

Vergaderjaar 1992-1993

23 215

## Wijziging van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 in verband met verruiming van het begrip personenauto

A

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 juni 1993

Bij Kabinetsmissive van 5 april 1993, no. 93.002841, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 in verband met verruiming van het begrip personenauto.

1. In het voorstel van wet wordt voor de aanscherping van het begrip personenauto aansluiting gezocht bij de inrichting van de auto en wordt het gebruikscriterium afgewezen. De Raad van State kan zich met deze benadering, waarop de Raad in punt 10 van het advies van 18 september 1992, no. W06.92.0247 (kamerstukken II 1992/93, 22 868, A) wees, verenigen.

In de toelichting, onder A. Algemeen, 1. Inleiding, wordt door de staatssecretaris met instemming van het bedrijfsleven gezegd dat het overleg in hoofdlijnen tot overeenstemming heeft geleid. Uit de hoofdstukken 3, laatste alinea, en 4.2 van de toelichting blijkt echter dat met name de ondernemersorganisaties aanmerkelijke bezwaren hebben geuit, welk beeld overeenstemt met de aan de Raad bekend zijnde perspublicaties. In de toelichting

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 juni 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 april 1993, nr. 93.002841, machtigde Uwe majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juni 1993, nr. W06.93.0185, bied ik u hierbij aan.

1. De Raad van State kan zich verenigen met de benadering waarbij het begrip personenauto nader wordt omlijnd door aansluiting te zoeken bij de inrichting van de auto. De Raad vraagt, naar aanleiding van mijn opmerking in de memorie van toelichting dat het overleg met het bedrijfsleven in hoofdlijnen tot overeenstemming heeft geleid, in de toelichting nader aan te geven welke verschillen van benadering die meer dan een nuance betreffen, zijn blijven bestaan.

In het overleg met het bedrijfsleven is in de eerste plaats aan de orde gesteld dat het oneigenlijk gebruik van de grijze-kentekenregeling teruggedrongen moet worden. Daarmee stemde het bedrijfsleven in. De tweede vraag was, op welke wijze dat doel bereikt kan worden. Drie mogelijkheden waren daartoe voorhanden, namelijk het

ware nader aan te geven welke verschillen van benadering die meer dan een nuance betreffen, zijn blijven bestaan.

aanscherpen van de inrichtingseisen, aansluiten bij het gebruik en ten slotte een combinatie van beide. In de toelichting heb ik uiteengezet waarom mijn keus is gevallen op het aanscherpen van de inrichtingseisen. Mijn argumenten daarvoor hebben weerklank gevonden bij de aan het overleg deelnemende organisaties, zij het dat de door mij voorgestelde maten niet de volledige instemming verwierven. Terwijl het wetsvoorstel bij de Raad van State vóórlag is hierover nader overleg gevoerd en ben ik tot de conclusie gekomen dat op dit onderdeel nog een enkele bijstelling noodzakelijk is; zie in dit verband punt 7 van dit rapport.

Voor enkele aan het overleg deelnemende organisaties is deze tegemoetkoming niet voldoende; het blijft immers zo dat bepaalde modellen auto's niet langer BPM-vrij zullen kunnen worden aangeschaft. Zij bepleiten daarom om voor die gevallen het gebruikscriterium te hanteren. Ik heb in de toelichting uitvoerig uiteengezet waarom dat mijns inziens geen begaanbare weg is. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad heb ik in de desbetreffende passages nog een enkele verduidelijking aangebracht.

2. Het voorgestelde artikel 1, vijfde lid, van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (de wet) introduceert een nieuw belastbaar feit, dat in de huidige wetgeving niet voorkomt. Het enkel vervoeren van personen in de laadruimte van een bestelauto zal in de toekomst tot naheffing van de belasting kunnen leiden, welke naheffing bovendien terstond invorderbaar is. De keuze om de belastingheffing voor de onderscheiden categorieën motorrijtuigen te baseren op inrichtingseisen, welke keuze uitvoerig wordt gemotiveerd in de toelichting, wordt op dit punt doorbroken.

De Raad is in het algemeen van oordeel, dat het vergaand verfijnen van de belastingheffing op een wijze dat die belastingheffing in de voorgestelde details ook niet of nauwelijks systematisch kan worden gecontroleerd, moet worden vermeden. In het onderhavige geval klemt dit naar het oordeel van de Raad te sterker, nu een naheffing op grond van het vervoer van één of meer personen in de laadruimte zuiver een toevalstreffer zal zijn. Immers, iedere gerichte controle

2. De Raad is er niet van overtuigd dat de voorgestelde uitbreiding van het belastbare feit (het voorgestelde artikel 1, vijfde lid) noodzakelijk is voor een verantwoord heffings-systeem. De gerichte controle op het vervoer van één of meer personen in de laadruimte ontbreekt volgens de Raad, zodat een naheffing ter zake zuiver een toevalstreffer zou zijn. Ik deel de visie van de Raad in dezen niet. Uiteraard zullen de controle-inspanningen die worden verricht ter zake van de handhaving van de BPM, ook gericht zijn op het vervoer van personen in de laadruimte. Ik roep in herinnering dat het controle-apparaat ten behoeve van de BPM is uitgebreid met circa 250 ambtenaren. Met name bij de controle langs de weg zal het vervoeren van personen in de laadruimte in het algemeen met het blote oog op eenvoudige wijze zijn te constateren en derhalve – anders dan de Raad meent – geen toevalstreffer zijn.

De Raad is van mening dat de voorgestelde naheffing – naast de vraag of de sanctie voldoet aan het zogenaamde evenredigheids-criterium – kan leiden tot apert onrede-

door fiscale of andere autoriteiten op bedoeld feitelijk gebruik, ontbreekt. Bovendien moet worden vastgesteld – naast de vraag of de sanctie voldoet aan het zogenaamde evenredigheids criterium – dat de voorgestelde naheffing kan leiden tot apert onredelijke uitkomsten, bijvoorbeeld wanneer onder bijzondere omstandigheden het gewraakte gebruik plaatsvindt, zoals in situaties van ongeval of overmacht. De in de toelichting aangevoerde argumenten hebben de Raad er niet van overtuigd dat de voorgestelde uitbreiding van het belastbaar feit voor een verantwoord heffingsstelsel noodzakelijk is. In ieder geval ware de noodzaak voor de invoering van dit nieuwe belastbaar feit, afgezet tegen de daartegen aan te voeren bezwaren, overtuigend te motiveren.

3. In het voorgestelde artikel 3, derde lid, aanhef, van de wet is niet meer opgenomen dat de vlakke laadvloer tevens vast dient te zijn, welke voorwaarde in de vigerende wet in artikel 3, tweede lid, onderdeel a, onder 1°, wel is gesteld. Tenminste in de toelichting ware hieraan aandacht te geven.

lijke uitkomsten in situaties van ongeval of overmacht. Ik merk hierover op dat het in de rede ligt in dergelijke situaties niet over te gaan tot het opleggen van een naheffingsaanslag. Ingeval er twijfel bestaat aan de aanwezigheid van een overmachtssituatie zal evenwel een naheffingsaanslag worden opgelegd. Deze is terstond invorderbaar. Ik wijs erop dat de Leidraad Invordering 1990 van toepassing is. Dit brengt mee dat de daarin opgenomen regels over de toepasselijkheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook gelden bij de invordering van de BPM. Dit houdt in ieder geval in dat in de desbetreffende situaties niet terstond zal worden overgegaan tot het afvoeren van de auto, evenmin als in de andere situaties waarin daartoe geen aanleiding is. In situaties van ongeval of overmacht, waaraan de Raad refereert, kan in voorkomend geval voorts met hardheidsclausule-beleid uitkomst worden geboden.

Wat het evenredigheids criterium betreft merk ik het volgende op. De vrijstelling is uitsluitend bedoeld voor auto's die zijn ingericht voor het vervoer van goederen. De houder van het motorrijtuig is hiervan op de hoogte. Indien hij zelf om hem moverende redenen op dit beginsel inbreuk maakt door personen te vervoeren in de laadruimte, moet hij daarvan de consequenties onder ogen zien, ook al zijn deze mogelijk kerwijs kostbaar. Ik neem de noodzaak van het bestrijden van oneigenlijk gebruik in dezen dermate serieus dat ik het alleszins aanvaardbaar vind daarop te reageren als in het wetsvoorstel voorzien. De opmerking van de Raad heeft mij ertoe gebracht de memorie van toelichting op dit punt aan te scherpen.

3. De Raad merkt op dat in het voorgestelde artikel 3, derde lid, aanhef, niet meer is opgenomen dat de vlakke laadvloer tevens vast dient te zijn, anders dan in de vigerende wet. De Raad vraagt in de toelichting hieraan aandacht te geven.

In het voorgestelde vijfde lid van artikel 3 is een delegatiebepaling opgenomen met betrekking tot onder andere de constructie-technische afwerking van de laadruimte. In de op grond van die bepaling vast te stellen ministeriële regeling zal de voorwaarde dat de laadvloer vast moet zijn, worden verwoord door de

4. Uit een oogpunt van systematiek verdient het naar het oordeel van de Raad de voorkeur overgangsbepalingen als het voorgestelde artikel 9, achtste lid, van de wet in Hoofdstuk Va, Overgangsbepalingen, ondergebracht te houden, en mitsdien artikel 31, derde lid, van de wet niet te doen vervallen doch aan te passen alsmede artikel 9, achtste lid, niet op te nemen.

5. De Raad merkt op dat onder voor 1 januari 1994 geregistreerde motorrijtuigen, waarvoor in artikel II een overgangmaatregel wordt voorgesteld, ook de voor 1 januari 1993 geregistreerde motorrijtuigen

constructie-technische eisen die aan de laadvloer worden gesteld. Ik heb de toelichting op dit punt aangevuld.

4. De Raad hecht er uit een oogpunt van systematiek aan overgangsbepalingen als het voorgestelde artikel 9, achtste lid, van de wet in Hoofdstuk Va, Overgangsbepalingen ondergebracht te houden. Mijn overwegingen om deze bepaling in artikel 9 op te nemen zijn de volgende. In artikel 9 is de grondslag van de heffing opgenomen voor alle gevallen waarin heffing van BPM plaatsvindt. De grondslag is de catalogusprijs. In de verschillende leden van dit artikel wordt bepaald op welke wijze de catalogusprijs moet worden bepaald. Ik hecht eraan ter wille van de overzichtelijkheid alle bepalingen ter zake van de vaststelling van de in acht te nemen catalogusprijs in een artikel samen op te nemen.

Mijn tweede overweging is dat, ingevolge aanwijzing 228 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, bij wijziging van een regeling bestaande bepalingen strekkende tot wijzigingen van andere regelingen en uitgewerkte overgangsbepalingen kunnen worden geschrapt. Dit verdient in het bijzonder aanbeveling, indien opdracht wordt gegeven tot publicatie van de integrale tekst van de regeling, zo meldt de toelichting bij deze aanwijzing.

De Wet BPM zal, behalve bij het thans voorliggende wetsvoorstel, op korte termijn nogmaals worden gewijzigd in verband met het voornemen tot een teruggaafregeling bij uitvoer. Integrale publicatie van de wettekst komt mij na die wijziging gewenst voor. Naar thans voorzienbaar is, zijn alsdan de overgangsbepalingen vrijwel alle uitgewerkt, behalve artikel 31, derde lid, dat betekenis behoudt tot en met de maand maart van het jaar 2000, de laatste maand waarin het afzonderen van de bijzondere verbruiksbepalingen nog van betekenis kan zijn. Door het overbrengen van die bepaling naar artikel 9, achtste lid, kan dan het hoofdstuk Overgangsbepalingen in zijn geheel vervallen.

5. De Raad merkt op dat onder voor 1 januari 1994 geregistreerde motorrijtuigen, waarvoor in artikel II een overgangmaatregel is voorgesteld, ook die voor 1 januari 1993 geregistreerde motorrijtuigen vallen,

vallen, voor welke categorie in artikel 31, vierde lid, van de wet een overgangsmaatregel is genomen. Het voorgestelde artikel II ware op grond hiervan op te nemen in deze bepaling.

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

voor welke categorie in artikel 31, vierde lid, van de wet een overgangsmaatregel is opgenomen. De Raad stelt daarom voor het voorgestelde artikel II op te nemen in artikel 31, vierde lid.

Dit advies heb ik niet opgevolgd, in verband met mijn onder punt 4 toegelichte voornemen op korte termijn hoofdstuk Va, Overgangsbe-  
palingen, te schrappen.

6. Aan de door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen heb ik gevolg gegeven. Dat de aan bestelauto's gestelde eisen uitgebreid aan bod komen in de verschillende hoofdstukken acht ik echter, anders dan de Raad, niet bezwaarlijk. De eisen zijn immers de kern van het wetsvoorstel, zodat een goede motivering en beschrijving daarvan in het algemeen deel op haar plaats is. Dat in de artikelsgewijze toelichting nogmaals op de eisen wordt ingegaan, is naar mijn mening om redenen van systematiek en toegankelijkheid van de stukken onvermijdelijk.

7. Zoals ik reeds aangaf in punt 1 van dit nader rapport heeft nadat het wetsvoorstel aan de Raad is toegezonden, nog overleg met het bedrijfsleven plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een drietal wijzigingen. In de eerste plaats is in het voorgestelde artikel 3, onderdeel a, onder 1° de hoogte-eis aan de laadruimte van 100 cm gewijzigd in 98 cm. De reden daarvan is dat met deze maatvoering niet ongewenst bestaande marktsegmenten worden doorsneden. Deze maat is gebaseerd op de huidige inzichten in de marktsituatie. Ik heb overwogen, teneinde ook in de toekomst alert te kunnen reageren op ontwikkelingen ter zake, in de wet de regeling op te nemen dat de hoogte-eis nader bij ministeriële regeling wordt vastgesteld, echter blijvend binnen de grenzen van 95 en 115 cm. Om redenen van rechtszekerheid heb ik deze weg echter niet bewandeld.

Een tweede wijziging betreft het in artikel 3, derde lid, onder c, opgenomen hoogteverschil tussen de bestuurderscabine en laadruimte van de combo's, auto's waarvan het tussenschot niet hoger dan 30 cm behoeft te zijn. Aanvankelijk was een hoogteverschil van 15 cm voorgesteld. Het deskundigenoverleg over de meetmethode heeft opgeleverd dat het de voorkeur verdient het

hoogteverschil niet te meten vanaf het dak van de bestuurderscabine, maar vanaf het hoogste punt van de deur aan de bestuurderskant. Door het vereiste hoogteverschil nu op 25 cm te stellen wordt een technische vertaling gemaakt naar de eerder voorgestelde 15 cm. De derde wijziging heeft betrekking op de eisen aan de laadruimte van auto's met een zogeheten dubbele cabine. In het overleg met het bedrijfsleven ontstond het gevoel dat de in het wetsvoorstel neergelegde eisen toch te ruim waren, met als mogelijk gevolg dat met enkele relatief geringe modificaties bepaalde «funcars» en terreinauto's toch – onbedoeld – belastingvrij zouden blijven. Om die reden is in artikel 3, derde lid, onder d, de nadere eis toegevoegd dat 40 percent van de lengte van de laadruimte voor de achteras moet zijn geplaatst. Dit plaatst de genoemde categorie auto's buiten de belastingvrijstelling en beperkt deze vrijstelling tot de auto's die bedrijfsmatig worden gebruikt; deze plegen ook dusdanig te worden beladen dat een eis met betrekking tot de plaatsing van de laadruimte in lijn komt te liggen met de eisen die ook in technische zin aan (echte) bestelauto's mogen worden gesteld.

Ik heb voorts van de gelegenheid gebruik gemaakt op enkele punten redactionele verbeteringen aan te brengen. Deze raken niet aan de inhoud van de wet en van de memorie van toelichting.

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

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

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

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

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W06.93.0185 van de Raad van State van 15 juni 1993**

**VOORSTEL VAN WET**

– In het in artikel I, onderdeel B, vervangen artikel 3 van de Wet BPM ware in het derde lid, onderdeel b, onder 2°, en in onderdeel d, onder 3°, dezelfde formulering te gebruiken.

– Het verdient aanbeveling, in verband met de mogelijkheid dat de laadruimte breder en/of hoger is dan de bestuurderscabine, daar waar in genoemd artikel 3, derde lid, over de breedte en de hoogte van de wand achter de bestuurderscabine wordt gesproken telkens het woord «tenminste» in te voegen.

– In artikel II ware «dat zij een personenauto worden» te vervangen door: dat zij een personenauto of motorrijwiel worden.

– In artikel IV, onderdeel B, ware «de tekst die aanvangt met «voor een motorrijtuig»» aan te vullen, aangezien «voor een motorrijtuig» tweemaal in het desbetreffende deel van de wettekst voorkomt.

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

– Aan aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ware gevolg te geven.

– In de toelichting waren herhalingen zoveel mogelijk te voorkomen. Met name de aan bestelauto's gestelde eisen komen in verschillende hoofdstukken uitgebreid aan bod.

– Het in het algemeen deel van de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, derde alinea, laatste volzin (tot de puntkomma), opgemerkte met betrekking tot het begrip personenauto is niet geheel correct en ware aan te vullen. Dit geldt ook voor de laatste alinea boven de eerste witte regel van genoemde paragraaf.

– In laatstbedoelde alinea lijkt de voorlaatste volzin niet juist. Waarschijnlijk wordt in plaats van de toelichting op de nota van wijziging de memorie van antwoord bedoeld, waarin zowel op bladzijde 1 als op de bladzijden 39 en verder over bedoeld voorstel wordt gesproken.

– In het algemeen deel van de toelichting, hoofdstuk 2, tweede volle alinea, waren de woorden «opstellen van het» achterwege te laten.

– In het algemeen deel van de toelichting, hoofdstuk 4.1, vierde alinea, lijkt de laatste volzin niet geheel op zijn plaats, nu het nieuwe vijfde lid van artikel 1 Wet BPM in bedoelde bevoegdheid lijkt te voorzien.

– In de toelichting op het in artikel I, onderdeel B, vervangen artikel 3, eerste lid, ware «op meer dan drie wielen» telkens te vervangen door: op drie of meer wielen.

– In de toelichting op vorenbedoeld artikel 3, derde lid, derde alinea, ware «meer dan 125 cm» te vervangen door: ten minste 125 cm.