

Zitting 1982–1983

17 837

Wijziging van de Wet investeringsrekening en van enkele belastingwetten (afschaffing investeringstoelage voor grote projecten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsontwerp heeft tot strekking de investeringstoelage voor grote projecten (GPT) in het kader van de Wet investeringsrekening (WIR) te beëindigen. Daartoe is besloten omdat de rond de toekenning van deze toelage spelende Europeesrechtelijke problematiek het recht op de GPT voor die ondernemingen waarvoor de regeling in hoofdzaak was opgezet, namelijk de industriële sector, dermate onzeker maakt, dat niet langer in voldoende mate voldaan wordt aan de randvoorwaarden van doorzichtigheid en vooruitberekendbaarheid die aan de WIR gesteld worden. Voorts heeft de toetsing in de praktijk tot omvangrijke procedurele problemen geleid. Als gevolg van de onzekerheid en de procedurele problematiek kan de GPT veelal geen effectieve rol spelen bij de investeringsbeslissing ter zake van een groot industrieel project en voldoet de toelage niet als *stimulerings- en acquisitie-instrument*.

De met het beëindigen van de GPT vrijkomende middelen worden binnen de WIR aangewend bij de financiering van het pakket van maatregelen dat in de regeringsverklaring van 16 november 1981 is aangekondigd. Hierop is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de begroting van het Fonds Investeringsrekening voor het jaar 1982 (kamerstukken Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 637, nr. 3).

2. Europeesrechtelijke problematiek

Op grond van de Europeesrechtelijke regels met betrekking tot het door de lid-staten te voeren steunbeleid is het WIR-instrument destijds aan de Europese Commissie voorgelegd. Het daarna gevoerde overleg met de Commissie heeft toen tot een aantal wijzigingen geleid, welke nagenoeg geheel betrekking hadden op het regionale instrumentarium in de WIR (kamerstukken Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 14 377, nrs. 12 en 13). Nadat de ontwerp-regeling aldus herzien was, heeft de Commissie zich akkoord verklaard met het gehele WIR-instrument, zij het dat daarbij enkele voorwaarden werden gesteld.

Als een van de voorwaarden stelde de Commissie de eis dat ieder voor de GPT in aanmerking komend project vooraf bij de Commissie gemeld dient te worden ter toetsing aan artikel 92 van het EEG-verdrag. Op basis

van het eerdergenoemde overleg leefde de verwachting dat de toekenning van de GPT doorgaans niet op grote problemen zou stuiten (kamerstukken Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 14377, nr. 9, blz. 53). In de praktijk echter heeft het in Brussel ten aanzien van de GPT gevoerde beleid een ander beeld te zien gegeven. De onderstaande tabel geeft daar een overzicht van.

Tabel I. Overzicht ingediende opgaven tot 1 juli 1982

Jaar van indiening	1978	1979	1980	1981	1982	Totaal
Totaal ingediend	17	25	12	18	18	90
Ingetrokken	0	2	1	0	0	3
Vorgelegd aan:						
Europese Commissie	17	23	9	5 ¹	0 ¹	54
waarvan:						
— nog in beraad	0	0	0	1	0	1
— positief beschikt	12	16	8	3	0	39
— negatief beschikt	5	7	0	0	0	12
— procedure EEG-verdrag nog lopende	0	0	1	1	0	2
Na goedkeuring Commissie:						
— afgehandeld door de Dienst Investeringsrekening	9	14	4	0	0	27
— nog lopende projecten	3	2	4	3	0	12

¹ Over een aantal opgaven vindt informeel overleg plaats met de Europese Commissie.

De bovenstaande tabel laat zien dat, hoewel op het merendeel van de tot 1 juli 1982 aan de Europese Commissie voorgelegde projecten positief beschikt werd, de GPT toch in aanmerkelijke mate op Brusselse bezwaren is gestuit. Wij vermelden daarbij, dat in de industriële sector ten aanzien van bijna de helft van het aantal voorgelegde projecten negatief beschikt is. In dit verband moet erop gewezen worden dat het doel van de regeling was het stimuleren van belangrijke projecten wat betreft de werkgelegenheid, die bovendien een aanzienlijk uitstralings-effect hebben, hetgeen in de praktijk met name neerkomt op projecten in de industriële sector. De twaalf door de Commissie afgewezen projecten betroffen alle projecten in deze sector, waarmee naar schatting, volgens de opgaven van de betrokken ondernemingen, in totaal circa 8750 arbeidsplaatsen gemoed waren bij een totaal investeringsbedrag in de orde van grootte van f2 mld. Bij de 14 goedgekeurde industriële projecten gaat het bij een totaal investeringsbedrag van ruim f3 mld. daarentegen om circa 4750 arbeidsplaatsen. Juist van de afgekeurde projecten mocht, door aard en omvang van die projecten, het gunstige uitstralings-effect verwacht worden waarop de GPT gericht is. Het betrof hier immers omvangrijke industriële projecten met een groot aantal arbeidsplaatsen. De door de Commissie goedgekeurde projecten liggen daarentegen grotendeels in de dienstensfeer en missen veelal bedoeld uitstralings-effect.

Niet alleen het eindresultaat van de toetsing door de Europese Commissie van grote projecten was teleurstellend, ook de toetsingsprocedure zelf is in de praktijk tegengevallen. Bij vrijwel alle aangemelde projecten is tijdrovend overleg tussen alle betrokkenen nodig geweest en is uitgebreide correspondentie gevoerd over voor Brussel belangrijke aspecten van de projecten. Van de vlotte afhandeling van projecten, waarop bij de start werd gehoopt, is doorgaans geen sprake geweest.

Bovenstaande ervaringen brengen ons tot de slotsom dat door de onzekerheden en de procedurele problematiek waarmee de toekenning van de GPT, met name in de zo belangrijke industriële sector, is omgeven, de GPT de hem toegedachte functie niet vervult. Ondernemers kunnen hun investeringsbeleid niet afstemmen op een onzeker instrument.

De onverwachte problemen waarop de toekenning van de GPT in de praktijk is gestuit, hebben reeds in een vroeg stadium tot contacten met de diensten van de Europese Commissie geleid, omdat ook daar deze problematiek als knellend werd ervaren. Het overleg met de Commissie heeft echter geen beleidsmatig acceptabel en werkbaar alternatief voor de GPT opgeleverd.

In de nu gerezen situatie kan naar onze mening geen andere conclusie getrokken worden dan dat de GPT dient te vervallen.

3. Overzicht van goedgekeurde projecten

De onderstaande tabellen geven, vanuit verschillende invalshoeken, een inzicht in de tot 1 juli 1982 door de Europese Commissie aanvaarde en door de DIR afgehandelde toekenningen van de GPT. In de jaarlijks rond Prinsjesdag krachtens artikel 26 van de Wet investeringsrekening aan beide Kamers der Staten-Generaal over te leggen verslagen omtrent het functioneren van de WIR, zal de afwikkeling van de thans nog lopende projecten aan de orde komen.

Tabel II. Verdeling van goedgekeurde en door de DIR afgehandelde projecten over de provincies naar aantal arbeidsplaatsen en investeringssommen

Provincies	Aantal projecten	Aantal arbeidspl.	Investeringen in mln. gld.
Groningen	1	145	f 214,7
Gelderland ¹	4	957	f 271,4
Utrecht	2	742	f 107,3
Noord-Holland	8	4 167	f 787,6
Zuid-Holland	6	2 880	f 1 159,4
Noord-Brabant	5	1 078	f 235,5
Limburg	1	607	f 52,3
Totaal	27	10 576	f 2 828,2

¹ Incl. Flevoland.

Tabel III. Verdeling van goedgekeurde en door de DIR afgehandelde projecten over drie sectoren naar aantal arbeidsplaatsen en investeringssommen

Sector	Aantal projecten	Aantal arbeidspl.	Investeringen in mln. gld.
Landbouw en agrarische verwerking	5	862	f 290,3
Industrie	8	3 512	f 1 542,4
Handel en diensten	14	6 202	f 995,4
Totaal	27	10 576	f 2 828,2

4. Budgettaire aspecten

De met het beëindigen van de GPT structureel vrijvallende middelen van f 50 mln. per jaar, worden aangewend bij de financiering van het in de inleiding van deze memorie bedoelde pakket van maatregelen. Aangezien de afwikkeling van lopende projecten enige tijd vergt, wordt deze besparing pas na enkele jaren bereikt.

In 1983 zal de vermindering van uitgaven op transactiebasis naar verwachting f 30 mln. bedragen en in 1984 naar verwachting f 35 mln. De besparingen nemen daarna in 1985 met circa f 10 mln. toe totdat het niveau van f 50 mln. is bereikt in 1986.

II. ARTIKELN

Artikel I

Het vervallen van de regeling inzake de GPT is neergelegd in onderdeel C. Aangezien de hierdoor vervallende artikelen van de Wet investeringsrekening een aantal procedureregels bevatten waarnaar in de artikelen 15 tot en met 17 van die wet verwezen wordt, zijn deze bepalingen thans opgenomen in artikel 15 van de Wet investeringsrekening (onderdeel D). In de onderdelen E tot en met H zijn de hiermee verband houdende verwijzingen aangepast. De wijzigingen in de onderdelen A, B, I, J, K en L zijn aanpassingen die noodzakelijk werden door het vervallen van de regeling voor grote projecten en die geen materiële gevolgen hebben.

Artikel II

Artikel 16 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen heeft betrekking op de navordering van te weinig geheven belasting. Aangezien de onderdelen d en e van het tweede lid van genoemd artikel uitsluitend betrekking hebben op de investeringstoelage voor grote projecten kunnen deze onderdelen komen te vervallen.

Artikel III

Ingevolge onderdeel C komt artikel 61g van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 te vervallen, daar dit artikel uitsluitend betrekking heeft op de investeringstoelage voor grote projecten. In samenhang daarmee zijn enkele wijzigingen opgenomen in de onderdelen A en D, die geen materiële gevolgen hebben.

De wijziging in onderdeel B bevat een aanpassing van een verwijzing naar het gewijzigde artikel 15 van de Wet investeringsrekening.

Artikel IV

Dit artikel heeft de strekking om de projecten, waarvoor de opgave als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet investeringsrekening vóór 26 maart 1983¹ is ingediend, volgens de bestaande regeling te behandelen. Dergelijke projecten kunnen derhalve nog voor GPT in aanmerking komen. Hierbij wordt benadrukt, dat de opgave dient te voldoen aan artikel 7 van de Wet investeringsrekening en dat ook overigens voldaan moet worden aan de eisen van de bestaande regeling.

Artikel V

Het voornemen tot afschaffing van de grote-projectentoeslag is reeds aangekondigd bij gelegenheid van de behandeling van de begroting voor het Fonds Investeringsrekening voor 1982. Gezien dit feit en in aanmerking nemend, dat de premiëring van vóór 26 maart 1983¹ aangemelde projecten door de onderhavige regeling onverlet blijft, achten wij het aanvaardbaar de regeling te doen terugwerken tot de datum na de dag van indiening van het wetsontwerp bij de Tweede Kamer. Aldus worden ongewenste aankondigingseffecten zo veel mogelijk tegengegaan.

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

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. de Koning

¹ De datum na de dag van indiening van het wetsontwerp bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.