

Zitting 1982–1983

17837

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

C

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 maart 1983

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 24 augustus 1982, nr. 36, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 oktober 1982, nr. 2434/14/8240, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State acht de toelichting op het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel – het vervallen van paragraaf 2 van de derde afdeling van de Wet investeringsrekening – niet overtuigend. De kern van het betoog is, aldus de Raad, vervat in het onderdeel «Europeesrechtelijke problematiek», waarin de nadruk is gelegd op zowel het teleurstellend eindresultaat van de toetsing door de Europese Commissie als van de toetsingsprocedure in de praktijk. De Raad meent, dat slechts dan van een teleurstellend resultaat, dat zou moeten leiden tot het rigoureuze afschaffen van de gehele regeling, kan worden gesproken, indien aannemelijk kan worden gemaakt, dat de Commissie in de gevallen waarin zij negatief heeft beschikt een niet te voorzien stringent beleid heeft opgetreden, dan wel willekeurig is opgetreden. Zulks blijkt echter niet uit de toelichting, aldus de Raad.

Naar ons oordeel is de Commissie niet met willekeur opgetreden, doch heeft zij een veel stringenter beleid gevoerd dan bij de voorbereiding van de regeling te voorzien was. Reeds ten tijde van de besprekingen inzake de grote-projectentoeslag (GPT) met de Commissie in 1977 en in 1978 was duidelijk, dat de Commissie op grond van het EEG-verdrag over vrij ruime discretionaire bevoegdheden beschikt ter zake van toetsingen als de onderhavige. De Nederlandse Regering meende evenwel uit de tenuer van de besprekingen te kunnen afleiden, zoals in de memorie van toelichting is vermeld, dat toekenning van de GPT doorgaans niet op grote problemen zou stuiten. De toetsingspraktijk van de Commissie heeft echter met zich mede gebracht, dat uit bestuurlijk oogpunt de GPT een niet doelmatige regeling is. Dit feit op zich zelf, dat ons inziens zeker als teleurstellend aangemerkt kan worden, heeft geleid tot de beslissing om de toeslag af te schaffen.

De Raad constateert dat het teleurstellende van het eindresultaat wordt geadstrueerd met gegevens over de ingediende aanvragen, waarop positief en negatief is beschikt. Hoewel in de meeste gevallen positief is beschikt (38 tegenover 12), is het belang dat gediend is met de 12

gevallen waarin negatief is beschikt, ongeveer gelijk te stellen met dat van de 38 gevallen waarin positief is beschikt, aldus de Raad. Wij wijzen erop, dat in de toelichting het belang van de 12 negatief beoordeelde gevallen geplaatst is tegenover het belang van de 26 door de Dienst Investeringsrekening afgehandelde projecten.

Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn in de memorie van toelichting de inleidende paragraaf en de paragraaf «Europeesrechtelijke problematiek» in die zin gewijzigd, dat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht, dat het doel van de regeling was het stimuleren van belangrijke projecten wat betreft de werkgelegenheid, die bovendien een aanzienlijk uitstralingseffect zouden hebben. In de praktijk gaat het daarbij met name om de industriële sector. In deze sector zijn 12 projecten afgewezen waarmee een groot aantal arbeidsplaatsen was gemoeid, te weten bijna tweemaal zoveel als met de 14 goedgekeurde industriële projecten. Alle afgekeurde projecten liggen in de industriële sector, terwijl de goedgekeurde projecten grotendeels in de dienstensector liggen en bedoeld uitstralingseffect veelal missen. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt de tabellen te actualiseren.

Dat de Nederlandse Regering in geen van de gevallen, waarin ongunstig is beschikt, gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid beroep bij het Hof van Justitie in te stellen, zoals de Raad is opgevallen, wordt verklaard uit het feit dat de Commissie bij haar negatieve beschikkingen haar hiervoor gememoreerde vrij ruime beleidsvrijheid niet heeft overschreden. Het arrest van het Hof van 17 september 1980 in de zaak 730/79, zoals de Raad opmerkt het enige geval waarin het Hof geadieerd is en wel door de ondernemer zelf, laat er inderdaad weinig twijfel over bestaan dat, zoals de Raad stelt, de afwijzende beschikking de toets der kritiek kan doorstaan. Deze uitspraak, die betrekking had op de eerste negatieve beschikking van de Commissie, heeft duidelijk gemaakt dat het instellen van beroep door de Nederlandse Regering ook in andere vergelijkbare gevallen weinig zinvol geweest zou zijn. De Raad herhaalt in dit verband zijn oordeel dat, zouden de andere gevallen een soortgelijk beeld opleveren, het niet verantwoord is in de toelichting een zwaar accent op de teleurstelling te leggen, doch veeleer geconstateerd moet worden dat de Europeesrechtelijke problematiek destijds te optimistisch is beoordeeld. Zoals wij reeds eerder in dit nader rapport opmerkten, kan het feit, dat de GPT als gevolg van de toetsingspraktijk van de Commissie niet doelmatig functioneert, teleurstellend worden genoemd. Naar onze opvatting wordt daar in de toelichting echter geen overmatig accent op gelegd. De vraag of er destijds te optimistisch geoordeeld is over de Europeesrechtelijke problematiek is achteraf niet zozeer van belang.

De Raad merkt meer in het algemeen op, dat het aanbeveling verdient dat de bewindslieden hun voorstellen doen steunen op argumenten ontleend aan de inhoudelijke merites van de geldende regeling, welke hij zegt niet te hebben aangetroffen, en het niet laten bij kritiek op het optreden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Wij zijn van oordeel dat de memorie van toelichting, na de bovengenoemde aanvullingen, duidelijk tot uitdrukking brengt dat de regeling wordt ingetrokken omdat zij niet aan haar doel beantwoordt, en dat niet slechts volstaan wordt met het uiten van kritiek op de Commissie.

De Raad merkt voorts op, dat niet blijkt in hoeveel van de gevallen waarin negatief beschikt is een

investering om die reden achterwege gebleven is en in hoeveel van de gevallen waarin positief is beschikt, ook conform de aanvragen is geïnvesteerd. In het algemeen hebben naar onze indruk de investeringen doorgang gevonden, niet alleen in de gevallen waarin positief, maar ook in de gevallen waarin negatief is beschikt. Dit laatste hangt, naar het ons voorkomt, samen met het feit, dat het voor de ondernemers dermate onzeker was of zij voor de GPT in aanmerking zouden komen, dat zij daar bij hun investeringsplannen niet of nauwelijks rekening mee konden houden.

De Raad merkt ten slotte op dat hij door hetgeen in de toelichting is aangevoerd niet overtuigd is dat de mogelijkheid van een grote projecten-toeslag geheel dient te vervallen, en dat nader ware te overwegen de wettelijke regeling zodanig aan te passen dat de voordelen voor bepaalde bedrijven behouden blijven onder vermindering van de fricties met het EEG-verdrag, die uit de bestaande regeling voortvloeien. Naar ons oordeel zou aanpassing van de regeling niet kunnen leiden tot een eliminatie van wrijvingspunten met de Commissie en zou er, wat evenzeer van belang is, een ingewikkelde regeling overblijven die nauwelijks nog ten goede komt aan de belangrijke projecten met aanzienlijke uitstralings-effecten, waarvoor de GPT-regeling was bedoeld.

Ten slotte vermelden wij, dat paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting betreffende de budgettaire aspecten van het wetsontwerp, evenals het als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting aan de inmiddels gewijzigde omstandigheden is aangepast.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven, het hierbij gevoegde ontwerp van Wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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