

Vergaderjaar 1998–1999

26 423

Voorstel van wet van de leden Van der Hoeven en Luchtenveld tot wijziging van de Gemeentewet (vrijstelling OZB voor substraatteelt)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 17 mei 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN**1. Inleiding**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van der Hoeven en Luchtenveld. Deze leden hebben waardering voor het feit dat de indieners een ongelijkheid of in hun ogen een onrechtvaardigheid willen oplossen. De leden van de PvdA vrezen echter dat een wellicht tijdelijke gelijkschakeling van de vrijstelling voor substraatteelt en cultuurgrond een verkeerd signaal zou zijn. Zeker nu de rechtvaardiging voor cultuurgrondvrijstelling steeds meer lijkt te ontbreken.

Deze leden hebben een aantal vragen over de voorstellen.

Met instemming hebben de leden van de VVD-fractie het wetsvoorstel inzake de vrijstelling onroerende-zaakbelastingvrijstelling (OZB) voor substraatteelt. Een aantal vragen zijn echter na lezing onbeantwoord gebleven. Deze komen hieronder aan de orde.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de zogenaamde substraatteelt vrij te stellen van de onroerende-zaakbelasting. De aanleiding tot dit voorstel wordt gevormd door enerzijds een arrest van de Hoge Raad van 24 september 1997, waarin werd bepaald dat substraatteelt niet onder de wettelijke vrijstelling van art. 220d, eerste en tweede lid van de Gemeentewet valt omdat grond in bakken niet tot cultuurgrond kan worden gerekend, en anderzijds de op 18 december 1997 aangenomen motie van de leden Van der Hoeven en Remkes (kamerstuk 25 600 C, nr. 13) die beoogde de gevolgen van het

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP) en Balemans (VVD).
Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP) en Essers (VVD).

arrest van de Hoge Raad weg te nemen. De regering heeft bij brief van 23 november 1998 laten weten de motie niet te zullen uitvoeren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de discussie over de OZB-vrijstelling voor de substraatteelt verschillende aspecten een rol spelen.

In de eerste plaats is er de interpretatie van het begrip cultuurgrond. Men kan, zoals de Hoge Raad doet, de ondergrond die bij de substraatteelt wordt gebruikt niet rekenen tot de cultuurgrond, met alle gevolgen van dien voor de OZB-vrijstelling en de belastingcapaciteit van gemeenten in het kader van de Financiële-verhoudingswet 1996. Ook kan, met het Gerechtshof Amsterdam, het standpunt worden ingenomen dat de economische functie van cultuurgrond en die van de substraatteelt in elkaars verlengde liggen. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de wetgever niet de interpretatie van het begrip cultuurgrond voorop dient te stellen, maar de aard van de te verrichten activiteiten in het kader van het aan de orde zijnde maatschappelijke belang. In die zin onderschrijven deze leden de strekking van het arrest van de Hoge Raad niet. Grondteelt en substraatteelt kennen duidelijke verschillen, maar het verschil tussen beide teeltsoorten is niet zodanig dat de ene teeltvorm, namelijk de grondteelt, wel en de andere, de substraatteelt, niet voor OZB-vrijstelling in aanmerking zou moeten komen. Het restrictief interpreteren van de term cultuurgrond doet onvoldoende recht aan de vergelijkbare activiteit die besloten ligt in zowel de grondteelt als de substraatteelt. Het initiatiefvoorstel beoogt dan ook terecht te voorzien in rechtsgelijkheid in de bejegening van beide teeltvormen. Kunnen de indieners, tegen deze achtergrond, nader ingaan op de motieven om de visie van de Hoge Raad niet te volgen?

In de tweede plaats is er de discussie of cultuurgrond los van de discussie of substraatteelt al dan niet tot cultuurgrond mag worden gerekend blijvend in aanmerking zou moeten komen voor de OZB-vrijstelling. Zo stelt de fiscalist prof. L.G.M. Stevens zich op het standpunt dat «de vrijstelling behoedzaam en langs de weg der geleidelijkheid wordt opgeheven.» (Weekblad voor Fiscaal Recht, 1999/6333, 1 april 1999, p. 400). De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de door prof. Stevens opgeworpen discussie uiteraard legitiem is, maar op dit moment niet aan de orde. Immers, het initiatief-voorstel beoogt slechts de ongelijke behandeling van grondteelt en substraatteelt weg te nemen. Mogelijk vinden de indieners van het voorstel in de beschouwing van prof. Stevens aanleiding op dit punt een nadere uiteenzetting te geven. Met andere woorden, de strekking van het initiatief-voorstel mag niet worden verward met de principiële discussie over de OZB-vrijstelling voor cultuurgrond ten principale.

In de derde plaats vragen de leden van deze fractie aandacht voor de rechtssystematiek die de wetgever in acht behoort te nemen. Het is niet logisch in het kader van de OZB-vrijstelling de substraatteelt wel gescheiden te behandelen van de grondteelt, terwijl in andere wettelijke regelingen (Wet op de inkomstenbelasting, fiscale structuurversterking enz. juist geen onderscheid wordt gemaakt tussen beide teeltsoorten. Ook om die reden volstaat een restrictieve interpretatie van het begrip cultuurgrond niet. In die zin zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat het terecht is dat het initiatiefvoorstel de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad poogt weg te nemen.

In de vierde plaats dient nadrukkelijk acht te worden geslagen op de argumenten die de regering in haar brief van 23 november 1998 gebruikt om de motie-Van der Hoeven en Remkes niet uit te voeren. Primair gaat het hierbij om financiële motieven. De OZB-vrijstelling van de substraatteelt zou het gemeentelijk belastinggebied beperken. Een eventuele compensatie aan het Gemeentefonds zou f 30 miljoen kosten. Binnen de rijksbegroting zou er «geen budgettaire ruimte (bestaan) om dit bedrag te compenseren.» Nog daargelaten de juistheid van de laatste mededeling –

bij het vinden van ombuigingsgelden blijken herhaaldelijk «plooiën in de jas van minister van Financien» te vinden – zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de beeldvorming op dit punt van de zijde van de regering aanvechtbaar is. Indien bijvoorbeeld de Hoge Raad het standpunt van het Hof Amsterdam zou zijn gevolgd, zou er ook nimmer sprake zijn geweest van een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Voordat bedoeld arrest werd gewezen, werden grondteelt en substraatteelt immers gelijk behandeld. Voorts speelt de merkwaardige omstandigheid dat de regering lange tijd nodig heeft gehad om te reageren op de voornoemde motie. Het heeft bijna een jaar geduurd alvorens er een reactie kwam. Het gaat niet aan de inmiddels ontstane situatie op het terrein van het gemeentelijk belastinggebied nu te hanteren als een argument om beperking van het gemeentelijk belastinggebied en dergelijke te bekritisieren. Had de regering voortvarend gereageerd op de motie, dan hadden betrekkelijk snel de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad kunnen worden weggenomen. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de visie van de indieners dat de Tweede Kamer ook nooit de verwachting heeft gewekt dat het belastinggebied structureel zou worden uitgebreid.

Voor het overige valt het op dat de regering in de brief van 23 november 1998 geheel voorbijgaat aan de rechtsgelijkheid in de behandeling van grondteelt en substraatteelt. Vanuit een oogpunt van een eenduidige wetsystematiek valt dat te betreuren. De notitie die gevoegd is bij laatstbedoelde brief gaat voorts nog in op de achtergrond van de cultuurgrondvrijstelling en de gevolgen voor het gemeentelijk belastinggebied en de verdeling van de algemene uitkering over gemeenten. De leden van de CDA-fractie begrijpen de argumenten die de regering naar voren brengt, maar zijn van mening dat de naar voren gebrachte argumenten eerder te maken hebben met het fenomeen van OZB-vrijstellingen in het algemeen en cultuurgrond in het bijzonder dan dat deze argumenten specifiek betrekking hebben op de ongelijke behandeling van grondteelt en substraatteelt. Kunnen de indieners van het initiatiefvoorstel nog nader ingaan op de argumenten die de regering gebruikt om de motie- Van der Hoeven en Remkes niet uit te voeren? In de vijfde plaats dient te worden ingegaan op de vraag of de strekking van het initiatiefvoorstel er niet toe zou kunnen leiden dat ook andere activiteiten in aanmerking komen voor OZB-vrijstelling. Een voorbeeld zou kunnen zijn de champignonteelt. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat de indieners van het voorstel slechts beogen de thans ontstane rechtsongelijkheid weg te nemen, maar niet om de OZB-vrijstelling uit te breiden. Kunnen de indieners op dit punt een nadere toelichting geven?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel over de vrijstelling OZB voor substraatteelt. Dit wetsvoorstel behandelt de fiscale aspecten voor de sector van het onderscheid tussen het telen van gewassen op substraten en het telen op cultuurgrond van het arrest van de Hoge Raad. De leden van de D66-fractie hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel.

De vraag rijst allereerst of de fiscale uitzondering die de cultuurgrondvrijstelling in feite inhoudt, moet worden gehandhaafd, beperkt of opgeheven. In de rapporten De Kam en Christiaanse worden argumenten gegeven om dat niet te doen, met name op het punt van de verhouding tussen vrijstellingen OZB en het karakter van de OZB. Wat vinden de indieners hiervan?

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak dat een tweetal leden gebruik maakt van het recht van initiatief, nu de regering gezegd heeft de motie-Van der Hoeven en Remkes inzake

vrijstelling OZB voor substraatteelt niet te willen uitvoeren. De leden van bovengenoemde fracties hebben deze motie eertijds gesteund. Deze leden hechten eraan op te merken dat zij het opvallend vinden dat de regering de weigering de bovengenoemde motie uit te voeren, enkel vanuit budgettaire, financieel en fiscaal oogpunt heeft beargumenteerd (zie kamerstuk 26 200 C, nr. 6). De regering gaat in het geheel niet in op de rechtsongelijkheid die er bestaat tussen substraattelers en telers die cultuurgrond gebruiken. Dit als gevolg van het feit, dat over gronden waarop en/of glasopstanden waarin de eerste groep teelt, wel OZB wordt geheven, terwijl dit niet het geval is voor de gronden van de tweede groep telers. Naar de mening van deze leden had de regering op het punt van rechtsongelijkheid moeten ingaan, omdat een van de vorige kabinetten, naar aanleiding van het rapport van de commissie De Kam, besloten heeft, de vrijstelling van cultuurgronden van OZB te handhaven, omdat anders een lastenverzwaring bij agrariërs zou ontstaan.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Van der Hoeven en Luchtenveld inzake vrijstelling OZB voor substraatteelt. Zij spreken hun waardering uit voor het initiatief van deze leden.

De leden van de SGP-fractie hebben destijds de motie-Van der Hoeven en Remkes gesteund, en zijn het derhalve ook eens met de strekking van dit wetsvoorstel. Zij hebben echter nog wel een aantal opmerkingen en vragen.

2. Motivering

Welke argumenten hebben de indieners, op grond waarvan zij vinden dat de OZB voor agrarisch benutte grond zou moeten bestaan? Beschouwen de indieners belastingvrijstelling als een vorm van subsidie voor agrarische activiteiten? Zo ja, welke andere maatschappelijk belangrijke activiteiten zouden nog meer in aanmerking moeten komen voor belastingvrijstelling en waarom? Zo niet, zou uit een oogpunt van rechtvaardigheid de belastingvrijstelling voor cultuurgronden niet geheel moeten vervallen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In de gemeenten zijn meer bedrijven actief die zich op milieugebied onderscheiden. Menen de indieners dat andere bedrijven of instellingen, die een actief en effectief milieubeleid voeren, vrijstelling van belasting zouden moeten kunnen krijgen? Zo nee, waarom niet?

Hebben de indieners kennis genomen van het artikel van prof. L. Stevens (Weekblad 1999/6333, 1 april 1999) waarin hij als conclusie een algehele afschaffing van de cultuurgrond voorziet? Welke opvatting hebben de indieners over deze visie? De leden van de PvdA-fractie hebben belangstelling voor de opvatting van de indieners terzake.

De leden van de VVD-fractie stellen dat de uitbreiding van de cultuurgronden met substraatteelt wordt voorbehouden aan die teelt, die in kassen wordt gepleegd, de glasopstanden. Nu zijn echter in de tuinbouw meer innovatieve ontwikkelingen. Vandaar de vraag van deze leden, welke andere producten er op vergelijkbare wijze worden geteeld, zonder glasopstanden, maar bijvoorbeeld in hallen. Ontstaat er door de vrijstelling van substraatteelt in glasopstanden niet nieuwe ongelijkheden in de wet?

Ligt het in de bedoeling, met deze vrijstelling in gedachte, eventuele andere innovaties in de tuinbouw te bevorderen? Welke komen eventueel in aanmerking?

De leden van de D66-fractie vragen of er voor een gelijke behandeling van wel en niet vrijgestelde gevallen bij de teelt, op wat voor ondergrond dan ook, niet andere methoden zijn. Zijn er daarnaast afbakeningsproblemen

te verwachten bij het afgrenzen van vrijstelling tussen substraatteelt en grondteelt? Over de beperking van het gemeentelijk belastinggebied heeft de VNG in een brief d.d. 26 april 1999 het nodige geschreven, wat vinden de indieners van het argument van de VNG?

De leden van de fracties van RPF en GPV zijn het eens met de indieners van het voorstel van wet, dat er inzake de OZB op dit moment sprake is van rechtsongelijkheid tussen substraattellers en hen die telen op cultuurgrond. Zij vinden het een goede zaak dat de Gemeentewet op het punt van vrijstelling van OZB ten gunste van de substraattellers wordt aangepast. Hierdoor wordt de gememoreerde rechtsongelijkheid opgeheven.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de toelichting wordt verwezen naar andere fiscale wetgeving waarin de ontwikkelingen in de glastuinbouw wel zijn gevolgd. Zij achten dat van belang. Anderzijds wijzen zij op de kritiek van de VNG in de brief d.d. 26 april 1999, waar gewezen wordt op het risico dat toepassing van het gelijkheidsbeginsel met zich mee kan brengen, in die zin dat de vraag gesteld kan worden of het onderscheid tussen productieprocessen waarbij bedrijfsmatige exploitatie van cultuurgrond plaatsvindt en andere productieprocessen zodanig is dat de belastingrechter het gerechtvaardigd vindt dat in het ene geval vrijstelling dient te worden verleend en in het andere geval de onroerende zaak wordt belast. Hebben de indieners van het wetsvoorstel zich dit risico gerealiseerd en hoe schatten zij dat in?

3. Financiële gevolgen en dekking

Gemeentelijk belastinggebied

Wat is het verschil tussen het feitelijk aantasten van het gemeentelijk belastinggebied en het niet principieel aantasten van het gemeentelijk belastinggebied, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen of er inzicht is in het aantal gemeenten dat geen vrijstelling gaf of geeft voor substraatteelt. Zijn er gemeenten te verwachten, die door de vrijstelling in financiële moeilijkheden dreigen te geraken? Zo ja, hoe zou dat moeten worden opgevangen?

De leden van de D66-fractie constateren dat er gemeenten zijn die OZB heffen op het telen op substraten. Is duidelijk wat de gevolgen zullen zijn voor deze gemeenten als de voorliggende wet deze heffing onmogelijk maakt? Om hoeveel gemeenten gaat het uiteindelijk?

De indieners van het wetsvoorstel schrijven in de memorie van toelichting dat «de voorgestelde maatregel het gemeentelijk belastinggebied niet principieel aantast». De leden van de fracties van RPF en GPV hebben vraagtekens bij deze bewering. Is het niet zo dat op dit moment een gemeente op grond van de Gemeentewet het volste recht heeft over gronden waarop en kassen waarin substraatteelt plaatsvindt, OZB te heffen? De wet is immers niet duidelijk of deze gronden en kassen nu wel of niet onder het OZB-regime vallen. Het feit dat veel gemeenten substraatteelt nooit als een onderdeel van hun belastinggebied hebben gezien, doet aan deze constatering niets af. Deze leden zijn daarom van mening dat het ingediende wetsvoorstel zo niet een principiële dan toch een niet onbelangrijke wijziging in het gemeentelijk belastinggebied betekent. Want als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel zal een aantal gemeenten moeten stoppen met het heffen van OZB over gronden

en/of glasopstanden bestemd voor substraatteelt. De bovengenoemde leden zouden graag de mening van de indieners hierover vernemen.

Herverdeeleffecten

De leden van de PvdA-fractie vragen of de indieners bij het bepalen van de herverdeeleffecten hebben gezien in welke mate er sprake is van een concentratie van substraatteelt in een beperkt aantal gemeenten. In hoeveel gemeenten is er sprake van een substantieel percentage grondbenutting voor substraatteelt? Deze leden vragen een gedocumenteerd overzicht van de spreiding en concentratie van substraatteeltgebieden en de belastingcapaciteit daarvan in de vijftientig gemeenten met de hoogste concentratie van substraatteelt.

In welke regeling of bestuursaccord is bepaald dat niet door de regering, maar door de Kamer gewekte verwachtingen bepalend zijn voor een extra uitkering uit het gemeentefonds, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De leden van de PvdA-fractie hebben vragen bij de herverdeling van geld van de rijksoverheid (in casu het gemeentefonds) die ten goede moet komen aan gemeenten met veel substraatteelt, opdat belastingvrijstelling gecompenseerd kan worden. Hier is toch sprake van indirecte of keten-subsidie zo vragen deze leden? Wat is de naam en de expertise van de deskundige die de indieners heeft verzekerd dat de interpretatie die in de toelichting is gegeven de juiste is?

Hebben de indieners van het wetsvoorstel overleg gepleegd met belanghebbende organisaties? Zo ja wat zijn de reacties op de voorstellen?

In de reactie van de VNG wordt gesteld dat een verschuiving optreedt in de verdeling van het Gemeentefonds, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Leidt dit, zoals gesteld, tot lastenverhoging in die gemeenten die weinig tot geen substraatteelt binnen de gemeentegrenzen hebben? Zou een compensatie mogelijk zijn? Is het afzien van compensatie daadwerkelijk in strijd met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet?

De leden van de D66-fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat dat de effecten van de herverdeling niet exact te bepalen zijn. Is het mogelijk meer inzicht te krijgen in de effecten, zowel op andere gemeentes als op de verdeelmaatstaven en ijkpunten?

Kan ook iets meer gezegd worden over bepaalde gemeenten die veel zwaarder dan andere gemeenten te maken krijgen met de herverdeeleffecten? Is er nagedacht over het opvangen van de nadelige financiële effecten voor gemeenten die eventueel bovengemiddeld getroffen worden door de invoering van wet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de toelichting wordt gesteld dat de effecten van herindeling per gemeente niet exact zijn te bepalen, mede omdat «bijna iedere gemeente substraatteelt heeft binnen de gemeentegrenzen». Dat verbaast de leden van de SGP-fractie enigszins. Zij vragen zich af of wel wordt voldaan aan de vereisten van artikel 2 Financiële-Verhoudingswet, ook het derde lid daarvan (overleg met «Onze Ministers»).

Europese regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen of de indieners zich ervan hebben vergewist of in het kader van de Europese regelgeving een onbepaalde belastingvrijstelling ten behoeve van cultuurgrond nog wel past binnen de Europese richtlijnen. Zo ja, op welke wijze heeft dat onderzoek plaatsgevonden? Wat is daarvan de uitkomst? Zo nee, zijn de indieners bereid alsnog te laten onderzoeken welke beperkende bepalingen in de Europese regelgeving van toepassing is inzake sectorgewijze belastingvrijstelling?

De leden van de PvdA-fractie menen dat alleen behandeling van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk is, indien het resultaat van afstemming op de Europese regelgeving beschikbaar is voordat tot plenaire behandeling wordt overgegaan.

Ook wat betreft de Europese regelgeving, met name de bepalingen over staatssteun, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of de risico's wel voldoende zijn afgewogen. In hoeverre is deze vrijstelling voor andere Europese landen en derhalve voor de mededinging relevant?

ARTIKELEN

Artikel I

De leden van de PvdA-fractie stellen de volgende vragen.

Is de reikwijdte van de term glasopstanden groter of kleiner dan die van glasopstallen? Zo ja waarin zit het verschil?

Indien kunststofopstanden worden gebouwd of kunststoffolie wordt benut als afdekmiddel, vallen deze dan ook onder de substraatteelt, indien in bakken gekweekt wordt?

Zijn er nog andere factoren die bepalen welk grondgebruik tot de substraatteelt gerekend kan worden? Te denken valt aan:

- de minimale hoogte van de bebouwing;
- de minimale oppervlakte van het overdekte grondstuk waar substraatteelt plaatsvindt;
- het bedrijfsmatige karakter van de gebruikte grond.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor dit verslag,
Nava