

Zitting 1977-1978

14 377

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

Nr. 27

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 3 mei 1978

Zoals zij reeds in haar eindverslag had aangekondigd heeft de bijzondere commissie¹ voor dit wetsontwerp ter nadere voorbereiding van de plenaire behandeling daarvan een mondeling overleg gevoerd met de Regering.

Bij dit overleg, dat plaatsvond op 25 en 26 april 1978, was de Regering vertegenwoordigd door de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën. De bewindslieden waren vergezeld van een groot aantal medewerkers.

De commissie heeft de eer van het gevoerde overleg, dat een technisch-informatief karakter had, als volgt verslag uit te brengen.

1. EEG-aspecten; algemeen

Aanvankelijk heeft de Regering, zo zei de Minister van Economische Zaken in antwoord op vragen vanuit de commissie, de Europese Commissie gevraagd akkoord te gaan met het wetsontwerp zoals dat bij de Kamer was ingediend. Bij de Commissie bleken grote bezwaren tegen een aantal elementen uit het oorspronkelijke wetsontwerp. De Minister verwees daarbij naar wat hierover in de eerder gewisselde stukken reeds was meegedeeld en met name naar de passages daarover in de nota naar aanleiding van het eindverslag.

De Nederlandse Regering heeft steeds het standpunt ingenomen dat de algemene regionale toeslag niet beschouwd zou moeten worden als een regionale steunmaatregel. Van de zijde van de Europese Commissie werd betoogd dat deze ART wél als zodanig zou moeten worden aangemerkt. De ART zou daarom slechts kunnen worden toegepast binnen de door de Commissie toegestane IPR-gebieden. Ook zou de ART meetellen voor het vastgestelde subsidieplafond en slechts gegeven mogen worden op niet-vervangingsinvesteringen. Belangrijk is dat de Commissie de bevoegdheid heeft om te bepalen wat als steunmaatregel moet worden aangemerkt. In de uitvoerige gedachtenwisseling zowel op ambtelijk als op ministerieel niveau bleek bij de Commissie zeker een positieve belangstelling voor het Nederlandse streven naar een selectieve economische groei; maar de bezwaren tegen de ART bleven gehandhaafd. De Commissie bleef daarin een oneigenlijk regionaal steunbeleid zien waartegen zij zich op grond van het EEG-verdrag zou verzetten (concurrentievervalsing).

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Joekes (VVD), Notenboom (CDA), Portheine (VVD), Dolman (PvdA), Van der Gun (CDA), Van Dis (SGP), Bremen (CDA), Epema-Brugman (PvdA), Poppe (PvdA), Jansen (PPR), ondervoorzitter, Kombrink (PvdA), Scherpenhuizen (VVD), Van Houwelingen (CDA), voorzitter, Patijn (PvdA), Van der Hek (PvdA), Beumer (CDA), Engwirda (D'66), Van Dijk (CDA), Wöltgens (PvdA), Duisenberg (PvdA), Van Rooijen (CDA), De Korte (VVD).

Kort voor de Regering met de Europese Commissie het gesprek had geopend over het wetsontwerp inzake de investeringsrekening had zij, zo deelde de Minister nog mede, de Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977-1980 met de Europese Commissie besproken. In de besprekingen daarover had de Commissie zich al uiterst kritisch opgesteld ten aanzien van de omvang van het IPR-gebied. Enkele plaatsen, en de Minister noemde in dit verband met name Oss en Cuyk, werden slechts met moeite en dan nog slechts tijdelijk geaccepteerd als stimuleringsplaatsen voor de IPR. Tegen die achtergrond moet het verzet van de Europese Commissie tegen de ART – welke zij zag als een stimuleringsmaatregel die $\frac{2}{3}$ van het Nederlandse grondgebied zou bestrijken – mede worden beoordeeld.

In de gedachtenwisseling tussen de Nederlandse Regering en de Europese Commissie is toen ook van de zijde van de Commissie de suggestie gedaan het door Nederland voorgestane selectieve groeibeeld te realiseren door een combinatie van WIR en SIR. Na aanvankelijk sterke bezwaren tegen de SIR had de Europese Commissie indertijd de SIR geaccepteerd omdat het als anti-congestie instrument kon worden beschouwd en niet als regionaal stimuleringsinstrument (zie de nota naar aanleiding van het eindverslag, par. 1.2.6). Deze eigen aard van het SIR-instrument, welke als zodanig door de Europese Commissie werd geaccepteerd, moet gehandhaafd blijven wil de Commissie zich nu verenigen met een WIR-SIR-combinatie. Een volstrekte synchronisatie van WIR en SIR is daarmee uitgesloten. Dat betekent uiteraard niet dat niet een zekere praktische afstemming van beide regelingen mogelijk is. Wel zullen de hoofdlijnen van de beide regelingen in stand moeten blijven. Er moet duidelijk sprake zijn van een combinatie van twee onderscheiden wetten die ieder hun eigen doelstelling hebben.

Ook de Kamer zal zich, aldus de Minister in antwoord op een daarover expliciet gestelde vraag, bij eventuele amendementen op het wetsontwerp goed bewust dienen te zijn van de grenzen die het Europese Kader stelt. Uiteraard zou het wetsontwerp op veel punten geamendeerd kunnen worden zonder het risico te lopen van een niet akkoord gaan van de zijde van de Europese Commissie, maar bij andere punten moet met dit risico zeker rekening worden gehouden. In voorkomende gevallen zal de Regering niet nalaten op dat risico te wijzen.

De Minister zei weinig te voelen voor de gedachte om, met handhaving overigens van de invoeringsdatum van de WIR, de regionale vervroegde afschrijving nog enkele maanden te handhaven ten einde in die periode een betere afstemming van WIR en SIR te kunnen bereiken. Theoretisch is dat wellicht mogelijk, maar het zou een allerm minst fraaie constructie zijn. De problemen die we nu in verband met de WIR-SIR-constructie signaleren zullen we zo goed mogelijk nu moeten oplossen. De Minister zei niet te verwachten dat een uitstel van bij voorbeeld twee maanden nu nog niet onderkende knelpunten aan het licht zal brengen. Uiteraard zal later in de praktijk kunnen blijken dat zich onvoorziene problemen voordoen waarvoor op dat moment naar een oplossing gezocht zal moeten worden. Maar een uitstel met enkele maanden, waarin dus geen praktijkervaring wordt opgedaan, zal weinig nieuwe informatie over mogelijke knelpunten en/of oplossingen kunnen bieden.

Ook om andere redenen voelde de Minister weinig voor de gedachte van een latere invoering van de WIR-SIR-combinatie. De periode van onzekerheid voor het bedrijfsleven, die toch al lang heeft geduurd, zou nog weer eens worden verlengd. Bovendien zou een latere invoering van de WIR-SIR-combinatie kunnen leiden tot enorme toename van het aantal aanvragen om bouwvergunningen omdat men dan nu geen SIR-heffing zou hoeven te betalen maar te zijner tijd wel in aanmerking zou komen voor een WIR-premie.

Als niet tegelijkertijd met de besluitvorming over de WIR ook een principbesluit genomen zou worden over de WIR-SIR-constructie dan zou, aldus de Minister, de Europese Commissie zeker haar goedkeuring aan de WIR als zodanig onthouden. De Commissie zou zich ook uitdrukkelijk verzetten tegen het handhaven van de regionale vervroegde afschrijving als zodanig.

In de gesprekken met de Europese Commissie over de ART is de variant aan de orde geweest om het IPR-gebied uit te breiden. Maar dat zou slechts op de gebruikelijke voorwaarden hebben kunnen gebeuren: a. uitbreiding zou jaarlijks beoordeeld moeten worden aan de hand van actuele werkloosheidscijfers en b. deze steunverlening zou onder het door de Commissie vastgestelde plafond voor regionale steun gebracht worden. Ook zou er slechts sprake kunnen zijn van een marginale uitbreiding van het IPR-gebied waardoor de regionale impuls aanmerkelijk geringer zou zijn. Deze variant is dan ook niet aantrekkelijk omdat daarmee een deel van de financiële ruimte om sociaal-economisch zwakke gebieden te stimuleren zou worden aangewend voor stimulering uit anderen hoofde. Bovendien zou de filosofie van de WIR – een structureel instrument voor de stimulering en sturing van investeringen – hierin niet tot uitdrukking komen.

De Europese Commissie zou, zo vervolgde de Minister, zeker ook principiële bezwaren aanvoeren tegen een lagere algemene regionale toeslag. Bovendien zou zo'n lagere ART tot onvoldoende verschil in premiëring tussen de randstad en de rest van ons land leiden. Daarmee zou een belangrijk motief voor een ART komen te vervallen.

De Regering zou aan haar eigen beleidsdoelstelling voorbij schieten als zij het BRT-gebied sterk zou uitbreiden, bij voorbeeld tot het hele IPR-gebied. Daarmee zou het verschil in stimulering tussen zwakke en zeer zwakke gebieden verdwijnen. De betekenis van de BRT is juist gelegen in de stimulerende werking daarvan bovenop de IPR-stimulering.

In de gesprekken met de Europese Commissie is ten aanzien van de ruimtelijke-orderingstoelage de mogelijkheid aan de orde geweest dat deze zou kunnen worden ingevoerd op voorwaarde dat ieder geval afzonderlijk zou worden gemeld aan de Commissie. Deze modaliteit is als onaantrekkelijk ter zijde geschoven.

De Minister zei niet te verwachten dat in de BRT-gebieden bij gemiddelde investeringen met een normale verhouding tussen gebouwen en outillage moeilijkheden zullen ontstaan in verband met het toegestane steunmaximum van 20%. Bij investeringen met een hoge gebouwencomponent zouden zich wel problemen kunnen voordoen. In die gevallen zullen de IPR-bedragen naar beneden moeten worden aangepast om onder het maximum te blijven. De cumulatie van ROT en IPR zal praktisch altijd onder het vastgestelde maximum blijven.

Op een vraag vanuit de commissie naar de mogelijkheid van regionale differentiatie bij investeringen in machines antwoordde de Staatssecretaris van Financiën daar uiterst sceptisch tegenover te staan. Een machine is nu eenmaal een roerende zaak en kan dus vervoerd worden. Dat vraagt om een permanente fysieke controle naar de verblijfplaats van machines.

De Staatssecretaris zegde toe te zullen bestuderen of een dergelijke regionale differentiatie in het Verenigd Koninkrijk wel bestaat en, zo ja, hoe daarvan is vorm gegeven.

Ook zegde hij toe te zullen nagaan of het mogelijk is een overzicht te verschaffen van stimuleringsmaatregelen die in de onderscheiden EG-landen van toepassing zijn en door de Europese Commissie zijn geaccepteerd.

2. WIR-SIR-combinatie

2.1. De heffingvrije drempels

In antwoord op een vraag vanuit de commissie zei de Minister het, afgezien van uitvoeringstechnische redenen om de heffingvrije drempels te handhaven, ook beleidsmatig een goede zaak te vinden dat kleine investeringen in het westen des lands niet minder gepremieerd worden dan in de rest van ons land.

Een verlaging van alleen de heffingvrije drempel van f 2 mln. voor vaste installaties, waar dit voordeel minder sterk spreekt, tot f 1 mln. is niet overwogen.

Afschaffing of verlaging van de heffingvrije drempels zou een aanzienlijke extrawerkbelasting voor de belastingdienst meebrengen. Afschaffing of verlaging van de drempels voor gebouwen heeft volgens een voorzichtige berekening, gebaseerd op de CBS-statistiek over bouwvergunningen, 400% extrawerkbelasting tot gevolg. Daarbij is er nog geen rekening mee gehouden dat kleinere bouwprojecten uit een oogpunt van controle meer werk mee zullen brengen.

Geen berekeningen zijn gemaakt over de extra werkbelasting die het gevolg zou zijn van afschaffing of verlaging van de heffingvrije drempel voor vaste installaties.

2.2. Vrijstellingen

Voor een groot aantal sectoren en branches is de SIR-heffing niet van toepassing. Een aantal van deze vrijstellingen is in de wet geregeld, een aantal andere – voornamelijk in de non-profitsector – in het besluit van 3 januari 1975 (Stb. 1975, nr. 6). Omdat de non-profitsector ook niet voor WIR-premies in aanmerking komt, heeft de combinatie van WIR en SIR in zoverre geen complicaties.

Voor wat betreft de in de wet geregelde vrijstellingen wees de Minister erop dat daarover destijds bij de behandeling in de Kamer zeer uitvoerig van gedachten is gewisseld. Vanuit de optiek van het anti-congestiebeleid werden toen een aantal sectoren vrijgesteld van de SIR-heffing omdat zij geacht werden niet bij te dragen aan de congestie. Het zou inconsistent zijn de vrijstellingen voor sectoren, waarvan toen werd geoordeeld dat zij een «volgend» karakter en dus niet een congestiebevorderend effect hadden, nu ongedaan te maken.

Vanuit de optiek van de SIR is er geen reden een verschil te maken tussen bedrijven die niet tot congestie bijdragen. De combinatie van WIR en SIR betekent immers dat op de investeringsstimulering (uitgangspunt en doelstelling van de WIR) een correctie nodig is vanwege de congestiebestrijding (uitgangspunt en doelstelling van de SIR).

Alleen op die manier is de combinatie WIR-SIR ook voor de Europese Commissie acceptabel omdat de onderscheiden invalshoeken van beide regelingen behouden blijven. De Commissie zou ernstige bezwaren maken als de vrijgestelde sectoren alsnog onder de SIR-heffing zouden vallen. De Minister wees erop dat eventuele wijzigingen in de SIR voordat ze ten uitvoer mogen worden gebracht, moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie (zie ook de nota naar aanleiding van het eindverslag).

De z.g. bio-industrie valt niet onder de vrijstelling voor landbouwbedrijven.

2.3. Betalingstijdstippen

Vanuit de commissie werden enkele vragen gesteld over een betere afstemming van de betalingstijdstippen van respectievelijk de SIR-heffing en de WIR-premie. Deze vragen waren ingegeven door de bezorgdheid dat met name verliesmakende bedrijven op een eerder tijdstip de SIR-heffing zouden moeten voldoen dan dat zij de WIR-premie zouden ontvangen. De liquiditeitsproblemen waar deze bedrijven in het algemeen toch al mee te kampen hebben, zouden daardoor nog worden vergroot.

De Minister zei in zijn antwoord die bezorgdheid te begrijpen. Om aan dit probleem tegemoet te komen had de Regering in de tweede nota van wijzigingen reeds een wijziging van de Wet SIR opgenomen, inhoudende een opschuiving met zes maanden van het tijdstip waarop de heffing moet worden voldaan. Tot nu toe gold de bepaling dat de SIR-heffing verschuldigd was als een bouwvergunning werd verleend en dat de betaling moest geschieden in het begin van het kalenderjaar, volgend op het jaar waarin de bouwvergunning werd verleend.

Het ligt heel uitdrukkelijk in de bedoeling, aldus de Minister, uiteraard met instandhouding van het onderscheiden karakter van de wetten WIR en SIR, de betalingstijdstippen zoveel mogelijk samen te laten vallen. De Minister zegde toe een aantal casusposities nog eens schriftelijk uit te werken en aan de commissie te doen toekomen.

Verlieslijdende bedrijven, die snel belastingaangifte kunnen doen over het afgelopen jaar zullen, aldus vervolgens de Staatssecretaris, ook snel een definitieve aanslag kunnen krijgen, inhoudende het uit te keren bedrag aan WIR-premies.

Als verlieslijdende bedrijven er niet in slagen snel aangifte te doen, dan kunnen zij gebruik maken van de procedure met de accountantsverklaring vanwege het Ministerie van Economische Zaken. De WIR-premie kan dan op basis van die verklaring door middel van een negatieve voorlopige aanslag snel worden verwerkt.

Ook een medewerker van het Ministerie van Financiën, die een nadere technische uiteenzetting gaf over de betalingstijdstippen, kwam tot de conclusie dat in de praktijk de momenten van betaling van de SIR-heffing en ontvangst van de WIR-premie dicht bij elkaar zullen liggen.

De tekst van deze uiteenzetting, waarin op een aantal casusposities werd ingegaan, zal worden toegezonden vóór het begin van de plenaire behandeling.

2.4. «Geen WIR – geen SIR»

In een aantal gevallen bestaat er geen recht op een WIR-premie, maar is wel een SIR-heffing verschuldigd. Dit betreft met name lichamen, die vrijgesteld zijn van de vennootschapsbelasting. Het probleem spitst zich toe op beleggingsinstellingen en pensioenfondsen. De vraag is, aldus de Minister, of de SIR-heffing van 15% op gebouwen, die deze lichamen voor de verhuur zouden willen bouwen in het SIR-gebied, een zodanige handicap zal blijken te vormen dat wij naar wegen zouden moeten zoeken om deze te mitigeren of te laten vervallen. Dat zou overigens geen eenvoudige opgave zijn als we ervan uitgaan, dat beide wetten hun eigen karakter moeten blijven behouden. Wijziging van de wetten WIR en SIR om aan dit probleem tegemoet te komen moet uitgesloten worden geacht. Alleen door een wijziging van het SIR-besluit vrijstellingen zou wellicht een oplossing gevonden kunnen worden.

Overigens moet ook worden bedacht, aldus de Minister, dat dit aspect van de WIR-SIR-combinatie juist zorgt voor een extraregionale impuls. Bedoelde instellingen zouden vanwege de SIR-heffing eerder geneigd kunnen zijn buiten het SIR-gebied te investeren.

Theoretisch zouden beleggingsinstellingen werkmaatschappijen kunnen worden om wel voor WIR-premie in aanmerking te komen. Die werkmaatschappijen, die dan wél vennootschapsbelasting verschuldigd zouden zijn, moeten dan wel die status blijven behouden. Als de status van deze werkmaatschappijen opnieuw gewijzigd zou worden, dan moet de destijds ontvangen WIR-premie namelijk worden gerestitueerd.

De Minister zegde ten slotte bij dit punt toe ook over de verschillen tussen belastingplichtige bedrijven en daarvan vrijgestelde instellingen enkele casusposities te zullen laten uitwerken en aan de commissie toe te zenden.

2.5. «WIR over SIR»

Desgevraagd deelde de Minister van Economische Zaken mee, dat de studie over het veranderen van het brutokarakter van de SIR-heffing in een nettokarakter toch wel zoveel tijd in beslag zal nemen, dat zeker in de eerste jaren een dergelijke verandering niet mogelijk zal blijken. Deze studie zal echter zeker moeten worden aangevangen. De invoering van toeslagen in de tweede fase, waardoor het WIR over SIR-effect nog zal worden vergroot, versterkt de noodzaak van bedoelde studie.

Op dit moment zijn de percentages in het WIR-wetsontwerp uiteraard afgestemd op het brutokarakter van de SIR-heffing.

De Staatssecretaris wees er nog op, dat bij de belastingheffing tot nu toe steeds het principiële uitgangspunt heeft gegolden, dat van welke zijde een ontvangst ook komt in de vorm van een subsidie, deze steeds belastbaar dient te zijn. Een netto-SIR-heffing zou een inbreuk maken op dit uitgangspunt, terwijl toch ook een belangrijke doelstelling is het belastingstelsel te vereenvoudigen.

3. De bestaande gebouwen

In antwoord op een vraag vanuit de commissie, deelde een medewerker van het Ministerie van Economische Zaken mee, dat het premiebedrag van 60 miljoen gulden vanwege bestaande gebouwen berekend is op basis van veilige veronderstellingen. Hooguit voor 500 miljoen gulden per jaar zal buiten de desinvesteringstermijn in het gehele land worden omgezet in relevante bestaande gebouwen en dat leidt tot een premiebeslag van 60 miljoen gulden per jaar. Voor het niet-SIR-gebied zal in feite geen premiesprong plaatsvinden, omdat de premiehoogte voor bestaande gebouwen het equivalent is van de thans in dat gebied geldende faciliteiten (investeringsaftrek en vervroegde afschrijving). Ook de basispremie plus algemene regionale toeslag van het oorspronkelijke wetsontwerp kende een gelijke premiehoogte. Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsontwerp vindt wél een premiesprong plaats in het SIR-gebied als gevolg van de verhoging van de basispremie. De verwachting is, dat deze premiesprong niet zal leiden tot een sterk vergrote omzet in bestaande gebouwen. In de thans voorgestelde opzet moet rekening gehouden worden met een extra premiebeslag van circa 30 miljoen gulden per jaar naast de ook voor de oorspronkelijke opzet verwachte 30 miljoen gulden.

De mogelijkheid van oneigenlijk of onbedoelde gebruik van de premiëring van bestaande gebouwen, zo zei vervolgens de Minister van Economische Zaken, bestond ook in de oorspronkelijke opzet van het wetsontwerp. De introductie van de WIR-SIR-combinatie is hiervoor niet relevant.

In het nu voorgestelde premiëringssysteem geldt buiten de Randstad voor zowel nieuwe als bestaande gebouwen een premie van 23%. Binnen de Randstad geldt voor bestaande gebouwen ook een premie van 23%. Voor nieuwe gebouwen binnen de Randstad leidt de combinatie van 23% WIR-premie met 15% SIR-heffing tot een nettopremie van ruim 11%. Als men voor bestaande gebouwen een 11%-premie zou willen introduceren, dan zou dat voor het gehele land moeten gelden. Anders zou men in het WIR-premiëringssysteem toch een regionaal verschil introduceren, hetgeen strijdig is met de uitgangspunten van de Europese Commissie.

Een differentiatie waarbij voor bestaande gebouwen de premie naar 11% zou worden teruggebracht zou voor in het SIR-gebied de merkwaardige implicatie met zich brengen, dat per saldo in het geheel geen investeringspremie zou worden gegeven als het eenmaal van eigenaar zou zijn verwisseld. Een nieuw gebouw zou dan 23% basispremie ontvangen, resulterend in een nettopremie (na aftrek van de SIR-heffing) van 11%. Bij desinvestering moet 23% worden terugbetaald en de koper zou slechts (het is dan immers een bestaand gebouw) 11% WIR-premie ontvangen. Het saldo van deze operatie wordt dat 0% (afgezien van een mogelijk verschil tussen het oorspronkelijke investeringsbedrag en de overdrachtprijs).

Als er een differentiatie zou moeten worden aangebracht tussen bestaande en nieuwe gebouwen, dan zou men beter kunnen denken aan een onderscheid tussen de op het moment, dat de wet wordt ingevoerd, bestaande gebouwvoorraad enerzijds en de daarna te bouwen gebouwen anderzijds. Gebouwen die al voor de invoeringsdatum bestonden, zouden dan bij vreemding niet meer krijgen dan bij voorbeeld 11%; gebouwen die na de invoeringsdatum gebouwd zijn, zouden dan 23% WIR-premie krijgen, ook als ze daarna de status van bestaand gebouw aannemen. Als deze differentiatie zou worden ingevoerd, dan zou zij voor het gehele land moeten gelden. Op

dit moment wordt op het ministerie nog bestudeerd of een dergelijke differentiatie gewenst en zo ja, ook uitvoeringstechnisch mogelijk is. Aan de hand van die studie zal in de komende dagen worden bezien of een wijziging op dit punt mogelijk is.

Ook bij dit punt zegde de Minister toe een aantal casusposities te zullen laten uitwerken en aan de commissie toe te sturen. De leden van de commissie kunnen dan ook zelf aan de hand daarvan hun eigen conclusies trekken over de wenselijkheid en/of mogelijkheid van een dergelijke differentiatie tussen bestaande en nieuwe gebouwen.

De Staatssecretaris van Financiën merkte aanvullend nog op, dat de aankoop van een bestaand gebouw principieel een reallocatie is van het gebruik van bestaande kapitaalgoederen. Het bevorderen van een gezonde reallocatie van bestaande kapitaalgoederen is naar zijn mening een goede zaak.

Het netto hogere premiepercentage binnen de Randstad voor bestaande gebouwen heeft een anti-congestief element. Het aankopen van bestaande gebouwen wordt immers meer bevorderd dan de bouw van nieuwe gebouwen.

De Staatssecretaris zei het ook onjuist te vinden bij een invoering van een nul-tarief voor bestaande gebouwen – waar hij op zich overigens ook bezwaren tegen had – daarop weer een uitzondering te maken bij de overname van een bedrijf of een zelfstandig deel van een bedrijf. Het zou onjuist zijn alleen dergelijke overnames van een «echtheidslabel» te voorzien.

De WIR-premie op de aankoop van bestaande gebouwen zou theoretisch kunnen leiden tot een vorm van oneigenlijk gebruik, die de Staatssecretaris als «jo-jo-spel» betitelde. Denkbaar is, dat twee instituten die beide zich bedrijfsmatig bezighouden met de verhuur van onroerend goed aan bedrijven en beide over ongeveer gelijkwaardige panden beschikken, deze panden ruilen en beide de WIR-premie incasseren. Het valt echter moeilijk vooraf in te schatten of deze theoretische mogelijkheid ook in betekenende mate in praktijk zal worden gebracht. Naarmate de WIR-premie hoger wordt gesteld, moet met dit oneigenlijk gebruik meer rekening worden gehouden.

4. Oneigenlijk gebruik

In antwoord op een vraag of de Regering bereid is een verlenging van de termijn van 12 jaar voor de desinvesteringsbetaling voor gebouwen te overwegen, antwoordde de Minister, dat in principe de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik aanwezig is. Oneigenlijk gebruik was echter ook mogelijk bij de verhoging van de investeringsaftrek van 2 x 5% tot 2 x 8% en nadien tot 2 x 12%. Niet is gebleken dat in enigszins betekenende mate gebruik werd gemaakt van die mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik. Vergeleken met de regeling van de investeringsaftrek is de termijn van desinvesteringsbetaling verdubbeld. Hij sprak de verwachting uit dat 12 jaar voldoende lang zal blijken te zijn om oneigenlijk gebruik te voorkomen.

De Staatssecretaris merkte aansluitend op, dat de termijn van 12 jaar is gekozen op grond van doelmatigheidsoverwegingen. Het kan bezwaarlijk zijn gegevens langer te moeten bewaren. Het getal van 12 is in dezen echter niet «sacraal».

Naar aanleiding van vragen over de uitsluiting van natuurlijke personen bij de verhuur van gebouwen en een mogelijke uitsluiting van rechtspersonen, herhaalde de Staatssecretaris de opmerkingen dienaangaande uit de nota naar aanleiding van het eindverslag. Het geval van een zelfstandige, die een pand koopt, dat tijdelijk geheel of gedeeltelijk verhuurt om het daarna permanent geheel in eigen gebruik te nemen, valt niet onder de uitsluiting, daar in deze situatie het pand niet is gekocht met de bedoeling het hoofdzakelijk te gaan verhuren.

5. Basispremies

Daarnaar gevraagd gaf de Minister toe, dat het wenselijk is om te vermijden dat er onder de ondernemers onzekerheid bestaat over de omvang van de basispremie die zij kunnen verwachten. Het fonds zoals het nu is opgezet biedt ruimte om de nu genoemde percentages en bedragen ook te blijven aanhouden. Het is voorlopig niet de bedoeling om de basispremie te verlagen. Er moet echter rekening worden gehouden met alle eventualiteiten, bij voorbeeld met een gehele verandering van de behoeften op het gebied van investeringsstimulering.

Het percentage voor investeringen in de scheepvaart is vastgesteld op 15, zulks ter verlichting van de problemen in die bedrijfstak en ter bevordering van het behoud van koopvaardij onder Nederlandse vlag. Dit is dus de WIR-premie die in de plaats komt van de investeringsaftrek en de vervroegde afschrijving. Hiernaast staat de vraag in hoeverre nog moet worden aangesloten bij het zogenaamde maritiem plan, welk plan niet is te vinden in een wet, maar gebaseerd is op een begrotingspost. De Kamer zal hierover binnenkort nadere inlichtingen krijgen.

Het luchtvaartbedrijf is rendabeler dan de scheepvaart. In verband hiermee is gekozen voor een lagere premiëring. De Regering is echter bereid tot overleg met de Kamer over dit percentage.

6. De toeslag voor grote projecten

De Minister en een van diens ambtenaren zetten uiteen dat de grens voor het in aanmerking komen van een project als «groot project» zodanig is gekozen dat hier ongeveer 100 projecten per jaar van zullen kunnen profiteren. Dit is ook ongeveer het aantal dat de Dienst Investeringsrekening – verder in dit verslag te noemen de DIR – aankan. Met dit aantal hoopt de DIR ervaring te krijgen in de projectsgewijze aanpak. Indien de grens niet wordt gelegd bij een bedrag van 15 miljoen maar bij voorbeeld van 50 miljoen, zullen slechts 30 à 50 projecten voor deze toeslag in aanmerking komen. De dan wel zeer grote projecten leveren uiteraard ook minder generaliseerbare ervaring op.

De Minister toonde zich niet bevreesd dat bedrijven zullen afzien van deze speciale toeslag vanwege de administratieve rompslomp, die aan de aanvraag ervan verbonden is. De premiëring is zeker van substantiële betekenis en reeds nu hebben bedrijven interesse getoond.

De Minister zou het aantrekkelijk hebben gevonden wanneer bij de beoordeling van projecten niet alleen zou kunnen worden gelet op het verdwijnen of buiten werking stellen van gebouwen en installaties elders, maar ook op het verdwijnen van arbeidsplaatsen elders. Het was hem echter helaas gebleken dat een dergelijk criterium technisch niet te realiseren is.

7. De bijzondere regionale toeslag: vervanging versus uitbreiding

De Minister zette nog eens uiteen dat het gewijzigde wetsontwerp niet de eerste keus van de Regering belichaamt maar ook wat betreft de vorm van de bijzondere regionale toeslag – verder te noemen BRT – het gevolg is van de wensen van de Europese Commissie. De Europese Commissie aanvaardde de Nederlandse benadering, dat een investering in gebouwen altijd als uitbreiding mag worden beschouwd, derhalve in aanmerking komend voor de BRT. Hierdoor vervalt gelukkig een groot deel van de noodzaak van fysieke controle. Iets dergelijks is niet gelukt waar het gaat om investeringen in installaties, maar in het BRT-gebied zijn deze ook van minder belang. De Regering moest zich hier wel bij neerleggen.

Enige fysieke controle zal af en toe noodzakelijk zijn. De DIR zal op pragmatische wijze nagaan of al dan niet sprake is van vervanging. De ondernemer moet het verschil tussen de oude en de nieuwe capaciteit opgeven en het verschil komt voor premiëring in aanmerking. De DIR zal niet het enkele

feit dat de produktie stijgt, beschouwen als bewijs dat van uitbreiding sprake is, zeker niet als er geen arbeidsplaatsen bijkomen. Het is waarschijnlijk niet te vermijden dat zich hier een enkele maal verschillen van mening tussen de onderneming en de DIR zullen voordoen.

De criteria voor de toepasselijkheid niet alleen van de BRT, maar ook van de Ruimtelijke-Orderingstoelage – verder aan te duiden als ROT – en de grote-projectentoeslag zullen worden gepubliceerd in de toelichting bij de formulieren die premie-aanvragende ondernemers moeten invullen. Deze formulieren en de toelichting worden opgesteld door het departement met behulp van deskundigen van het NIVRA en van een drietal, voor deze opdracht samenwerkende accountantsbureaus. Dit is van belang, omdat de formulieren vergezeld dienen te zijn van een accountantsverklaring. Om ervaring te krijgen in de beoordeling van projecten, worden oude projecten op dit moment door de bedoelde accountantsbureaus onderworpen aan een grote-projectentoeslagscenario. De Minister doet het uiterste om tot een praktisch en begrijpelijk formulier te komen. Het wordt voor de ondernemers mogelijk om tegen beslissingen inzake de verlening van BRT, ROT en GPT een beroepsprocedure te beginnen.

In de petrochemische industrie hebben installaties in tegenstelling tot gebouwen veelal een korte levensduur, 5 à 10 jaar. Premiëring van op vervanging gerichte installaties zou daar dus al gauw een exploitatievergoeding worden. Zulks is niet toegestaan door de Europese Commissie.

De beoordeling wordt vergemakkelijkt doordat het gaat om vaste installaties in de open lucht.

Aan de Kamer zullen enige casusposities worden toegezonden, die het bovenstaande illustreren. Ook bij de Ruimtelijke-Orderingstoelage doen zich dergelijke beoordelingsproblemen voor. Daar gaat het dan niet om het criterium vervanging maar om het begrip «verplaatsing».

De Staatssecretaris van Financiën erkende dat het fiscale begrip «vervanging» in de praktijk wellicht niet hetzelfde zal zijn als het begrip «vervanging voor de BRT». Fiscaal is het voor ondernemers aantrekkelijk om zoveel mogelijk investeringen aangemerkt te krijgen als vervanging, omdat dan geen belastingheffing over de boekwinsten van afgestoten bedrijfsmiddelen plaatsvindt. Dat de begrippen in de beide verschillende situaties niet geheel equivalent zullen zijn, maar slechts een zekere correlatie zullen vertonen, zal naar de mening van de bewindsman, nu aan het woord, in de praktijk geen problemen hoeven te geven.

8. De bijzondere regionale toeslag: de afbakening van de gebieden

De Minister bracht in herinnering dat hij bij de behandeling van de Nota Regionaal Sociaal-economisch Beleid op terzake gestelde vragen had geantwoord te zullen streven naar objectieve normen ter beoordeling van de vraag of een gebied al of niet voor BRT in aanmerking komt. Een notitie hieromtrent wordt ten departemente voorbereid ten behoeve van de Kamer. De Minister meende hier al een voorlopig inzicht in te kunnen geven. Het hardste gegeven ter beoordeling van de BRT-vaardigheid van een gebied wordt gevormd door het werkloosheidscijfer. Wel zit er in dit cijfer een zwak element, omdat het vaak de werkloosheid van vrouwen niet goed weergeeft. Een tweede gegeven is te vinden in de prognoses voor de toekomstige ontwikkeling van de werkgelegenheid. De Minister gaf er echter de voorkeur aan om de gebiedsaanwijzing pas te veranderen naarmate de situatie werkelijk verandert en niet hierop vooruit te lopen.

De Minister zegde toe te zullen bezien of het in een latere fase mogelijk zal zijn om de IPR te integreren met de BRT. Hieraan is het voordeel verbonden, dat een grotere overzichtelijkheid van de premiëringsregelingen op zichzelf al het investeringsklimaat gunstig beïnvloedt. Ook zal worden nagegaan of een afbakening van de BRT-regio's met behulp van de zogenaamde COROP-regio's mogelijk is, maar daarbij zij aangetekend, dat tussen verschillende arbeidsmarktrayons binnen zo'n COROP-gebied nog aanmerkelijke verschillen in werkloosheid kunnen voorkomen.

Komende tot concrete gebieden die in de commissie genoemd werden, merkte de Minister in de eerste plaats ten aanzien van de – ook door gedeputeerde staten in Limburg voor de BRT voorgedragen – westelijke mijnstreek op, dat de werkgelegenheidssituatie op dit moment in dat gebied niet slechter is dan bij voorbeeld die rond Maastricht. Dit is echter juist een geval waar de prognoses op verslechtering duiden. Bedacht moet evenwel worden dat de BRT nu eenmaal het maximum aan premiëring meebrengt wat mogelijk is. De werkgelegenheid in de oostelijke mijnstreek is minder dan die in de westelijke. Ook zou men in de westelijke mijnstreek weer als bezwaar kunnen noemen dat de premiëring daar hoofdzakelijk terecht zal komen bij een staatsbedrijf, namelijk DSM. Het in aanmerking brengen van de westelijke mijnstreek voor de BRT, zal in ieder geval een olievlekwerking hebben. Reeds nu is het duidelijk dat dan Roermond wederom zal vragen om volledige IPR, hetgeen effect zal kunnen hebben op Weert en misschien zelfs op Venlo. Mocht de Kamer niettemin bij motie aandringen op het vervallen van de verfijning in de premiëring binnen de mijnstreek, dan zal de Regering zulks in postieve overweging nemen.

In het oosten en het noorden doet zich analoog een probleem voor. Ook hier is gekozen voor de allerzwakste gebieden. De werkgelegenheidssituatie rond Nijmegen is minder goed dan die in de westelijke mijnstreek en toch komt ook Nijmegen niet in aanmerking voor de BRT. Zou de regio Almelo in aanmerking worden gebracht voor de BRT – waarvoor naar de mening van de Minister ook argumenten zouden zijn aan te voeren – dan dreigen weer conflicten met de regio Hengelo-Enschede. De Regering heeft zich beperkt tot de regio Coevorden-Hardenberg, hoewel men zich zelfs kan afvragen of daar de cijfers wel duidelijk genoeg zijn.

Stimulering in de Veluwe achtte de Minister bezwaarlijk om redenen van ruimtelijke ordening vanwege de ligging dicht bij de Randstad. De Veluwe is daarom destijds gebracht onder het SIR-gebied, zij het slechts met het vereiste van vergunning en melding. Differentiatie van de SIR-heffing binnen de Veluwe zou weer een olievlekwerking kunnen hebben. Ook elders in het SIR-gebied zal men dan vragen om verfijning van die heffing. Het is wel mogelijk om de SIR-heffing achterwege te laten in gebieden van stadsvernieuwing. Als zodanig valt wellicht te denken aan stadsvernieuwinggebieden in Arnhem, Apeldoorn, Ede en Harderwijk.

9. De Ruimtelijke-Ordeningstoelage

Indien de Kamer onverhoopt – aldus de Minister – het wetsontwerp zodanig zou amenderen dat de oorspronkelijke opzet van de ROT er weer in terugkeert, dan zal de Regering waarschijnlijk met een nota van wijzigingen komen die de gehele ROT uit het wetsontwerp verwijdert. De Europese Commissie zal immers bezwaar maken tegen herleving van de oorspronkelijke ROT en de Regering wil voorkomen opnieuw met de Europese Commissie in dispuut te geraken.

De Europese Commissie heeft aanvaard dat buiten het IPR-gebied groeikernen worden aangewezen maar zij staat niet onverschillig tegenover de keuze van die kernen. Het is gewenst dat Economische Zaken zich hier vrijwel automatisch schikt in de criteria die door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zijn ontwikkeld. Wanneer derhalve uit de Kamer een pleidooi zou worden gehouden voor het in aanmerking brengen van Leeuwarden voor de ROT, dan moet de Kamer zich in eerste instantie richten tot de desbetreffende ambtgenoot van de Minister. Binnen de ruimtelijke ordening worden Groningen en Zwolle als werkelijke groeisteden beschouwd.

Doordat de WIR afgezien van de basispremie een aantal invalshoeken combineert, is het bij voorbeeld denkbaar dat Nijmegen niet in aanmerking komt voor de BRT – zoals de Minister reeds eerder had opgemerkt – maar dat Westervoort en Duiven in aanmerking komen voor de ROT. De Minister zeg-

de toe om zich voorafgaande aan de plenaire behandeling van de WIR te verstaat met zijn ambtgenoot van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de mogelijkheid dat deze bij de behandeling van de Verstedelijkingsnota in de Kamer toezeggingen zou hebben gedaan die consequenties hebben voor de WIR.

In de voorlaatste alinea van paragraaf 6.2 van de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt opgemerkt «dat niet iedere groeikern of groeistad per definitie voor de ROT in aanmerking komt». De Minister deelde mee dat hierbij speciaal wordt gedacht aan Amersfoort, dat een bijzondere positie inneemt. Een pleidooi om Emmen in aanmerking te brengen voor de ROT, is op dit moment weinig relevant omdat deze gemeente met BRT en IPR al aan het plafond van premiëring zit. De Europese Commissie zal hier overigens waarschijnlijk geen bezwaren tegen hebben.

De ROT beoogt te stimuleren tot verplaatsing van bedrijven uit het SIR-gebied naar groeikernen. De Europese Commissie zal niet toestaan dat een verplaatsing uit het buitenland naar Nederland ook deze premiëring ontvangt. De ROT bestaat uitsluitend als verplaatsingsregeling.

10. Conjuncturele variatie

De Minister betoogde dat het in principe mogelijk moet zijn dat het conjunctuurbeleid niet in het hele land en voor alle aspecten uniform werkt. Derhalve dient het niet alleen op de basispremies maar ook op alle bijzondere toeslagen van toepassing te zijn. De Minister toonde zich evenwel bereid om deze kwestie nader in overweging te nemen indien de Kamer hier anders over zou blijken te denken.

De Minister had ernstige bezwaren tegen een opzet, die er op neer zou komen dat een conjuncturele maatregel pas veertien dagen na de aankondiging in werking zou treden. Zou het immers gaan om een vermindering van premiëring, dan zouden in die periode zeer veel bestellingen worden gedaan. In plaats van anti-cyclisch werkt de conjuncturele maatregel dan juist cyclisch. Een dergelijk verschijnsel is van minder belang als het gaat om een aankondiging van verhoging van de premiëring. De Minister vestigde er de aandacht op dat de conjuncturele variatie in de premiëring net als die in de investeringsaftrek, achteraf bij wet dient te worden goedgekeurd. De SIR wordt bij algemene maatregel van bestuur gereactiveerd. Deze algemene maatregel van bestuur wordt op dit moment onderzocht door de Raad van State. De inhoud ervan is al geheel bekend bij de Kamer, omdat daar uitsluitend de heffingspercentages zijn te vinden die reeds in de memorie van antwoord werden vermeld.

11. Uitvoeringstechnische aspecten, met name de desinvesteringstermijn

De Minister en een van diens ambtenaren zetten uiteen dat ernaar gestreefd is met betrekking tot de BRT- en ROT-toeslag, waarbij de DIR wordt ingeschakeld, fiscale interpretaties geheel over te laten aan de fiscus. In de toelichting op het formulier dat de ondernemer moet invullen, zal zulks duidelijk worden aangegeven.

De Minister en de Staatssecretaris betoogden beiden dat de termijn van 12 jaar, binnen welke voor gebouwen een desinvesteringsbijtelling nodig is, voor de Regering niet onaantastbaar is. Door de termijn te verlengen verminderen inderdaad – zoals uit de commissie was opgemerkt – de mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik, maar het is moeilijker om de noodzakelijke gegevens gedurende zo lange tijd te bewaren.

De termijn voor schepen en vliegtuigen leek de bewindsman voor die bedrijfsmiddelen reëel gekozen. Hierbij is rekening gehouden met de besteltijd en de fiscaal gehanteerde afschrijvingsperiode. De Staatssecretaris toonde zich weinig gelukkig met een mogelijke verzachting van de regeling voor desinvesteringsbijtelling in geval van staking van het bedrijf. Hier is het gevaar van oneigenlijk gebruik dichtbij. Alleen in geval van staking van het bedrijf wegens overlijden ligt dit anders.

De Staatssecretaris erkende ten slotte dat hij zich zorgen maakte over de gevolgen van een gehele concentratie van de aan de SIR verbonden werkzaamheden bij de inspectie van de vennootschapsbelasting te Rotterdam. Ten departemente wordt bestudeerd of niet enige decentralisatie mogelijk is.

Mede om de uitvoeringsproblematiek niet te verzwaren, verdient het aanbeveling de heffingsdrempel van de SIR niet te laag te stellen.

12. De relatie met de VAD

De Minister zette desgevraagd uiteen dat het verwijderen van artikel 30 uit het wetsontwerp geen enkele inhoudelijke betekenis heeft. De materiële inhoud zal worden overgenomen in de VAD-wetgeving zelf.

13. Het na-ijlingseffect in de overgangperiode

De Minister gaf toe dat iedere ondernemer uiteraard de SIR-heffing zal willen ontlopen en van de WIR profiteren. Inderdaad bestaat er – zoals vanuit de commissie was opgemerkt – een overgangsprobleem. De mogelijkheden tot misbruik, die zich in de Randstad voordoen door vóór het herleven van de SIR-regeling nog snel aanvragen te doen voor bouwvergunningen, kunnen echter moeilijk bestreden worden zonder ook bonafide gevallen te treffen. Hierover wordt ten departemente nog gestudeerd, waarover de Kamer tijdig zal worden voorgelicht.

De voorzitter van de commissie,
Van Houwelingen

De griffier van de commissie,
Elkerbout