indien op een bepaalde plaats een installatie gebouwd wordt waarmee op die plaats nieuwe produkten voortgebracht kunnen worden, er altijd sprake zal zijn van activiteiten welke ter plaatse nog niet konden worden verricht. Ten einde te kunnen bepalen of er sprake is van nieuwe activiteiten zal een omschrijving gevraagd worden van de nieuwe installatie ter plaatse en van de oude installatie ter plaatse in het geval deze geheel of gedeeltelijk buiten gebruik wordt gesteld. De omschrijving zal onder meer betrekking kunnen hebben op de grondstofverwerking van de installatie, de techniek van de installatie en de activiteiten welke met de installatie worden voortgebracht. Er zal alleen sprake kunnen zijn van nieuwe activiteiten indien uit de bovengenoemde omschrijvingen blijkt, dat de nieuwe en oude installatie qua aard verschillen. Een onbetekenende produkt differentiatie van het produkt op de nieuwe installatie in vergelijking met het produkt van de vervangen installatie is in het algemeen onvoldoende grond om de nieuwe installatie als nieuw in de zin van de BRT te kunnen aanmerken.

Indertijd is aan de Kamer een lijst met casusposities ter nadere verduidelijking van de ROT en BRT gezonden. Dergelijke casusposities zullen eveneens opgenomen worden in een brochure over de WIR welke het Ministerie van Economische Zaken binnenkort zal uitbrengen. Op deze wijze kan in veel bredere kring nadere bekendheid verschaft worden aangaande de praktische werking van de BRT en de ROT. De ombouw van een bestaande installatie

tot een nieuwe is premieerbaar ingevolge de BRT voor zover de capaciteit van de desbetreffende installatie door de ombouw toeneemt of indien de aard van de installatie verandert, in die zin, dat er een nieuwe produkt mee wordt voortgebracht. Indien bij voorbeeld een installatie met een capaciteit van 100 eenheden per uur van produkt x gerenoveerd wordt en na de renovatie een capaciteit krijgt van 150 eenheden per uur, zal de gerenoveerde installatie voor $(150-100)/150$ % als nieuw aangemerkt worden. De gerenoveerde installatie krijgt dan een verklaring van nieuwigheid van 30%. Indien door de ombouw de aard van de installatie in de bovengenoemde zin verandert zal de omgebouwde installatie voor 100% als nieuw worden aangemerkt.

De Dienst Investeringsrekening geeft een verklaring omtrent nieuwigheid van een installatie af naar de situatie zoals die zich voordoet op het moment, dat beslist wordt inzake de verklaring. Wat betreft de oude installatie is dus relevant de productiecapaciteit welke werkelijk in gebruik is dan wel in technische zin op eenvoudige wijze in gebruik kan worden genomen op dat moment. Er worden daarbij vooralsnog geen voorwaarden gesteld aan de periode waarover de oude installatie na ingebruikname van de nieuwe in bedrijf moet blijven. Dergelijke voorwaarden en de eraan verbonden consequenties inzake (gedeeltelijke) terugbetaling van de BRT indien binnen een bepaalde termijn de oude installatie buiten gebruik gesteld wordt, zouden in de uitvoeringstechnische sfeer tot aanzienlijke complicaties leiden. Mocht echter in de praktijk blijken, dat het vaak voorkomt dat ondernemers vlak na ontvangst van een verklaring omtrent nieuwigheid, oude installaties buiten bedrijf stellen, dan zal nader worden bezien of aanvullende regels betreffende de oude installaties gesteld dienen te worden.

Geen van de aangewezen groeikernen en -steden waarvoor de ROT van toepassing zal zijn, ligt in een gebied waarvoor de BRT zal gelden. Momenteel is het daarom uitgesloten, dat op een bepaalde investering zowel de ROT als de BRT van toepassing is.

DE FISCALE UITWERKING VAN DE VOORGESTELDE REGELING

Gevraagd werd een uiteenzetting te geven over de verwachte stimulering van de werkgelegenheid van enerzijds de basispremie en anderzijds van de vervallende faciliteiten. De berekende stimulering zal in beide gevallen per eenheid (per gulden investeringspremiëring) hetzelfde uitvallen omdat beide soorten van investeringsstimulering op eenzelfde wijze in de macro-economische berekeningen worden verwerkt. Dat betekent wel, dat in die berekeningen geen rekening gehouden kan worden met de positieve effecten van de (basispremiëring van de) WIR als gevolg van het feit, dat daarvan ook verlieslijdende dan wel marginaal rendabele bedrijven direct kunnen profiteren.

Problemen ten aanzien van tax-creditlanden

De vraag werd gesteld of thans bekend is hoe de creditlanden de fiscale investeringsfaciliteiten, welke enkele jaren geleden in Duitsland van kracht waren, hebben beschouwd. De investeringspremies in Duitsland werden na een ingediende aanvraag door de Duitse belastingdienst uitbetaald. Dat had echter niets te maken met belastingaanslagen; deze werden geheel onafhankelijk van de betaalde premies vastgesteld. Van de Duitse premies waren sommige wel, andere niet belast in Duitsland. In de Verenigde Staten dient naar de opvatting van de Amerikaanse belastingdienst, voor de berekening van de in Duitsland met behulp van vaste inrichtingen of door dochtermaatschappijen behaalde winst (earnings and profits) de Duitse investeringspremie te worden afgeboekt op de kostprijs van de investeringen. Op de vraag om een nadere uiteenzetting over de zogenaamde optieregeling voor dochtermaatschappijen van ondernemingen in creditlanden zij het volgende opgemerkt. De SIR-heffing is geen belasting naar het inkomen of de winst en komt derhalve niet in aanmerking voor verrekening met de door de credit-

landen geheven inkomsten- of winstbelastingen. De SIR-heffing heeft een zakelijk karakter; het is aannemelijk dat de creditlanden deze heffing bij de winstberekening zullen beschouwen als een kostenpost of als een verhoging van de aanschaffingsprijs van het investeringsgoed. Wat betreft de WIR-premie zijn er, zoals is uiteengezet in de memorie van antwoord (14 377 nr. 9, blz. 26–28), twee mogelijkheden: ofwel de fiscus van het creditland beschouwt de WIR-premie – zoals de Amerikaanse fiscus dat doet met betrekking tot de equivalenten daarvan in Duitsland – als een aan de dochtermaatschappij toegekende, in Nederland niet belaste subsidie, die echter naar de voorschriften van het creditland tot de in het buitenland behaalde winst van de in het creditland gevestigde onderneming behoort, ofwel de fiscus van het creditland beschouwt de WIR-premie als een aan de dochtermaatschappij verleende belastingvermindering. In het eerste geval levert de WIR/SIR-combinatie in haar geheel gezien een investeringsprikkel op. Immers – uitgaande van een belastingtarief van 50% in het creditland – blijft ongeveer de helft van de WIR-premie intact (zie memorie van antwoord 14 377 nr. 9, blz. 28 bovenaan), terwijl de SIR-heffing als kostenpost (of als afschrijvingspost) slechts voor de helft door de buitenlandse onderneming wordt gedragen. Daar de WIR-premie hoger is dan de SIR-heffing, is het resultaat voor de in het creditland gevestigde onderneming met een dochtermaatschappij in Nederland dan per saldo positief, zodat geen gebruik behoeft te worden gemaakt van de optieregeling. Indien echter de WIR-premie door een creditland als een verlaging van de in een jaar in het buitenland verschuldigde belasting naar het inkomen of de winst zou worden aangemerkt, wordt de WIR-premie in beginsel teniet gedaan door de bijheffing van belasting in het creditland². De SIR-heffing komt, doordat zij in de winstberekening een kostenpost (of een afschrijvingspost) is, wederom slechts voor de helft ten laste van de in het creditland gevestigde onderneming; de WIR/SIR-combinatie kan derhalve resulteren in een negatieve investeringsprikkel en wel als volgt: de in het buitenland in de wereldwinst te begrijpen Nederlandse winst is in beginsel verlaagd met de SIR. Bij een belastingtarief van 50% in het creditland wordt daardoor de in dat land verschuldigde belasting verminderd met 50% van de SIR. Daarentegen wordt de WIR dan als in Nederland minder verschuldigde belasting aangemerkt, waardoor bijbetaling – tot het bedrag van de WIR – in beginsel zou plaatsvinden in het buitenland. Per saldo zal dan – afgezien van een overspill-situatie, die in de Verenigde Staten nogal vaak voorkomt – in het creditland veelal meer belasting verschuldigd worden vanwege de investeringen in Nederland. In die situatie zou de dochtermaatschappij kunnen opteren voor de mogelijkheid af te zien van de premies ingevolge de WIR en vervolgens ontheffing van de SIR-heffing te vragen op grond van artikel 16 van de Wet SIR.

De in de artikelen 28 en 29 van het wetsontwerp gestelde wijzigingen in de belastingwetgeving c.a.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag wordt medegedeeld dat het begrip «nieuw» en «bestaand» in de in artikel 61a, tweede lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 gebruikte terminologie van «nieuwe gebouwen» en «bestaande gebouwen» volgens het spraakgebruik dient te worden opgevat. Verwezen zij nog naar de op het betreffende artikel gegeven toelichting, welke is opgenomen in het op 2 juni jl. verstrekte «Overzicht van en toelichting bij de wijzigingen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal in het ontwerp van Wet investeringsrekening zijn aangebracht na de derde nota van wijzigingen». (Eerste Kamer zitting 1977–1978, 14 377, nr. 69a). Zoals aldaar is aangegeven, gaat het bij «nieuw» om «nieuw gebouwd», met andere woorden, om gebouwen die tevoren nog niet bestonden. Dit laatste is ook het geval bij vergroting van bestaande gebouwen door horizontale of verticale uitbreiding (bij voorbeeld: aanbouw van een vleugel; plaatsing van een verdieping op een reeds bestaand gebouw). Een dergelijke uitbreiding kan worden gerangschikt onder de categorie «nieuwe gebouwen».

² Bij de in creditlanden gevestigde vennootschappen, die een voldoende «overspill» aan tax-credits hebben, vermindert de WIR alleen de overspill en verhoogt de WIR niet de in het creditland daadwerkelijk verschuldigde belasting. Een overspill duidt de situatie aan, waarin een onderneming verkeert die meer buitenlandse belasting heeft betaald dan de in het creditland daadwerkelijk verrekende buitenlandse belasting.

Verbeteringskosten ter zake van een bestaand gebouw – bij voorbeeld het aanpassen van een winkelpui aan de eisen des tijds – hebben het karakter van vervangingsinvestering. Evenals voor de aankoop van een bestaand gebouw geldt voor verbeteringskosten van bestaande gebouwen een basispremie van 15% (behoudens voor gevallen waarin de jaarlijkse afschrijving op verbeteringskosten meer beloopt dan 12½%: artikel 61a, eerste lid, vijfde volzin). Het vorenstaande is niet anders indien aan de verbetering sloopwerkzaamheden voorafgaan, zoals bij voorbeeld het wegbreken van een muur, ten einde van twee kamers één kamer te maken. Betreffen de sloopwerkzaamheden echter het afbreken van een geheel pand of een vleugel van een pand om op de vrijkomende ruimte een nieuw pand of een nieuwe vleugel neer te zetten, dan kan uiteraard het nieuwe pand of de nieuwe vleugel worden ingedeeld bij de categorie «nieuwe gebouwen».

Op de vraag of vorenstaande onderscheiding van gebouwen in nieuwe of bestaande gebouwen parallel loopt met die waarvan de SIR uitgaat, zij geantwoord dat de SIR-heffing is verschuldigd ter zake van «het verkrijgen van een bouwvergunning tot het bouwen van een gebouw» in een SIR-gebied, waarbij de begrippen «bouwvergunning» en «bouwen» worden opgevat overeenkomstig hetgeen daaronder wordt verstaan voor de toepassing van de Woningwet. Globaal genomen komt dit erop neer, dat in principe voor bouwwerkzaamheden welke meer omvatten dan gewoon onderhoud of veranderingen of vernieuwingen van ondergeschikte betekenis, SIR-heffing is verschuldigd (artikel 47, tweede lid, van de Woningwet). Wel zij hierbij opgemerkt dat, afgezien van de gevallen waarin een vrijstelling geldt, voor de SIR-heffing de geschatte aanschaffingskosten of voortbrengingskosten slechts in aanmerking worden genomen voor zover zij f 250 000 te boven gaan, met andere woorden er geldt een vrije voet van f 250 000.

Met betrekking tot de vraag van welk percentage wordt uitgegaan voor de desinvesteringbetaling ingeval een nieuw gebouw twee jaren na oplevering en ingebruikneming wordt verbeterd en drie jaren later wordt vervreemd, wordt het volgende naar voren gebracht. Als investeringsbijdrage zal ingevolge meervermeld artikel 61a, tweede lid, voor het nieuwe gebouw een basispremie van 23% en voor de kosten van verbetering een basispremie van 15% zijn verleend (ervan uitgaande dat de jaarlijkse afschrijving op de verbeteringskosten niet meer beloopt dan 12½% daarvan). Nu ter zake van het bedrijfsmiddel investeringsbijdragen naar verschillende percentages zijn genoten, dient ter berekening van de desinvesteringbetaling de overdrachtsprijs te worden gesplitst in een gedeelte waarover 23% en een gedeelte waarover 15% is verschuldigd. In dit opzicht verschilt de WIR-regeling niet van die van de investeringsaftrek, ingeval onder het regime daarvan uiteenlopende percentages, waaronder nihil bij buitentoepassingstelling, zijn gehanteerd. Met betrekking tot het onderhavige voorbeeld zij nog opgemerkt, dat vorenbedoelde splitsing van de overdrachtsprijs ter berekening van de desinvesteringbetaling achterwege had kunnen blijven indien de vervreemding van het gebouw niet vijf, doch zes jaren of langer na het tijdstip van ingebruikneming had plaatsgevonden. Alsdan zou namelijk het percentage van de desinvesteringbetaling zijn gesteld op dat hetwelk ten tijde van het investeren in het nieuwe gebouw gold voor investeringen in een bestaand gebouw, in casu 15% (artikel 61b, eerste lid, eerste volzin, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964).

Indien een nieuw gebouw twee jaren na oplevering wordt doorverkocht, dan is dit gebouw ten aanzien van de nieuwe eigenaar een bestaand gebouw. Betreft het evenwel een situatie waarin het gebouw al die tijd in het geheel niet in gebruik is genomen (leegstand), dan kan dit gebouw ook ten aanzien van de nieuwe eigenaar nog als een nieuw gebouw worden aangemerkt. Dit laatste geldt uiteraard ook voor een gebouw dat tijdens de bouw van eigenaar-opdrachtgever verwisselt.

Voor wat betreft de vraag of het in artikel 61a, eerste lid, tweede volzin opgenomen voorschrift – dat van de investeringsbijdrage geen groter bedrag bij de aanslagregeling over een jaar in aanmerking wordt genomen dan het-

geen bij het einde van dat jaar ter zake van de investering is (aan)betaald – ter vereenvoudiging van de uitvoering aldus mag worden geïnterpreteerd dat in plaats van de betalingsdatum de factuurdatum beslissend is, zij het volgende opgemerkt. Deze aan de regeling van de vervroegde afschrijving voor gebouwen ontleende bepaling heeft ten doel misbruik tegen te gaan. In het bijzonder zal hierdoor de mogelijkheid om via schijnaankopen (tijdelijk) investeringsbijdragen te verwerven, worden voorkomen. Voorts zij erop gewezen, dat door het bepaalde in artikel 61a, eerste lid, derde volzin, vorenbedoeld voorschrift alleen van betekenis is voor de gevallen waarin het bedrijfsmiddel bij het einde van het jaar nog niet in gebruik is genomen; slechts in deze gevallen zijn het tijdstip van betaling van de factuur en de omvang van de (aan)betaling daarop van belang voor het jaar waarin de investeringsbijdrage in aanmerking wordt genomen. Met betrekking tot investeringen van geringe omvang zullen de gevallen waarin het bedrijfsmiddel aan het einde van het jaar nog niet in gebruik is genomen, in het algemeen weinig voorkomen. De in het voorlopige verslag voorgestelde vereenvoudiging zou dan ook met name gevolgen hebben voor gevallen waarin de betaling contractueel wordt gespreid over een lange periode zonder dat tot ingebruikneming kan worden overgegaan. Juist bij deze gevallen doet zich evenwel de mogelijkheid van misbruik voor. Een interpretatie als wordt voorgesteld, moet dan ook worden afgewezen, omdat zij in strijd komt met de bedoeling van de bepaling.

Er werd op gewezen, dat het in de praktijk zal kunnen voorkomen dat vrijwel identieke vaste installaties in het ene geval in de open lucht worden opgesteld en in het andere geval vanwege bij voorbeeld voorschriften worden ondergebracht in een gebouw. In het eerste geval wordt dan 13% en in het andere geval 7% premie verleend. Wij willen niet ontkennen dat een dergelijk premieverschil in de praktijk soms zal kunnen optreden. Het betreft dan grensgevallen. Niettemin achten wij het onjuist en in de praktijk ook onmogelijk om in de uitvoeringssfeer dit premieverschil te corrigeren door voor de desbetreffende vaste installaties in een gebouw alsnog een 13%-premie toe te staan. Dit zou niet alleen in strijd zijn met de bepalingen in het wetsontwerp (art. 61a, lid 2, sub c) waarin met het oog op een redelijke uitvoeringsmogelijkheid onder andere is gekozen voor het toetsingscriterium «zich niet in een gebouw bevindend», maar dit zou ook de aanslagregelend ambtenaar voor grote problemen stellen. Immers een dergelijke correctiemogelijkheid zou uiteindelijk er op neerkomen dat de belastingdienst voortdurend moet beoordelen of een vaste machine in een gebouw óók buiten dat gebouw opgesteld had kunnen worden of door andere ondernemers feitelijk wordt opgesteld. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer is in verband met een amendement dat ertoe strekte de bijzondere regionale toeslag ook op vaste machines in een gebouw toe te passen, de beoordelings- en controleproblematiek van vaste machines in een gebouw uitgebreid aan de orde geweest. Van de zijde van de Regering, maar ook van de kant van de Tweede Kamer is er toen op gewezen, dat deze problematiek dermate groot is, dat een afzonderlijke premiëring van vaste machines in een gebouw naast vaste installaties in de open lucht uitvoeringstechnisch als onhaalbaar en uit het oogpunt van de mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik als uiterst onwenselijk, moet worden beschouwd. Uiteraard achten ook wij het op zich niet geheel bevredigend wanneer voor vaste installaties op grond van het formele criterium van «zich niet in een gebouw bevinden» in de praktijk soms een verschillende WIR-premie zal moeten worden verleend. Bedacht moet echter worden dat het hier om grensgevallen gaat. Dat in dergelijke grensgevallen een premieverschil kan optreden is in feite het gevolg of, zo men wil, de prijs van het feit dat de wetgever in het spanningsveld tussen uitvoeringsmogelijkheden en beleidsmatige wenselijkheden objectieve maatstaven en regels moet aanleggen.

Ten slotte wijzen wij er op, dat als ook met de SIR-heffing rekening wordt gehouden, er per saldo slechts premieverschillen kunnen optreden voor investeringen in vaste installaties buiten het SIR-gebied en voor investeringen in bestaande installaties binnen het SIR-gebied.

De vraag is gesteld nader uiteen te zetten, welke conjuncturele overwegingen aanleiding kunnen geven tot verandering van de premiepercentages. Dit wordt nader toegespitst op de vraag welk werkloosheidspercentage aanleiding zou zijn tot verhoging van de premiepercentages met de helft van hun structurele waarde. Er is echter vrijwel nooit één enkele oorzaak van de werkloosheid aan te wijzen. Meestal zal er gelijktijdig sprake zijn van conjuncturele, structurele en frictiewerkloosheid. Het verdient daarom geen aanbeveling om een direct verband te leggen tussen de omvang van de totale werkloosheid enerzijds en de gewenste conjuncturele verandering van de premiepercentages anderzijds. Dit zou kunnen leiden tot de wens om een verband te leggen tussen het percentage van de conjuncturele werkloosheid en de gewenste conjuncturele mutatie van de premiepercentages. Omdat een kwantitatieve uitsplitsing van de werkloosheidscomponenten uiterst moeilijk is, stuit ook dit echter op grote problemen. Het lijkt daarom beter, de conjuncturele variatie van de premies niet te laten hangen van één – zij het zeer belangrijke – indicator, maar te baseren op het verloop van een aantal grootheden die met de conjunctuur samenhangen, zoals naast de omvang van de werkloosheid de groei van de nationale bestedingen, de groei van de wereldhandel en het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans.

De noodzaak om deze verschillende grootheden gezamenlijk in beschouwing te nemen, impliceert, dat het niet mogelijk is om voor één of meer van de genoemde grootheden kritische waarden aan te geven, waarvan overschrijding zal leiden tot het conjunctureel variëren van de investeringspremieën.

Een tot bewoning dienend gedeelte van een bedrijfspand wordt, evenals een woonhuis, voor de toepassing van hoofdstuk V A ingevolge artikel 61a, vijfde lid, letter b, niet tot de bedrijfsmiddelen gerekend en is daarmee van investeringsbijdragen uitgesloten. Ingeval nu zulk een voor bewoning dienend gedeelte na enige tijd aan zijn woonbestemming wordt onttrokken en bij het bedrijfs gedeelte wordt gevoegd, zal dit niet tot een investeringsbijdrage kunnen leiden, daar geen sprake is van het aangaan van verplichtingen. Een en ander is een bestendiging van de situatie onder de regeling van de investeringsaftrek.

Voor de heffing van de vennootschapsbelasting wordt bij een zgn. fiscale eenheid aangenomen, dat de dochtervennootschap in de moedervernootschap is opgegaan; de heffing van vennootschapsbelasting geschiedt dan als ware er slechts één lichaam. Juridisch blijven de lichamen echter zelfstandige rechtspersonen. Ingeval binnen een fiscale eenheid verhuur van een gebouw plaatsvindt – bij voorbeeld van dochtermaatschappij aan moedermaatschappij –, wordt deze verhuur voor de heffing van de vennootschapsbelasting beschouwd als een interne terbeschikkingstelling en niet als het ter beschikking stellen aan derden – zijnde een externe terbeschikkingstelling – waarvan artikel 23d, eerste en tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 uitgaat voor de uitsluiting van WIR-premie. Een verhuur aan een lichaam waarin de verhuurder voor de toepassing van de deelnemingsvrijstelling een deelneming heeft, is wel een externe terbeschikkingstelling: bij deelnemingsverhoudingen blijft het lichaam, waarin wordt deelgenomen, immers voor de heffing van de vennootschapsbelasting als een zelfstandig belastingplichtig lichaam bestaan. Bij verhuur van gebouwen in deelnemingsverhoudingen zijn derhalve de genoemde leden van artikel 23d in beginsel wel van toepassing.

In het voorlopig verslag zijn enige voorbeelden vermeld ten aanzien waarvan wordt gevraagd aan te geven hoe de toepassing van artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 3° plaatsvindt. In dit voorschrift gaat het over bedrijfsmiddelen die niet voor investeringsbijdrage in aanmerking komen, te weten bedrijfsmiddelen welke zijn bestemd om – al dan niet direct – hoofdzakelijk ter beschikking te worden gesteld aan lichamen welke niet belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting zijn. Met deze bepaling wordt beoogd te voorkomen dat lichamen die bij aanschaf door henzelf van onroerend goed, machines, kantoorinventaris e.d. van investeringsbijdragen zijn

uitgesloten, deze bijdragen via een omweg toch deelachtig zouden kunnen worden. Overigens geldt met betrekking tot gebouwen, welke voor de verhuur zijn bestemd, mede het bepaalde in de artikelen 61a, vijfde lid, letter j, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en 23d, eerste en tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Vooraf zij opgemerkt dat de bestemming van een bedrijfsmiddel in bepaalde gevallen rechtstreeks kan voortvloeien uit de aard van het bedrijfsmiddel. Zo is een bomenrooimachine naar haar aard bestemd voor de uitoefening van het bosbedrijf en valt daardoor altijd onder de uitsluiting van artikel 61a, vijfde lid, letter h, onder 1°, of letter i, onder 1°. In andere gevallen is de bestemming afhankelijk van het handelen van de ondernemer die het bedrijfsmiddel aanschafft. Zo kan een ondernemer die een gebouw koopt, dit in eigen gebruik nemen doch ook bestemmen voor de verhuur. Voor het antwoord op de vraag of een bedrijfsmiddel bestemd is om *hoofdzakelijk* te worden verhuurd, is vervolgens niet beslissend het feitelijke gebruik bij de ingebruikneming van het betreffende bedrijfsmiddel, doch is beslissend de aard van het verwachte gebruik tijdens de komende jaren. Van de situatie bij voorbeeld waarin een zelfstandige een pand koopt om het – na tijdelijke bij voorbeeld gedurende twee jaar, gehele of gedeeltelijke verhuur – permanent geheel in eigen gebruik te nemen, kan niet worden gezegd dat het pand is gekocht met de bedoeling om het hoofdzakelijk te gaan verhuren. Omgekeerd moet voor de situatie waarin na de aankoop eerst een tijdelijk eigen gebruik volgt en daarna een permanente verhuur, worden geconcludeerd dat het pand de bestemming heeft om hoofdzakelijk te worden verhuurd. Uiteraard heeft een gebouw of ander bedrijfsmiddel ook de bestemming om hoofdzakelijk ter beschikking te worden gesteld aan derden, indien het voor 70% of meer van zijn toepassingsmogelijkheden wordt verhuurd. Aangezien de aanspraak op WIR-premie ontstaat door het investeren, dient naar de toestand van het tijdstip van investeren te worden beoordeeld wat de bestemming van het bedrijfsmiddel is. Toegespitst op de toepassing van artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 3°, betekent zulks dat in het algemeen twee concrete vragen aan de orde komen. De eerste betreft of het bedrijfsmiddel bestemd is voor eigen gebruik dan wel voor het ter beschikking stellen aan derden. Het geven van een antwoord op deze vraag zal in veel gevallen geen problemen opleveren. De ondernemer weet doorgaans, wat hij gaat doen met het bedrijfsmiddel dat hij bestelt of – als het een nieuw gebouw betreft – aanbesteedt. Dit ligt anders bij de tweede vraag, welke gaat over de fiscale status van de toekomstige huurder. Is deze bekend, dan is tevens de vraag beantwoord of het bepaalde in het vijfde lid, letter i, onder 3°, van toepassing is. De ondernemer zal evenwel die vraag niet in alle gevallen aanstonds kunnen beantwoorden, omdat hij nog niet weet wie de toekomstige huurder zal zijn. Doet deze situatie zich voor, dan is er nog geen aanleiding de uitzonderingsbepaling van artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 3°, toe te passen. Wanneer de toekomstige huurder eenmaal gevonden is en alsdan blijkt dat de fiscale status van deze huurder er een is van een lichaam dat niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting of daarvan is vrijgesteld, dan wordt met toepassing van artikel 61b, derde lid, op de verleende investeringsbijdrage teruggekomen.

Na deze meer algemene opmerkingen wordt thans ingegaan op de in het voorlopig verslag aan de orde gestelde voorbeelden. Daarbij wordt eenvoudshalve ervan uitgegaan dat de artikelen 61a, vijfde lid, letter j, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en 23d, eerste en tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 niet van toepassing zijn.

Het eerste voorbeeld betreft een bedrijfsmiddel dat aanvankelijk voor 65% en na twee jaren voor 75% wordt verhuurd aan een niet-vennootschapsbelastingplichtig lichaam. Ingeval ten tijde van het investeren de ondernemer reeds voornemens was na enkele jaren het bedrijfsmiddel voor 70% of meer te verhuren aan een niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichaam ontstaat, zoals hiervoren is uiteengezet, ingevolge artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 3°, geen aanspraak op investeringsbijdrage. Reeds ten tijde van het investeren stond immers vast, dat dit bedrijfsmiddel bij deze onder-

nemer bestemd was om hoofdzakelijk te worden verhuurd aan een niet-vennootschapsbelastingplichtig lichaam. Indien evenwel eerst door latere gebeurtenissen de situatie is ontstaan waarvan moet worden gezegd dat het bedrijfsmiddel voortaan bestemd is om hoofdzakelijk te worden verhuurd aan niet-belastingplichtige lichamen, wordt de investering aanvankelijk wel gehonoreerd met WIR-premie, doch leidt de latere wijziging van de bestemming tot een desinvesteringsbetaling ingevolge het bepaalde in artikel 61b, derde lid.

In het tweede voorbeeld gaat het om een verhuur van 75% aan een niet-vennootschapsbelastingplichtig lichaam, welk percentage na twee jaren daalt tot 65%. Ook in deze omgekeerde situatie is het voornemen van de ondernemer ten tijde van het investeren uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag, of aanspraak op investeringsbijdrage bestaat. Had hij het voornemen het bedrijfsmiddel slechts gedurende beperkte tijdsduur voor meer dan 70% te bestemmen voor de verhuur aan een niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichaam, dan geldt de uitsluiting van artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 3^o, niet. Zo dit voornemen evenwel niet bestond ten tijde van het investeren, dan vormt de verhuur van 75% aan een niet-belastingplichtig lichaam een beletsel voor WIR-premie. Daalt in dit geval in een later jaar de verhuur aan zulk een lichaam tot onder de 70%, dan ontstaat niet alsnog aanspraak op investeringsbijdrage. Wijziging van de bestemming van een bedrijfsmiddel in situaties als deze leidt namelijk, evenmin als een wijziging van de fiscale status van een niet-belastingplichtige huurder, tot een voor het toekennen van een premie relevante gebeurtenis. Verwezen zij naar blz. 54 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (stuk nr. 17).

Bij het derde voorbeeld, dat handelt over computerverhuur/leasing, gaan wij ervan uit, dat het huurcontract zodanig luidt dat de economische eigendom bij de verhuurder blijft, waardoor deze (en niet de huurder) in principe in aanmerking komt voor een investeringsbijdrage. Bij onderverhuur is mede de fiscale status van de uiteindelijke huurder relevant voor de vraag of voor de eerste verhuurder al dan niet aanspraak op investeringsbijdrage ontstaat; bij verhuur of onderverhuur aan een van de vennootschapsbelasting vrijgesteld of een niet aan deze belasting onderworpen lichaam ontstaat geen aanspraak op premie. In de tekst van artikel 61a, vijfde lid, letter i, is dit aangegeven met de woorden «direct of indirect». Indien maatschappij A een computer aanschafft en deze vervolgens verhuurt aan B (die vennootschapsbelastingplichtig is), waarna B op zijn beurt de computer voor 70% of meer doorverhuurt aan een niet-vennootschapsbelastingplichtig lichaam C, ontstaat bij A derhalve geen aanspraak op WIR-premie. Bij verhuur van een bedrijfsmiddel aan een derde zal de (eerste) verhuurder zich dus met het oog op de verkrijging en – in verband met het bepaalde in artikel 61b, derde lid – het behoud van WIR-premie dienen te vergewissen van de fiscale status van de (uiteindelijke) huurder.

Het vierde voorbeeld, waarin een computer eerst enige tijd wordt verhuurd aan een niet-vennootschapsbelastingplichtig lichaam en daarna aan een lichaam dat wel aan deze belasting is onderworpen, komt in wezen overeen met het tweede voorbeeld, zodat naar de hiervoren gegeven uitwerking moge worden verwezen. De casus van het vijfde voorbeeld komt ons niet realistisch voor. In de gegeven casus schaft maatschappij A een computer aan, welke zij verhuurt aan een lichaam B dat niet onderworpen zou zijn aan de vennootschapsbelasting, welk lichaam vervolgens de computer voor 70% of meer doorverhuurt aan lichaam C dat wel aan deze belasting is onderworpen. In de gegeven situatie treedt lichaam B in concurrentie met andere, wel aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen, zodat de fiscale status van B die van belastingplichtige dient te zijn. Zowel direct als indirect gaat het dan om een verhuur aan een belastingplichtig lichaam, met andere woorden om een situatie welke niet valt onder de werking van artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 3^o. Op de vraag hoe artikel 61a, vijfde lid, letter j, dient te worden geïnterpreteerd in het geval waarin een zelfstandige een

pand koopt, het zelf voor een korte periode gebruikt en het daarna permanent gaat verhuren, is hiervoren reeds ingegaan. Op deze plaats moge worden volstaan met naar het daar gegeven antwoord te verwijzen.

Zoals eveneens eerder uit deze memorie blijkt, omvat het begrip «derde» in artikel 23d, eerste en tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 bij fiscale eenheden niet de daarin opgenomen dochtermaatschappij die van de moedermaatschappij een gebouw huurt. Een dochtermaatschappij welke echter niet tot een fiscale eenheid behoort, is voor de heffing van de vennootschapsbelasting een zelfstandig lichaam en is derhalve «een derde» in de zin van voornoemd artikel. Artikel 23d, tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 – kort samengevat: geen investeringsbijdrage voor gebouwen en installaties bij verhuur daarvan aan derden indien de aandelen van de investerende vennootschap zich bevinden in een beperkte kring van aandeelhouders – natuurlijke personen – vindt geen toepassing ten aanzien van vennootschappen die hoofdzakelijk een ander doel hebben dan de exploitatie van onroerend goed doch waarbij zulk een exploitatie wel in de lijn van het doel van de onderneming ligt. Wat betreft de vraag waaraan het doel van de onderneming wordt afgemeten zij geantwoord, dat hierbij dient te worden uitgegaan van het geheel aan ondernemingsactiviteiten van het lichaam. De omzet van de onderneming of de omvang van haar bedrijfsmiddelen – criteria welke zijn genoemd in het voorlopige verslag – zijn hierbij niet beslissend, doch kunnen wel indicaties opleveren. De feitelijke werkzaamheden van een vennootschap zullen echter in het algemeen zo duidelijk zijn, dat in de praktijk de beantwoording van de vraag of een lichaam zich al dan niet hoofdzakelijk de exploitatie van onroerend goed ten doel stelt, geen moeilijkheden oplevert.

Zoals in het voorlopige verslag wordt opgemerkt, hebben in Nederland gelegen vaste inrichtingen van buitenlandse ondernemers voor hun investeringen in bedrijfsmiddelen in beginsel recht op WIR-premie. Huren zij bedrijfsmiddelen van in Nederland wonende of gevestigende ondernemers, dan hebben deze laatste ondernemers naar de strikte formulering van artikel 61a, vijfde lid, letter i, onder 6°, evenwel geen recht op WIR-premie. Bedoelde bepaling sluit namelijk van investeringsbijdragen uit bedrijfsmiddelen welke bestemd zijn om – direct of indirect – hoofdzakelijk ter beschikking te worden gesteld aan niet binnen het Rijk wonende natuurlijke personen of gevestigde lichamen. Aangezien deze bepaling geen absolute uitsluiting beoogt, doch slechts ten doel heeft misbruik te keren en wegvloeiing van WIR-premies naar het buitenland te voorkomen, is in artikel 61a, zevende lid, de Minister van Financiën gemachtigd de vorenbedoelde uitsluiting voor bepaalde gevallen buiten toepassing te stellen. Van deze machtiging zal voor reële gevallen van verhuur aan in Nederland gelegen vaste inrichtingen van buitenlandse ondernemers gebruik worden gemaakt.

DE OVERGANGSBEPALINGEN

Als overgangsbepalingen kunnen in het onderhavige kader worden aangemerkt artikel 36 van de WIR en het tweede en derde lid van artikel 3a van de WIR. Om de duidelijkheid over het nieuwe systeem ook op dit punt zoveel mogelijk te bevorderen, zal aan deze bepalingen aandacht worden besteed in de reeds eerder genoemde brochure ten behoeve van ondernemers en hun adviseurs, die thans in voorbereiding is.

Met betrekking tot installaties, die zijn besteld vóór 24 mei 1978, doch in gebruik worden genomen nadat de SIR-heffing weer van kracht is geworden, is artikel 3a, derde lid, van de SIR van belang. De bepaling brengt mee, dat geen heffing verschuldigd is voor het bouwen van een installatie, indien met dat bouwen of met het samenhangend geheel van werkzaamheden, waartoe dat bouwen behoort, reeds een aanvang was gemaakt op het tijdstip van het invoeren van de heffing. Het is derhalve niet juist te stellen, dat voor bovenbedoelde installaties als regel zal gelden «geen WIR – wel SIR».

De overgangsregeling voor installaties is overigens zodanig – niet zelden zal gelden «wel WIR – geen SIR» –, dat ernaar onze mening geen aanleiding is op enige wijze te bewerkstelligen, dat ten aanzien van reeds geplande investeringen steeds «geen WIR – geen SIR» zal gelden.

Op de vraag of voor de voorlopige aanslagen 1978, met name voor die in de vennootschapsbelasting, rekening wordt gehouden met de overgang van de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek naar de WIR, delen wij het volgende mede. Wat betreft de voorlopige aanslagregeling vennootschapsbelasting moet onderscheid worden gemaakt tussen de eerste voorlopige aanslag, die wordt opgelegd in de loop van het belastingjaar 1978 en nadere voorlopige aanslagen die pas na afloop van het jaar 1978 worden opgelegd. Het opleggen van de eerste voorlopige aanslag is als regel een volledig automatische handeling, waarbij het belastingbedrag over het voorafgaande jaar (1977) – waarin dus nog de effecten zitten van vervroegde afschrijving en investeringsaftrek – als uitgangspunt wordt genomen (de zogenaamde 80%-aanslag). Ondernemingen die aannemelijk maken, dat door een tegenvallend winstverloop of door WIR-premies de feitelijk verschuldigde belasting over het lopende jaar (1978) vermoedelijk minder zal belopen dan het bedrag van de automatische voorlopige aanslag, kunnen echter vragen om een lagere voorlopige aanslag, of, in geval de definitieve aanslag vermoedelijk nihil of negatief zal luiden, het opleggen van een voorlopige aanslag achterwege te laten. Ten aanzien van de (nadere) voorlopige aanslagen die na afloop van het belastingjaar 1978 worden opgelegd zij volstaan met de opmerking dat, indien de definitieve aanslag door WIR-premies vermoedelijk negatief zal uitvallen, in de in artikel 23b, derde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 bedoelde gevallen, waarbij de Dienst Investeringsrekening van het Ministerie van Economische Zaken wordt ingeschakeld, een negatieve voorlopige aanslag over 1978 kan worden opgelegd. Verwezen zij naar hetgeen ter zake is vermeld in de aanvullende memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (stuk nr. 12), bladzijden 10, 15 en 16, alsmede 17 en 18.

VERSPREIDE OPMERKINGEN

De Dienst Investeringsrekening bevindt zich thans in de opbouwfase. Een aantal medewerkers, waaronder het inmiddels benoemde hoofd, is reeds in dienst. Op korte termijn zal nog een aantal medewerkers worden aangetrokken. Verwacht wordt dat de Dienst dan voldoende op sterkte is om in het begin haar taak aan te kunnen.

Op de vraag of de belastingdienst in staat is de extra-werkzaamheden verbonden aan de WIR te verrichten, zij het volgende opgemerkt. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 43) is gezegd, is er bij de indiening van het ontwerp van uitgegaan dat de werkzaamheden verbonden aan de uitvoering van de WIR – althans wat de eerste fase betreft – vrijwel kunnen worden opgevangen – door het vervallen van de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving – met de thans aanwezige mankracht bij de belastingdienst. Ook de wijzigingen welke ten gevolge van de behandeling in de Tweede Kamer in het ontwerp zijn aangebracht zijn in het algemeen niet van dien aard dat thans tot een ander standpunt moet worden gekomen.

De Minister van Economische Zaken,
G. M. V. van Aardenne

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen

De Staatssecretaris van Financiën,
A. Nooteboom

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

De commissies hebben gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer hun eindverslag te kunnen sluiten.

De wnd. voorzitter van de vaste Commissie voor Economische Zaken,
Von Meijenfeldt

De voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën,
Terwindt

De voorzitter van de vaste Commissie voor Sociale Zaken,
Heij

De griffiers dezer commissies,
Röell en Ploos van Amstel