

Vergaderjaar 1987-1988

20 287

Aanvulling van het begrip personenauto voor de heffing van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en dienovereenkomstige wijziging van de motorrijtuigenbelasting en de inkomstenbelasting

Nr. 8 HERDRUK

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 4 december 1987

Algemeen

Tot mijn genoegen heb ik ervan kennis genomen dat de leden van de C.D.A.-fractie met tevredenheid vaststellen dat er overeenstemming bestaat over de strekking van het wetsvoorstel. Terecht constateren deze leden dat ik hun mening deel, dat een auto duidelijk het karakter moet hebben van een bestelauto ten einde buiten de heffing van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's (b.v.p.) te blijven.

Deze leden vragen een nadere reactie op het standpunt van de A.N.W.B. met betrekking tot de verkeersveiligheid. Ik moge deze leden verwijzen naar het vervolg van deze nota, waar ik nader inga op de aspecten van verkeersveiligheid.

Genoemde leden merken op dat om te komen tot een werkbare regeling het uit een oogpunt van doelmatigheid wenselijk is om het aantal criteria zo veel mogelijk te beperken. In verband met de daarbij wenselijk te achten eenvoudigheid van vaststelling en eenduidigheid van de normen vragen zij zich af of de Rijksdienst voor het Wegverkeer afdoende kan werken met de voorgestelde criteria.

Ten antwoord hierop kan ik deze leden melden dat met de Rijksdienst voor het Wegverkeer overleg is gevoerd ten aanzien van de in bijlage II van de memorie van toelichting opgenomen ontwerp-wijziging van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968. De Rijksdienst voor het Wegverkeer heeft te kennen gegeven dat met die criteria afdoende kan worden gewerkt. Bovendien zullen die criteria door deze dienst ook worden gehanteerd ten behoeve van het afgeven van een (grijs) kenteken voor bedrijfswagens.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich af, of het mogelijk is om een onderscheid aan te brengen tussen gebruikersgroepen. Zij noemen in dit verband het bedrijfsleven en privé-gebruik. Met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting vragen zij of een koppeling kan worden aangebracht met het ondernemerschap of het btw-plichtig zijn.

Zoals is aangegeven in de memorie van antwoord, hetgeen blijktens het eindverslag wordt onderschreven door de leden van de fractie van de P.v.d.A., zou het maken van een onderscheid naar de persoon van de gebruiker van een auto een wezensvreemd element toevoegen aan de heffing van de b.v.p. Dit geldt evenzeer voor de heffing van de motorrijtui-

genbelasting waar voor de tarief-toepassing uitsluitend de hoedanigheid van het motorrijtuig van belang is.

Een koppeling aan het zijn van ondernemer zal waarborgen moeten inhouden om overheveling van het gebruik naar de particuliere sfeer tegen te gaan. Een koppeling aan het subject van de gebruiker zou dan ook gepaard dienen te gaan met een zeer arbeidsintensieve controle op het feitelijke gebruik van auto's. Immers elke verkoop van een ondernemer aan een particulier zou tot (na)heffing moeten leiden. Bovendien moet worden voorkomen, dat een particulier op naam van een ondernemer koopt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie geven nogmaals te kennen te twijfelen aan de wijze waarop de regering tracht het oneigenlijk gebruik van bestelauto's door particulieren terug te dringen. Zij merken daarbij op dat de gestelde eisen de regeling voor van personenauto's afgeleide bestelauto's bepaald ingewikkelder maken. Voorts zijn zij van mening dat het gebruik van uitgekilde personenauto's in veel opzichten aantrekkelijk blijft en dat zij uit hoofde daarvan minder goed de verwachting durven uit te spreken dat particulieren de aanschaf van zo'n auto achterwege zullen laten.

Hoewel ik mij, evenals deze leden, realiseer dat er ongetwijfeld particulieren zullen zijn die tot de aanschaf van een dergelijke auto zullen overgaan, meen ik dat de omvang hiervan beperkt zal zijn. Het enkele feit dat deze auto's wat het uiterlijk betreft niet meer ogen als een personenauto zal, zoals ook het geval was tot aan het arrest BNB 1982/76 waardoor de blinderingseis verviel, in het algemeen voldoende aanleiding geven de aanschaf van zo'n geblindeerde auto achterwege te laten. Met deze leden ben ik van mening dat de voorschriften voor de laadruimte waaraan een auto moet voldoen ten einde nog te worden aangemerkt als bestelauto voor particulieren die met zo'n auto vooral personenvervoer willen plegen, op zichzelf geen beletsel behoeven te vormen voor de aanschaf van zo'n auto. Die voorwaarden zijn echter met name opgenomen om te bereiken enerzijds dat voor de voor bestelauto's ontworpen regeling voortaan geen auto's meer in aanmerking komen waarvan de laadruimte vanwege de omvang hoogstens de functie kan vervullen van bagage- of kofferruimte (coupé-modellen) en anderzijds dat het zijn van bestelauto een permanent karakter zal hebben.

De leden van de P.v.d.A.-fractie steilen het aspect van de verkeersveiligheid aan de orde. Zij menen dat de reactie mijnerzijds op hun suggestie auto's beneden een bepaalde gewichtsklasse niet langer van de b.v.p. vrij te stellen, nog niet overtuigend is. In dit verband wijzen zij op het in de memorie van antwoord vermelde overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ik kan deze leden meedelen dat ook de Centrale Politie Verkeerscommissie (C.P.V.C.) over de verkeersveiligheid is geraadpleegd. De C.P.V.C. heeft ten aanzien van het voorstel meegedeeld dat aan de eis van de verkeersveiligheid kan worden voldaan door de mogelijkheid van een zijruit aan de rechterzijde van de laadruimte. Uiteraard zou de verkeersveiligheid nog meer zijn gediend, dit mede in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. over het standpunt van de A.N.W.B. ter zake, indien in het geheel geen blinderingseis aan de auto's zou behoeven te worden gesteld. Het wetsvoorstel is in dezen duidelijk een compromis tussen enerzijds de bestrijding van het oneigenlijk gebruik en anderzijds de verkeersveiligheid. Naar mijn mening is het echter een verantwoord en evenwichtig compromis. Ik wijs in dit verband nogmaals erop dat ook nu reeds vele bestelauto's geen zijruiten hebben. Bovendien dient te worden bedacht dat indien bestelauto's met zijruiten inderdaad worden gebruikt voor het vervoer van goederen de ruiten zowel aan de zijkanten als aan de achterkant van de laadruimte vaak geheel of grotendeels hun functie als doorkijkmogelijkheid verliezen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich tevens af of de controleproblemen bij het volgen van hun suggestie – het laten vervallen van het

fiscale onderscheid tussen bestel- en personenauto's beneden 3500 kg – niet in belangrijke mate zouden kunnen worden beperkt. Voor een definitieve beoordeling, zo merken zij op, is inzicht nodig in de wijze waarop de controle vóór en na de inwerkingtreding van de wet plaatsvindt en in het personele beslag dat daarmee is gemoeid.

Bij de aangifte door de importeur of door de fabrikant, waarbij doorgaans een aantal auto's tegelijkertijd wordt aangegeven, wordt door de ambtenaren van de belastingdienst gecontroleerd of de bestelauto's, al of niet na ombouw, voldoen aan de gestelde voorwaarden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de als regel al verstrekte type-goedkeuring van de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Het personele beslag dat is gemoeid met de heffing van de b.v.p. is juist vanwege het feit dat deze belasting wordt geheven naar objectieve criteria, zowel vóór als na de voorgestelde wetswijziging, alsmede vanwege de omstandigheid dat de heffing geconcentreerd plaatsvindt bij importeurs en fabrikanten, naar verhouding gering. Een gewichtsgrens van 3500 kg is weliswaar een eenvoudig criterium, doch de toepassing daarvan zal het personeelsbeslag niet wezenlijk verminderen. Ook op het takenpakket van de politie zal een dergelijk criterium niet of nauwelijks invloed hebben. Het aantal conflictpunten tussen belastingdienst en belastingplichtigen bij het bestaande criterium is te verwaarlozen. Het door deze leden bedoelde criterium zal in dat opzicht dan ook nauwelijks van betekenis zijn.

Deze leden wijzen voorts erop dat bij hun suggestie een einde zal komen aan het bestaande verschil tussen personenauto's die door het bedrijfsleven worden gebruikt enerzijds en bestelauto's anderzijds. In dit verband wijzen zij erop dat het onderscheid in fiscaal regime tussen deze twee soorten auto's voor de aanschaf daarvan nu mede een keuze-motief kan zijn. Ik meen dat dit keuze-motief in feite pas een rol is gaan spelen na het arrest BNB 1982/76, te weten het al dan niet aankopen van een uitgeklede personenauto voor bij voorbeeld vertegenwoordigers. Vóór het arrest werd de keuze bij de aanschaf van een personenauto dan wel een bestelauto hoofdzakelijk bepaald door het gebruiksdoel van de auto, te weten het vervoer van personen of van goederen. Het door deze leden gememoreerde keuze-motief is vooral na het voren genoemde arrest een rol gaan spelen omdat het mogelijk werd personen te vervoeren in een b.v.p.-vrije auto die door het niet meer geblindeerd zijn van de zijruiten een veel representatiever karakter verkreeg. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal dit representatieve karakter weer verdwijnen. Om die reden verwacht ik dat het keuze-motief waarop deze leden doelen zijn oorspronkelijke – beperkte – rol weer zal innemen.

Voornoemde leden wijzen voorts erop dat bij het vervallen van het fiscale onderscheid tussen personen- en bestelauto's de extra controlepunten kunnen komen te vervallen voor de motorrijtuigen- en de inkomstenbelasting. Wat de motorrijtuigenbelasting betreft is dat, dit ten antwoord op deze vraag, ten dele het geval. Voor de tarief-toepassing van deze belasting is namelijk niet alleen van belang het zijn van personenauto of bestelauto maar ook de brandstofsoort. De controle daarop zal in ieder geval moeten worden gehandhaafd. Op de aspecten van de autokostenfictie ga ik hierna nog in.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen erop dat het opheffen van vorenbedoeld fiscaal onderscheid weliswaar een lastenverzwaring inhoudt voor het bedrijfsleven maar dat dit wordt beperkt door de fiscale aftrekbaarheid van deze lasten. Ik moge deze leden echter erop wijzen, dat die aftrekbaarheid niet wegneemt dat voor het midden- en kleinbedrijf zal worden geconfronteerd met niet alleen een hogere financieringslast, maar ook met per saldo een lastenverzwaring. Deze verzwaring is bovendien niet eenmalig, maar zal zich bij iedere vervanging van de bestelauto opnieuw voordoen. Voorts zal het in de heffing van de b.v.p. betrekken van bestelauto's kunnen leiden tot een verstoring van de bestaande prijsverhouding tussen bestelauto's die net onder en die net boven het gewichtscriterium vallen.

Deze leden brengen nog ter sprake dat in dit verband in aanmerking moet worden genomen dat onder het huidige WIR-regime bedrijfsmiddelen in aanmerking komen voor een investeringspremie en dat ten opzichte van het normale fiscale regime er thans sprake is van een dubbele faciliteit. De door deze leden genoemde omstandigheid zal inderdaad de genoemde lastenverzwaring enigszins verkleinen voor zover deze auto's in aanmerking komen voor een investeringspremie. De premie zal over een hoger investeringsbedrag worden verleend dan thans het geval is. Dit aspect speelt overigens niet voor de niet WIR-gerechtigde gebruikers van de bestelauto's zoals de overheden en de P.T.T. Wel merk ik in dit verband op, dat die mitigering van lastenverzwaring zich alleen zal voordoen indien voor de WIR-premiëring het onderscheid tussen bestelauto's en personenauto's wordt gehandhaafd. Zouden alle auto's onder de 3500 kg, behoudens voor zover deze zijn bestemd voor het beroepsvervoer over de weg, worden uitgezonderd van de WIR, zoals thans het geval is voor personenauto's, dan vindt die mitigering van lastenverzwaring in het merendeel van de gevallen niet plaats.

Inzicht aangaande het neerslaan van het voordeel van het buiten de heffing blijven van bestelauto's over de verschillende bedrijfssectoren, de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen hiernaar, kan ik met de thans ter beschikking staande gegevens niet bieden.

Ik heb ervan kennis genomen dat de leden van de V.V.D.-fractie in de memorie van antwoord geen aanleiding hebben gevonden tot het stellen van nadere vragen of het maken van nadere opmerkingen. Voor mijn reactie op suggesties de heffing van de b.v.p. eventueel te koppelen aan het gewicht of de aard van het gebruik van auto's moge ik deze leden verwijzen naar hetgeen ik hiervoren heb opgemerkt.

Doorwerking naar andere vormen van belasting

De leden van de fractie van de P.v.d.A. komen in hun bijdrage terug op de gedachte om ook «echte» bestelauto's onder de werking van de autokostenfictie te brengen. Zij wijzen erop dat de ruime toepasselijkheid van het autokostenforfait bewerkt dat het privégebruik grof wordt geschat maar dat dit inherent is aan een forfaitaire regeling. Zij stellen vervolgens diverse vragen die betrekking hebben op een mogelijke verruiming van het werkingsgebied van het forfait. Naar aanleiding van de vraag van deze leden wat vanuit de functie van het forfait het relevante verschil is tussen een personenauto en een bestelauto merk ik op dat het in dit kader niet zozeer gaat om verschillen tussen beide typen auto's als wel om de aard van het gebruik van beide auto's. In het algemeen kan worden gesteld dat het privégebruik van een niet-personenauto veelal aanmerkelijk geringer zal zijn dan dat van een personenauto. Het zou daarom naar mijn oordeel te ver gaan het wettelijke vermoeden van privégebruik ook bij die auto's te hanteren. Naar mijn mening zal met een verruiming van het werkingsgebied van de autokostenfictie tot alle auto's het aantal potentiële knelpunten tussen fiscus en belastingplichtigen slechts in beperkte mate worden teruggebracht. In dat geval zouden in een naar mijn inschatting groot aantal gevallen de desbetreffende belastingplichtigen gaan pogen het tegenbewijs te leveren dat de autokostenfictie niet van toepassing is. In de gevallen waarin dit tegenbewijs slaagt, zou toch de werkelijke waarde van het privégebruik moeten worden vastgesteld. Een afweging tussen praktijkproblematiek en rechtvaardigheid leidt naar mijn mening niet ertoe dat de waarde van het privégebruik van bestel- en vrachtauto's zou moeten worden gesteld op een vast percentage van de catalogusprijs.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen vervolgens op welke wijze bij de bestelauto kan worden vastgesteld of deze door de werkgever aan de werknemer ter beschikking is gesteld. In antwoord hierop merk ik op dat

dit in beginsel op dezelfde wijze geschiedt als bij personenauto's. De belastingplichtige dient in zijn aangifte melding te maken van het privégebruik en via een boekenonderzoek bij de werkgever kan de belastingdienst nagaan of de werkgever een auto aan zijn werknemer ter beschikking heeft gesteld.

Het is mij overigens niet bekend hoe frequent het voorkomt dat werknemers een niet-personenauto privé mogen gebruiken. De vraag van deze leden of een forfaitaire waardering van de waarde van het privégebruik van «niet-personenauto's» gemakkelijk kan worden ingevoerd, moet naar mijn mening ontkennend worden beantwoord. Het zou namelijk bijzonder lastig zijn een percentage te vinden dat het gemiddelde voordeel van het privégebruik van andere dan personenauto's op redelijke wijze weerspiegelt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben uit de praktijk vernomen dat zwaar moet worden getild aan wat zij noemen, factuursplitsing. Vooral bij zeer dure auto's zou het voorkomen dat door factuursplitsing de cataloguswaarde van een auto voor de toepassing van de autokostenfictie met circa de helft zou worden gereduceerd. Deze leden vragen om een onderzoek naar deze kwestie bij de inspecties der omzetbelasting.

Het is niet mogelijk een dergelijk onderzoek op korte termijn uit te voeren. Overigens zij opgemerkt dat het forfaitaire karakter van de autokostenfictie meebrengt dat een zekere afwijking tussen werkelijke waarde bij aankoop en cataloguswaarde niet onacceptabel is. Hierop is reeds in de memorie van antwoord gewezen.

Opgemerkt zij nog dat voor de autokostenfictie is aangesloten bij de catalogusprijs van de auto en niet bij de kostprijs ten einde te komen tot een eenvoudige en doelmatige uitvoering. De doelmatigheid zou aanzienlijk verminderen indien naast de catalogusprijs de kostprijs van accessoires een rol zou gaan spelen.

De gevraagde informatie omtrent het aantal gevallen waarin meer dan 20% van de cataloguswaarde in het inkomen wordt begrepen, is niet voorhanden.

Artikelen

Artikel VI

De leden van de C.D.A.-fractie spreken het vermoeden uit dat er een verlenging van de bezitsduur zal optreden van uitgekilde personenauto's die na de wetswijziging niet meer als bestelauto kunnen worden aangemerkt. In dat kader vragen zij zich af of de gebruikers van deze auto's wat de motorrijtuigenbelasting betreft na een bepaald tijdstip ook niet onder de nieuwe regeling zouden kunnen gaan vallen. Ook vragen zij naar de baten en de lasten voor de overheid die daarmee gepaard zouden gaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie kunnen zich een eerbiedigende werking wat de motorrijtuigenbelasting betreft alleen voorstellen ten aanzien van het jaar 1988 omdat er in de praktijk voor verschillende tijdvakken wordt betaald. De in het wetsvoorstel opgenomen overgangsregeling vinden zij zeer ruim. Deze leden stellen voor de nieuwe regeling te laten doorwerken voor elke nieuwe aangifte en vervolgaangifte waarop de betaling na 1 januari 1989 plaatsvindt. Zij vragen voorts naar de opbrengst van deze benadering.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling is gekozen uit overwegingen van doelmatigheid. Voor auto's waarvoor het kenteken deel II na 1 januari 1988 is afgegeven, gaat de nieuwe regeling aanstonds gelden. De controle daarop, waarnaar deze leden vragen, zal geschieden aan de hand van de renseignementen van de Rijksdienst voor het Wegverkeer van de afgifte van de kentekendelen II voor deze categorie auto's. Op deze wijze behoeft door het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting

(C.B.M.) niet zelfstandig het bestand van de motorrijtuigenbelasting te worden onderzocht op de aanwezigheid van deze auto's.

Desalniettemin ben ik het met de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. eens dat van de voorgestelde eerbiedigende werking enige invloed kan uitgaan op de gemiddelde bezitsduur van deze auto's.

Bij verkorting van de periode van de eerbiedigende werking tot één jaar zal in tegenstelling tot de regeling in het voorstel, het bestand wél door het C.B.M. zelfstandig moeten worden gecheckt ten aanzien van deze categorie auto's. De met een verkorting samenhangende controleproblemen zijn echter niet onoverkomelijk, hoewel de problematiek anders ligt dan bij de vervolgaangiften in geval van een tariefwijziging. Dan gaat het immers om een wijziging die het gehele bestand betreft.

De kosten die zich bij een verkorting van de overgangperiode tot één jaar zullen voordoen houden verband met het opzetten van een afzonderlijk programma en met een dan noodzakelijke voorlichtingscampagne. In totaal schat ik die kosten op circa f 200 000.

Met het verkorten van de periode zal de structurele meeropbrengt aan motorrijtuigenbelasting van f 17 mln. reeds in 1990 worden gerealiseerd (f 7 mln. meer dan is geraamd), terwijl in 1989 een opbrengst van f 15 mln zal worden gerealiseerd (f 8 mln meer dan de raming).

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning