

Vergaderjaar 1992-1993

22 873

## Wijziging van een aantal belastingwetten in het kader van het belastingplan 1993

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 oktober 1992

Bij Kabinetsmissive van 4 september 1992, no. 92.008138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van een aantal belastingwetten in het kader van het belastingplan 1993.

1. Het bijeenbrengen van voorstellen van verschillende aard, zowel voor zoveel betreft het onderwerp als de urgentie van de voorgestelde wijziging, moet zoveel mogelijk worden vermeden teneinde te voorkomen dat bij de besluitvorming over de verschillende onderdelen van het voorstel overwegingen mee gaan spelen die vreemd zijn aan het desbetreffende onderdeel van het voorstel. Naar het oordeel van de Raad van State is het voorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) niet zo zeer verbonden met de overige onderdelen van het voorstel, dat de behandeling daarvan in het onderhavige voorstel van wet dient plaats te vinden. Gezien de bezwaren die het college blijkens de punten 9 en 10 van dit advies heeft tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel en mede gelet op de noodzaak tot invoering per 1 januari 1993 van het

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Den Haag, 7 oktober 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 september 1992, no. 92.008138, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 oktober 1992, no. W06.92.0408, bieden wij U hierbij aan.

1 en 10. Naar het oordeel van de Raad van State is het voorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet zo zeer verbonden met de overige onderwerpen van het voorstel dat de behandeling daarvan in het onderhavige voorstel van wet dient plaats te vinden. Met betrekking tot het daarin vervatte voorstel tot wijziging van de betredingsbevoegdheid is de Raad van oordeel dat deze ruw werkt en ongewenste inbreuken op de levenssfeer doet ontstaan.

Nu het onderwerp betredingsbevoegdheid ook ter sprake is gekomen bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal van het voorstel van wet tot aanpassing van administratieve verplichtingen (Kamerstukken II 1989/90, 21 287), en daarbij heeft geresulteerd in een amendement ter zake (stuk nr. 12), zijn wij bereid het onderhavige deel van het

merendeel van de overige onderdelen adviseert de Raad wijzigingen van de AWR in een afzonderlijk voorstel van wet op te nemen.

2. In paragraaf 11 van het op 7 september 1992 uitgebrachte advies over de concept-Miljoenennota 1993 heeft de Raad het volgende opgemerkt:

«Ook ware uitdrukkelijk aandacht te besteden aan het opnieuw beperken van de zogenoemde inflatiecorrectie. Het is de Raad opgevallen dat de voorgestelde beperking van de inflatiecorrectie in de nota niet specifiek wordt gemotiveerd. In paragraaf 3.3.2 wordt weliswaar met betrekking tot het totale fiscale pakket van maatregelen opgemerkt dat daarmee een zo goed mogelijke bijdrage wordt geleverd aan de werkgelegenheid en vermindering van de inflatie, maar het is duidelijk dat deze argumentatie niet specifiek op de inflatiecorrectie van toepassing is; het tegendeel is eerder het geval. De Raad acht overigens een frequent achterwege laten van een volledige inflatiecorrectie niet in overeenstemming met het beginsel van de inflatiecorrectie en wijst er voorts op, dat door de hier bedoelde maatregel de elders in de Miljoenennota met name als te hoog beschouwde wig eerder weer wordt vergroot.»

In paragraaf 11 van het nader rapport over de ontwerp-Miljoenennota 1993 heeft de minister naar aanleiding van de hiervoor vermelde opmerkingen van de Raad medegedeeld dat de beperking van de inflatiecorrectie op de schijflengten onderdeel uitmaakt van het pakket dat samenhangt met het inkomensbeeld en dat een belangrijk aspect daarbij is dat waar besloten is voor 1993 de koppeling te beperken tot 2,5% tevens is besloten de inflatiecorrectie op de schijflengte te beperken tot 2,5%. Voor een beperking van de inflatiecorrectie is gekozen in het totale kader van het inkomensbeeld. De Raad adviseert deze nadere motivering ook met zoveel woorden in de toelichting bij het onderhavige voorstel van wet op te nemen. Voorts adviseert de Raad in deze toelichting in te gaan op de door het college in zijn advies van 7 september 1992 vermelde nadelen van het niet doorgaan van de inflatiecorrectie, in het bijzonder met betrekking tot een verdere vergroting

wetsvoorstel terug te nemen. Wij zullen bevorderen dat bij de verdere behandeling van genoemd wetsvoorstel de gevoelens van de Raad nadrukkelijk aan de orde zullen komen.

2. De Raad gaat in op het beperkt toepassen van de inflatiecorrectie op de schijven. Zoals de Raad terecht aanhaalt is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad inzake de concept-miljoenennota, in het nader rapport hierover opgenomen dat de beperking van de inflatiecorrectie op de schijflengten onderdeel uitmaakt van het pakket dat samenhangt met het inkomensbeeld en dat een belangrijk aspect is dat waar besloten is voor 1993 de koppeling te beperken tot 2,5% tevens is besloten de inflatiecorrectie op de schijflengten te beperken tot 2,5%. In de memorie van toelichting is naar ons oordeel voldoende weergegeven dat het belastingplan 1993 deels verband houdt met het inkomensbeeld.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad dat het beperken van de inflatiecorrectie niet in overeenstemming is met het beginsel van de inflatiecorrectie en dat hieraan nadelen zijn verbonden zij het volgende opgemerkt. De nadelige effecten van het beperken van de inflatiecorrectie zijn in de afweging die aan het voorliggende pakket vooraf zijn gegaan, terdege betrokken. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt is evenwel ook dit jaar de fiscaliteit een onmisbaar element gebleken.

Naar aanleiding van het advies van de Raad in te gaan op de nadelen van het beperkt toepassen van de inflatiecorrectie zij er op gewezen dat in de memorie van toelichting is opgemerkt dat een zekere versteiling van de progressie optreedt. Dit omdat de schijflengten in reële termen worden verkort. Hiertegenover staat evenwel tevens een vergroting van de belastingvrije sommen waardoor het aangrijpingspunt van de tweede en derde schijf verschuift. Hierbij zij nog opgemerkt dat het pakket in zijn totaliteit ten opzichte van vorig jaar niet leidt tot een stijging van het tarief in de eerste schijf.

De Raad merkt voorts nog terecht op dat, zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, een verhoging van het arbeidskostenforfait geen onderdeel uitmaakt van het belastingplan 1993.

van de wig. Hij voegt hieraan nog toe dat het in paragraaf 1.2 opgenomen citaat uit de toelichting op het wetsvoorstel van vorig jaar, voor zover het betreft «het eenmalig terugnemen van de inflatiecorrectie» een onvoldoende basis vormt om de voorgestelde beperking te rechtvaardigen, nu van een eenmalig terugnemen geen sprake meer is. Bovendien moet worden opgemerkt dat de in het *belastingplan 1992* opgenomen verhoging van het arbeidskostenforfait in het *belastingplan 1993* geen rol speelt.

3. In paragraaf 1.1 van de toelichting wordt aangegeven dat de ontwikkelingen van de dollarkoers het inkomensbeeld kunnen beïnvloeden, en dat een verslechtering in het koopkrachtbeeld bij herstel van de dollarkoers ertoe kan leiden dat de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som wordt vervroegd. Naar het oordeel van de Raad lijkt een eerste afwegingsmoment dat, zoals in de toelichting wordt aangekondigd, in het (reeds nabije) najaar zou liggen, prematuur, gelet op de onvoorspelbaarheid van de koersontwikkelingen voor het (gehele) jaar 1993 en daarmee van de mogelijkheid om bijwege van een nota van wijziging de voorziene vervroeging door te voeren. In de toelichting ware derhalve nader aan te geven welke factoren bij een afweging in het najaar 1992 relevant zullen zijn voor de besluitvorming met betrekking tot de bijstelling.

3. De Raad gaat in op de eventuele vervroeging van de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som. De Raad vraagt nader aan te geven welke factoren bij een afweging in het najaar 1992 relevant zullen zijn voor de besluitvorming met betrekking tot de bijstelling. De Raad merkt daarbij op dat een eerste afwegingsmoment in het najaar prematuur is gelet op de onvoorspelbaarheid van de koersontwikkelingen voor het (gehele) jaar 1993.

Een eventuele vervroeging van de verhoging van de belastingvrije som van 1994 naar 1993 vormt een onderdeel van het geheel aan maatregelen dat het kabinet treft in het bredere kader van het inkomens- en werkgelegenheidsbeleid. Met dit geheel aan maatregelen kan in 1993 voor de sociale minima dooreengenomen koopkrachtbehoud worden bereikt. Bij de opstelling van de begroting is het kabinet wat de dollarkoers en de inflatie betreft uitgegaan van het basisbeeld van het CPB. De vooruitzichten voor de inflatie zijn met meer dan gebruikelijke onzekerheden omgeven. Tegen de achtergrond van de onzekerheden op monetair en economisch terrein is besloten tot een extra ombuiging van f 215 mln in 1993. Deze middelen worden ingezet om de koopkracht van de sociale minima dooreengenomen veilig te stellen. Bij een lagere dollarkoers zijn de getroffen maatregelen, vanwege een wat lagere inflatie, niet (ten volle) nodig voor koopkrachtbescherming; in dat geval kan de vervroeging van de verhoging van de belastingvrije som achterwege blijven en kan de opbrengst van genoemde extra ombuiging worden aangewend om dan optredende negatieve budgettaire effecten (aardgasbaten) op te vangen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat een

eerste afwegingsmoment inzake de vervroeging van de voor 1994 voorziene verhoging van de belastingvrije som in het najaar van 1992 ligt. De afweging zal worden gemaakt op basis van de dan bestaande inzichten en verwachtingen ten aanzien van de wisselkoers van de gulden en het effect hiervan op de inflatie. De Raad merkt terecht op dat deze inzichten ook dan nog met grote onzekerheden omgeven zullen zijn.

4. In paragraaf 1.3 van de toelichting wordt gesteld dat in de Economisch-Financiële Raad (van de EG) thans overeenstemming is bereikt over voorstellen voor richtlijnen die betrekking hebben op de structuren en de tarieven van aan accijns onderworpen goederen en op het aantal, de reikwijdte en de hoogte van de btw-tarieven, alsmede dat Nederland politiek reeds gebonden is, nu de Ministers van Financiën zich in wezen verplicht hebben die richtlijnen in de nationale wetgeving te verwerken.

In paragraaf 2.2 van de toelichting wordt nader opgemerkt, dat op korte termijn definitieve politieke overeenstemming tussen de Lid-Staten is te verwachten over de btw-harmonisatie. Naar het oordeel van de Raad zijn deze paragrafen niet geheel met elkaar in overeenstemming. In de toelichting ware op de ontwikkeling rond de bedoelde richtlijnen in te gaan, mede in het licht van het feit dat in het onderhavige voorstel van wet reeds op die richtlijnen wordt vooruitgelopen. Overigens gaat de Raad ervan uit dat het voorstel van wet, dan wel een nota van wijziging, (nogmaals) aan de Raad voor advies zal worden voorgelegd indien de definitieve tekst van bedoelde richtlijnen aanleiding geeft tot veranderingen van meer dan technische aard.

5. In het Convenant milieumaatregelen wegvervoer (Kamerstukken II 1989/90, 21 223, nr.11) is tussen de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de organisaties van werkgevers in het beroepsvervoer over de weg, de verladers en het eigen vervoer overeengekomen dat de in het kader van het Nationaal Milieu Beleidsplan voorziene gefaseerde verhoging van de dieselaccijns tot en met 1994 vervangen wordt door een directe verhoging naar het niveau van 1994.

4. Naar het oordeel van de Raad zijn de paragrafen 1.3 (EG-aspecten) en 2.2 (Omzetbelasting) niet geheel met elkaar in overeenstemming. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de ontwikkeling rond de bedoelde richtlijnen, mede in het licht van het feit dat in het onderhavige voorstel van wet reeds op die richtlijnen wordt vooruitgelopen. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichting op dit punt aangepast. Bij het opstellen van de memorie van toelichting was de verwachting dat de bedoelde richtlijnen op de Ecofin-Raad van 28 september 1992 formeel zouden worden vastgesteld. Aangezien Frankrijk en Spanje hun voorbehoud echter nog niet hadden opgeheven, zijn deze richtlijnen van de agenda afgevoerd. De eerstkomende vergadering van de Ecofin-Raad waarop formele vaststelling van de richtlijnen mogelijk is, wordt gehouden op 19 oktober 1992. Wij hebben de toelichting op dit punt geactualiseerd.

5. De Raad vraagt in hoeverre het juist is de compensatie voor het wegvervoer geheel ongedaan te maken, zonder dat blijkt dat de mede-ondertekenaars van het convenant hiermee instemmen. De Raad wijst er op dat de niet door fiscale harmonisatie ontstane verhoging van de dieselaccijns niet langer wordt gecompenseerd, hoewel de looptijd van het convenant nog niet is verstreken. Voorts vraagt de Raad in de memorie van toelichting te vermelden of, en zo ja met welke

De opbrengst hiervan (circa 240 miljoen gulden over de jaren 1990 tot en met 1993) zou in onderling overleg tussen partijen worden besteed aan milieuvriendelijke maatregelen voor het beroeps- en eigen vervoer.

Ook is overeengekomen dat de dieselaccijns gedurende de looptijd van het convenant «het huidige Europees gemiddelde (177 ECU per 1000 liter) niet te boven zal gaan anders dan door verhoging van dit Europees gemiddelde». In de toelichting op de wet (Kamerstukken II 1990/91, 22 098, nr. 3) lastenverzwaring auto's in verband met tariefstijging openbaar vervoer werd vorenstaand citaat als volgt uitgelegd: «... afspraak dat er ... geen tussentijdse verhoging zou worden toegepast, voordat hierover in het kader van de fiscale harmonisatie in EG-verband besluitvorming zou hebben plaatsgevonden». Als compensatie voor het verhogen van de dieselaccijns werd voorgesteld volledige compensatie te geven in de vorm van een verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor de sector wegvervoer (Kamerstukken II 1990/91, 22 098, nr. 6, bladzijde 22).

In het voorliggende voorstel van wet wordt voorgesteld de hiervoor bedoelde tijdelijke verlaging van de motorrijtuigenbelasting terug te nemen en de opbrengst aan te wenden ten behoeve van de infrastructuur (216 miljoen gulden) en de Rijksgebouwendienst (4 miljoen gulden). Uit paragraaf 1.3 is af te leiden dat in de Economisch-Financiële Raad thans overeenstemming is bereikt over onder meer verdergaande harmonisatie van de accijns-tarieven. Uit de in paragraaf 1.4 opgenomen tabel 1 blijkt dat het voorgestelde EG-minimumtarief (in ECU's per 1000 liter) voor dieselolie op 245 zal worden gesteld. Het huidige Nederlandse tarief bedraagt 209 en voorgesteld wordt dit te verhogen tot 257.

Zonder in dit kader in te gaan op de betekenis van een convenant rijst bij de Raad uit een oogpunt van behoorlijk bestuur de vraag in hoeverre het juist is de compensatie geheel ongedaan te maken, zonder dat blijkt dat de medeondertekenaars van het convenant hiermee instemmen. De niet door fiscale harmonisatie ontstane verhoging wordt niet langer gecompenseerd, hoewel de looptijd van het convenant nog niet is verstreken. In

uitkomst, overleg is gevoerd met de mede-ondertekenaars van het convenant.

Zoals de Raad memoreert is in het convenant milieumaatregelen wegvervoer van 22 november 1989 tussen de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de organisaties van werkgevers in het beroepsvervoer over de weg, de verladers en het eigen vervoer, overeengekomen dat de dieselaccijns gedurende de looptijd van het convenant «het huidige Europese gemiddelde niet te boven zal gaan anders dan door verhoging van dit Europese gemiddelde». Voorts wijst de Raad er op dat dit citaat in de memorie van toelichting op de wet lastenverzwaring auto's in verband met tariefstijging openbaar vervoer als volgt is uitgelegd: « dat er ... geen tussentijdse verhoging zou worden toegepast, voordat hierover in het kader van de fiscale harmonisatie in EG-verband besluitvorming zou hebben plaatsgevonden» (Kamerstukken II 1990/91, 22 098, nr. 3). Bij het sluiten van het convenant werd verwacht dat er tot een uniform tarief, gebaseerd op het Europees gemiddelde, zou worden gekomen. Meer concreet is in de nota naar aanleiding van het verslag bij het desbetreffende wetsvoorstel het volgende opgemerkt: «Op het punt van de dieselaccijns zijn op grond van het convenant de lasten voor het wegvervoer inderdaad bevroren, totdat de dieselaccijns op grond van een EG-besluit wordt verhoogd. Het ziet er thans naar uit dat dit met ingang van 1 januari 1993 het geval zal zijn. Tot dat moment zal het wegvervoer door de verlaging van de motorrijtuigenbelasting worden gecompenseerd» (Kamerstukken I 1990/91, 22 098, nr. 284b). In de thans voorliggende Richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën wordt met betrekking tot de dieselaccijns, in tegenstelling tot hetgeen bij het afsluiten van het convenant werd verwacht, niet uitgegaan van een uniform tarief, gebaseerd op het Europees gemiddelde, maar van een minimumtarief, waar de Lid-Staten ten minste aan moeten voldoen. Uit gegevens blijkt dat in veel Lid-Staten de dieselaccijns, soms aanzienlijk, boven het minimumtarief uitkomt. Het gemiddelde tarief waaraan in het convenant wordt gerefereerd zal dan

de toelichting ware te vermelden of, en zo ja met welke uitkomst, overleg is gevoerd met de bedoelde medeondertekenaars.

ook per 1 januari 1993 boven het minimumtarief uitkomen. Op grond van deze overwegingen achten wij de voorgestelde beëindiging van de compensatie voor het wegvervoer aanvaardbaar. Hierbij zij nog opgemerkt dat het in de memorie van toelichting genoemde Nederlandse tarief van 257 ECU niet alleen de accijns omvat maar ook de overige heffingen.

Met betrekking tot het overleg met de mede-ondertekenaars van het convenant merken wij het volgende op. De problematiek is behandeld tijdens het regelmatig Bestuurlijk Overleg tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de mede-ondertekenaars van het convenant. Tijdens deze bijeenkomsten is door de Minister van Verkeer en Waterstaat medegedeeld dat met het oog op de te verwachten besluitvorming in de Europese Gemeenschap met betrekking tot de dieselaccijns de compensatie in de motorrijtuigenbelasting met ingang van 1 januari 1993 zou vervallen. Met inachtneming van de vorenge-noemde overwegingen met betrekking tot het convenant bestond hiervoor begrip bij de mede-ondertekenaars. Bij het bedrijfsleven bestaat overigens wel de bereidheid om over verdergaande variabilisatie te praten.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

6. In paragraaf 2.7 van de toelichting is uiteengezet dat de dieselaccijns tijdelijk met 1 cent verhoogd wordt teneinde een budgettair «verlies» van 40 miljoen gulden te dekken, dat is ontstaan door het (nog) niet invoeren van een pleziervaartuigenbelasting. Het is de Raad opgevallen dat in het budgettaire beeld, zoals is gesteld in paragraaf 2.4 van de toelichting, niet is meegenomen het bedrag van 60 miljoen gulden uit hoofde van de verhoging van de tabaksaccijns, waarvan de noodzaak tot invoering op of kort na 1 januari 1993 is te verwachten, gelet op de besluitvorming waarvan in punt 4 van dit advies gewag is gemaakt. De Raad heeft in de toelichting gemist een bespreking van de mogelijkheid de tijdsduur van de dieselaccijnsverhoging te koppelen aan het invoeringsmoment van de tabaksaccijnsverhoging teneinde laatstbedoeld bedrag in te kunnen zetten voor het budgettaire verlies van 40 miljoen gulden.

6. De Raad gaat in op de ingezette tijdelijke verhoging van de dieselaccijns met een cent teneinde een budgettaire derving van het (nog) niet invoeren van een pleziervaartuigenbelasting te voorkomen. De Raad merkt op dat in de toelichting niet is overwogen deze tijdelijke verhoging te koppelen aan het eventueel verhogen van de tabaksaccijns hetgeen onderdeel is van EG-bepalingen waarover nog dient te worden besloten.

Een dergelijke koppeling hebben wij niet overwogen. Met de tijdelijke verhoging van de dieselaccijns hebben wij beoogd te voorzien in een vaststaande dekking voor een vaststaande derving in verband met de vertraging bij de invoering van de pleziervaartuigenbelasting. In de memorie van toelichting is hierover vermeld dat in het wetsvoorstel inzake de pleziervaartuigenbelasting een voorziening zal worden opgenomen waardoor deze verhoging ongedaan wordt gemaakt

op het tijdstip van inwerkingtreding van dat wetsvoorstel. Een koppeling tussen deze tijdelijke verhoging van de dieselaccijns en het eventueel verhogen van de tabaksaccijns op een bepaald moment achten wij derhalve geen gelukkige gedachte.

7. In paragraaf 1.5 (Budgettaire effecten) worden de uitvoeringskosten van het vervallen van de mogelijkheid om voor pleziervaarttuigen gebruik te maken van laagbelaste («rode») dieselolie geschat op 0,5 miljoen gulden. In paragraaf 1.7 (Deregulering) wordt opgemerkt dat de werkzaamheden van de belastingdienst worden verzwaard door controlewerkzaamheden in verband met het vorenstaande. Niet ingegaan wordt op de kosten van het bedrijfsleven, zoals het gaan werken met twee pompen door dieselleveranciers aan beroeps- en pleziervaart. Een en ander ware nader toe te lichten, waarbij tevens dient te worden ingegaan op de personele gevolgen voor de belastingdienst.

7. De Raad vraagt een nadere toelichting van de uitvoeringsaspecten in verband met het vervallen van de mogelijkheid om voor pleziervaarttuigen gebruik te maken van laagbelaste dieselolie. Hierbij zou onder meer moeten worden ingegaan op de kosten voor het bedrijfsleven en de personele gevolgen voor de belastingdienst.

De uitvoeringskosten van f 0,5 mln hebben betrekking op de materiële kosten van de belastingdienst. De personele gevolgen voor de belastingdienst zijn van een dermate geringe omvang dat deze kunnen worden opgevangen binnen de huidige formatie.

Met betrekking tot de gevolgen voor het bedrijfsleven merken wij het volgende op. De bevoorrading van de pleziervaart vindt plaats zowel vanuit afleveringsstations die in jachthavens zijn gevestigd, waar in beginsel niet aan de beroepsvaart wordt afgeleverd, als vanuit tankstations aan doorgaande vaarroutes waar aan de beroepsvaart wordt afgeleverd. Voor het bedrijfsleven betekent de maatregel in een aantal gevallen het treffen van extra voorzieningen, zoals het aanleggen van een extra tank. Met het bedrijfsleven zal op korte termijn ter zake overleg worden gevoerd.

8. In paragraaf 2.2 (Omzetbelasting) wordt uiteengezet waarom niet wordt voorzien in een derde btw-tarief; een tijdelijk «parkeertarief» van minimaal 12% voor die goederen en diensten die per 1 januari 1993 op grond van de verwachte richtlijn niet langer onder het verlaagde tarief mogen vallen en waarvoor het algemene tarief gaat gelden. Deze redenen zijn: het betreft een tijdelijke regeling voor slechts enkele posten, de invloed van die posten op de kosten van levensonderhoud is gering, het is «administratief ook voor het bedrijfsleven» bezwaarlijk en budgettair zou compensatie nodig zijn. In deze redengeving wordt geen aandacht gegeven aan de positie van het betrokken bedrijfsleven. De Raad wijst in dit verband op het feit dat een verzwaring van het tarief van 6%

8. De Raad constateert dat in de redengeving voor het niet voorzien in een tijdelijk «parkeertarief» geen aandacht wordt gegeven aan de positie van het betrokken bedrijfsleven. Aan de wens van de Raad, in de memorie van toelichting op dit aspect in te gaan, is gevolg gegeven. Dit geldt ook voor de wens van de Raad, uitleg te geven over de besluitvorming op EG-niveau over het belasten tegen het algemene btw-tarief van diensten door schade-experts, en op de bezwaren die nog slechts enkele jaren geleden bestonden tegen het heffen van omzetbelasting over deze diensten.

(voor schade-experts van 0%) naar 17,5% omzetbelasting voor deze goederen en diensten voor de betrokken sectoren van grote betekenis kan zijn. In de toelichting ware op dit aspect in het bijzonder in te gaan. Met betrekking tot de belasting op diensten van schade-experts merkt de Raad nog het volgende op. Bij Wet van 18 december 1991 tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (aanpassing aan de 18e btw-richtlijn en enige andere wijzigingen) (Stb. 1991, 714) is voor deze diensten met ingang van 1 januari 1993 belastingheffing naar het lage btw-tarief voorzien. Uit de memorie van toelichting van het desbetreffende voorstel van wet (Kamerstukken II 1989/90, 21 607, nr. 3, bladzijde 5) blijkt dat Nederland zeer tegen heffing van btw over deze diensten gekant was en heeft bedongen deze diensten in plaats van per 1 januari 1991 (zoals de bedoeling was) eerst met ingang van 1 januari 1993 te mogen belasten.

Nu uit het voorliggende voorstel van wet blijkt dat deze diensten niet tegen het lage tarief, maar tegen het algemene tarief zullen worden belast, komt uitleg over de besluitvorming op EG-niveau de Raad wenselijk voor. Daarbij ware ook in te gaan op de bezwaren die nog slechts enkele jaren geleden tegen het als zodanig heffen van omzetbelasting over deze diensten bestonden. De toelichting ware op deze punten aan te vullen.

9. De in de paragrafen 2.8 en 4 van de toelichting gegeven motivering om de betaaltermijnen aan te passen door de Algemene termijnenwet uit te sluiten voor de betaaltermijnen van rijksbelastingen overtuigen de Raad niet. Hij acht het in de eerste plaats een groot bezwaar om de termijnenwet ten aanzien van een bepaalde groep burgers, te weten belastingplichtigen die op aangifte belasting verschuldigd zijn, gedeeltelijk buiten werking te stellen en daarmee de rechtspositie van deze burgers te verzwakken, nu daaraan geen overwegingen van recht, rechtsvergelijking of rechtseenheid ten grondslag liggen maar enkel comptabele overwegingen van de rijksoverheid. De Raad tekent hierbij aan dat, indien door het eindigen van een betaaltermijn op een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag deze termijn wordt

9. Met betrekking tot het in de voorgestelde wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen vervatte voorstel de Algemene termijnenwet niet langer van toepassing te doen zijn op de betaaltermijnen van afdrachtbelastingen, acht de Raad het een groot bezwaar dat daarmee de rechtspositie van burgers wordt verzwakt, nu daaraan geen overwegingen van recht, rechtsvergelijking of rechtseenheid ten grondslag liggen maar enkel comptabele overwegingen van de rijksoverheid. Dit lezende realiseren wij ons dat de memorie van toelichting op dit punt niet voldoende duidelijk is geweest. Het gaat om de betalingstermijnen voor belastingen die op aangifte moeten worden voldaan, in het bijzonder om de loonbelasting en de omzetbelasting. Kenmerkend hiervoor is dat de belasting wordt betaald geruime tijd nadat de desbetreffende lonen



verlengd tot de eerstvolgende werkdag, het probleem rond de verantwoording en toerekening aan een bepaald tijdvak dient te worden opgelost door wijziging van de comptabele wetgeving. Het mag toch eigenlijk niet meer zo zijn dat door een korte storting of werkonderbreking bij de bank- of girocentrales in een van de laatste dagen van het jaar het «begrotingsbeeld» wordt gewijzigd, of «tegevallers» worden geconstateerd die er in wezen niet zijn. Indien en voor zover de comptabele wetgeving hierin niet (kan) voorzien, dient een voorstel tot wijziging te worden voorbereid. Hierbij merkt de Raad nog het volgende op. Zolang de belastingadministratie niet zelf al het mogelijke doet om verlies aan «rentedagen» bij de contribuabelen te voorkomen, kan bij de afweging van het belang de schaal niet ten nadele van de contribuabele doorslaan. De Raad denkt in dit verband onder meer aan de wenselijkheid van het openen van girorekeningen bij alle girocentrales en de acceptgirokaarten hierop af te stemmen. Ook zou het aanbeveling verdienen aanslagen op een zodanig tijdstip op te leggen, ook op een andere datum dan per ultimo van een maand, dat het geschetste probleem tot zo klein mogelijke proporties wordt teruggebracht. Naar het oordeel van de Raad kan ook niet, zoals in de toelichting op artikel VIII, onderdeel A, is geschied, een argument voor de voorgestelde regeling worden ontleend aan de data van bijschrijving op de rekening van de ontvanger bij primachequebetalingen, aangezien deze wijze van betaling aanvankelijk door de belastingadministratie zelf met een chartale betaling is gelijkgesteld, hoewel deze vorm geen chartale betaling is. Het feit, dat de hierdoor opgeroepen budgettaire complicaties aanvankelijk kennelijk onvoldoende waren onderkend, op grond waarvan nadien de regeling is aangepast, biedt geen vanzelfsprekende koppeling met de regeling rond de laatste betaaldag, indien deze op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag valt, zoals deze in de Algemene termijnenwet is getroffen. Het voorstel tot aanpassing van de betaaltermijnen ware te heroverwegen.

10. De in artikel VIII, onderdeel B, voorgestelde wijziging van de AWR met betrekking tot de betredingsbevoegdheid roept bij de Raad evenzo bedenkingen op. Hoewel in het

zijn uitbetaald dan wel nadat grosso modo de ondernemer de beschikking heeft gekregen over de door zijn afnemers aan hem betaalde omzetbelasting. In dit licht bezien is het niet bezwaarlijk de bestaande betalingstermijn te verkorten. Geconfronteerd met de in de memorie van toelichting beschreven noodzaak een oplossing te vinden voor het probleem van termijnverlenging bij feestdagen naar een volgende maand of zelfs naar een volgend jaar, hebben wij in deze richting een oplossing gezocht. Zo is het verdedigbaar de betalingstermijn te bekorten tot bijvoorbeeld drie of vier weken. Uiteindelijk is hier niet voor gekozen. Besloten is de bestaande termijnen zo veel mogelijk te handhaven. Alleen indien de bestaande termijnen eindigen op een zon- of feestdag wordt de termijn, gelet op de huidige onmogelijkheid op een dergelijke dag te betalen, enigszins ingekort. Wij zijn van oordeel hiermee een in alle opzichten verantwoorde keus te hebben gemaakt en menen dit onderdeel van het wetsvoorstel te moeten handhaven. De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

Met betrekking tot de suggestie van de Raad om bij alle girocentrales rekeningen te openen, merken wij het volgende op. In het verleden is hiernaar onderzoek gedaan. Daarbij is gebleken dat deze werkwijze tot aanzienlijke complicaties (met name automatiserings-technisch) in de verwerking van het betalingsverkeer zou leiden aangezien steeds een relatie moet worden gelegd tussen belastingschuldige, rekeningnummer en girokantoor.

Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad en gezien de toegenomen mogelijkheden van de automatisering zullen wij de belastingdienst thans opnieuw laten bezien of hier mogelijkheden voor verbeterde procedures liggen. Voorts wijzen wij erop dat de suggestie van de Raad aanslagen op andere data dan thans gebruikelijk is op te leggen, in dezen geen soelaas kan brengen omdat de onderhavige maatregel met name betrekking heeft op afdrachtbelastingen. Ten slotte merken wij op dat de Raad terecht stelt dat destijds primacheques in feite zijn gelijkgesteld met chartaal geld. Gezien de mogelijkheden die er echter thans zijn om op de laatste dag van een termijn te betalen, is de gelijkstelling met chartaal geld met ingang van 1991 beëindigd.

algemeen kan worden ingestemd met de gedachte dat, indien de bedrijfsuren van een bepaalde onderneming buiten de thans in de AWR vigerende uren vallen, de betreding van gebouwen en terreinen door controle-ambtenaren ook buiten die uren mogelijk moet zijn, is de voorgestelde regeling te ruw. Daardoor kunnen naar het oordeel van de Raad ongewenste inbreuken in de levenssfeer ontstaan. Te denken valt hierbij aan de uitoefening van een vrij beroep «aan huis», zoals bij huisartsen en boekhouders kan plaatsvinden. Tevens is de tijdsbegrenzing onduidelijk, indien en voor zover het gaat om niet direct met de uitoefening van het bedrijf of beroep in enge zin samenhangende werkzaamheden, zoals continubewaking, die als zodanig binnen de bedrijfsuitoefening vallen. Daarnaast zou de werking van de nieuwe bepaling beperkt dienen te blijven tot controle van alleen die aspecten die voor fiscale controle van belang zijn en die niet tijdens de «normale kantooruren» kunnen worden onderzocht. Gegeven de reikwijdte van de bevoegdheid die aan de belastingadministratie gegeven wordt, is naar het oordeel van de Raad heroverweging van de begrenzing van de bevoegdheid nodig. Deze kan zeer goed plaatsvinden binnen het kader van het thans aanhangige voorstel van wet tot aanpassing van administratieve verplichtingen (Kamerstukken II 1989/90, 21 287), dan wel van het eveneens aanhangige voorstel van wet tot wijziging van binnentredingsbepalingen (Kamerstukken II 1991/92, 22 539). Het voorstel ware terug te nemen en na heroverweging bij wege van nota van wijziging op een van beide voorstellen van wet aan te bieden.

11. De in de paragrafen 1.1 en 1.5 van de toelichting vermelde bedragen van 216 miljoen gulden (ten behoeve van de infrastructuur) en 4 miljoen gulden (ten behoeve van de Rijksgebouwendienst) gelden structureel; voor 1993 zullen – gezien de lagere opbrengst van 200 miljoen gulden van het vervallen van de compensatie voor het wegvervoer – lagere bedragen gelden. In de toelichting ware hierop in te gaan.

11. De in de paragrafen 1.1 en 1.5 van de toelichting vermelde bedragen van f 216 mln ten behoeve van de infrastructuur en van f 4 mln ten behoeve van de Rijksgebouwendienst betreffen structurele uitgaven. De Raad vraagt welke bedragen voor 1993 zijn voorzien.

De uitgaven ten behoeve van de infrastructuur en de Rijksgebouwendienst zijn inderdaad, zoals de Raad concludeert, voor 1993 afgestemd op de lagere opbrengst van f 200 mln die voortvloeit uit het vervallen van de compensatie voor het wegvervoer in 1993. Voor 1993 is f 196 mln bestemd voor de infra-

12. In paragraaf 1.5 van de toelichting wordt de derving aan premieontvangsten bij gelijkblijvende premies geschat op 1,16 miljard gulden (1160 miljoen gulden in tabel 3). In paragraaf 1.6 wordt het effect op 1,15 miljard gulden gesteld. Beide bedragen waren met elkaar in overeenstemming te brengen.

13. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

structuur en f 4 mln voor de Rijksgebouwendienst. De toelichting is in deze zin aangepast.

12. De Raad constateert dat de derving aan premie-ontvangsten bij gelijkblijvende premies in paragraaf 1.5 wordt geschat op 1160 mln, terwijl het effect in paragraaf 1.6 op 1,15 mrd wordt gesteld. Naar aanleiding van het verzoek van de Raad beide bedragen met elkaar in overeenstemming te brengen is het bedrag van 1,15 mrd in paragraaf 1.6 van de memorie van toelichting gewijzigd in 1160 mln.

13. Aan de redactionele kanttekening van de Raad dat het aanbeveling verdient in de in paragraaf 1.4 opgenomen tabel 1 ook het maximumtarief EG op te nemen hebben wij geen gevolg kunnen geven. In de desbetreffende tarief-richtlijn zullen geen maximumtarieven worden voorgesteld. Aan de overige redactionele kanttekeningen is, zoveel als in verband met tekstwijzigingen nog mogelijk was, gevolg gegeven.

Ten opzichte van het ter advisering aan de Raad gezonden wetsvoorstel zijn de in artikel VI, onderdeel A, opgenomen bedragen van het tarief van de accijns voor bier aangepast op grond van de definitieve cijfers over het jaar 1991.

Voorts wordt thans voorgesteld de datum van inwerkingtreding van het overbrengen van kleding- en schoenreparaties naar het algemene btw-tarief (artikel IV, onderdeel B.3) bij koninklijk besluit te doen vaststellen (artikel XVII, onderdeel b, onder 3°). De memorie van toelichting is hieraan aangepast.

Ten slotte zijn in de in bijlage I bij de memorie van toelichting opgenomen tabel 3d enige verbeteringen aangebracht.

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,  
W. Kok

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W06.92.0408 van de Raad van State van 1 oktober 1992.**

**Memorie van toelichting**

- Van de opgenomen citaten ware de vindplaats te vermelden.
- Het in paragraaf 1.1, derde alinea, bedoelde citaat ware in overeenstemming met de geciteerde tekst te brengen.
- Het verdient aanbeveling in de in paragraaf 1.4 opgenomen tabel 1 ook het maximumtarief EG op te nemen.
- Het verdient aanbeveling in paragraaf 1.5, tabel 2, onder B.2, «verhoging motorrijtuigenbelasting» te vervangen door «wijzigingen motorrijtuigenbelasting», aangezien het hier een saldobedrag van een verhoging en een verlaging betreft.
- Met betrekking tot de in paragraaf 1.6 opgenomen tabel 5 ware aan te geven waarin de inkomenseffecten zijn uitgedrukt.
- Het in paragraaf 2.2, vierde alinea, bedoelde advies van het Europese Parlement ware van een vindplaats te voorzien.
- Het verdient aanbeveling in de zesde alinea de Nederlandse btw-tarieven en de in de richtlijn op te nemen minimum-btw-tarieven te vermelden.
- In paragraaf 2.6 waren de veronderstellingen omtrent de genoemde omslagpunten nader te expliciteren.
- In paragraaf 2.9, eerste alinea, ware de volledige titel van de genoemde nota te vermelden, alsmede het nummer van de bedoelde bijlage.
- In de toelichting op artikel III ware in de laatste alinea «XVII» te vervangen door: XVIII.
- De toelichting op artikel IV, onderdeel B, ware met betrekking tot de diensten van schade-experts uit te breiden, aangezien voor deze diensten in de praktijk het verlaagde tarief niet heeft gegolden.
- Indien mogelijk waren de vindplaatsen van beide in paragraaf 2.3 bedoelde rapporten van het Nederlands Economisch Instituut te vermelden.
- In de toelichting op artikel VIII, onderdeel B, ware de vermelding van de kamerstukken te completeren.
- In paragraaf 3 ware aan «De maatregelen in de sfeer van de motorrijtuigenbelasting voor personenauto's» toe te voegen: en motorrijwielen.