

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 juni 1999

Algemeen

De indieners danken de leden van de fracties die een inbreng voor het verslag hebben geleverd voor hun betrokkenheid. Zij zijn verheugd over de uitdrukkelijke waardering van sommige fracties voor het feit dat indieners een ongelijkheid willen oplossen.

Alvorens de gestelde vragen te beantwoorden, hechten de indieners eraan de ontstaansgeschiedenis aan te halen. Vóór 1997 was het voor het vaststellen van de algemene uitkering niet relevant hoe een gemeente omging met de vrijstelling onroerende zaakbelasting (OZB). Pas met de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) ging de belastingcapaciteit meetellen voor de hoogte van de algemene uitkering. Uit de juni-circulaire 1997 bleek dat er sinds de inwerkingtreding van de Fvw al een knelpunt bestond met betrekking tot de vrijstelling OZB voor substraatteelt. Tegelijkertijd liep een juridische procedure waarbij het Gerechtshof Amsterdam (nr. 94/3678; BNB 1997/378*) aansloot bij de gangbare praktijk, waarbij teelt op substraat meestal onderdeel werd geacht van de cultuurgrond, welke wettelijk is vrijgesteld van OZB. Deze uitspraak werd bestreden en leidde tot het arrest van de Hoge Raad (24 september 1997, nr. 31 953, BNB 1997/378*). Hierin werd – in afwijking van de uitspraak van het Hof – bepaald dat substraatteelt niet onder de wettelijke vrijstelling van artikel 220d, eerste lid, Gemeentewet valt. Met de motie Van der Hoeven/Remkes (kamerstukken II 1997/1998 25 600C, nr. 13) werd de regering verzocht deze ongelijkheid weer recht te trekken en de vrijstelling OZB voor substraatteelt uitdrukkelijk toe te voegen aan artikel 220d Gemeentewet. Deze motie is destijds door de meerderheid van de fracties gesteund (namelijk door de fracties van D66, het GPV, de SGP, de RPF, de VVD, het CDA, de groep-Nijpels, het AOV, de CD en de SP). De regering heeft echter geen wetsvoorstel voorbereid om de motie uit te voeren en pas na herhaald aandringen van de kant van de kamer het standpunt ingenomen dat ze de motie ook niet wenst uit te voeren (brief van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 23 november 1998, kamerstukken II 1997/1998, 26 200 C, nr. 6).

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de argumenten die de regering gebruikt om de motie Van der Hoeven/Remkes niet uit te voeren. De regering is van mening dat het verplicht vrijstellen van de substraatteelt voor de OZB leidt tot een ongewenste beperking van het belastinggebied en tot herverdeellecten in de algemene uitkering tussen gemeenten met en zonder substraatteelt. In latere paragrafen zullen indieners hierop nader ingaan. Daarbij zullen zij ook de recente brief van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 2 juni 1999 betrekken (kamerstukken II 1997/1998, 26 423, nr. 7).

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners nader in te gaan op de motieven om de visie van de Hoge Raad niet te volgen. De Hoge Raad komt zoals hierboven reeds gemeld – in tegenstelling tot het Gerechtshof Amsterdam – tot een beperktere interpretatie van het begrip cultuurgrond. Dit leidde tot een onduidelijke situatie voor belastingplichtigen en een ongewenst ongelijke behandeling tussen teelt in de volle grond en teelt op substraat. De Hoge Raad kwam immers tot de conclusie dat substraatteelt in kassen niet valt onder de wettelijke vrijstelling op grond van het feit dat de ondergrond zelf niet meer primair de functie heeft de gewassen te voeden en te doen groeien. Deze functie is overgenomen door het groeimedium in de bakken, die volgens de Hoge Raad niet tot cultuurgrond kan worden gerekend. Naar onze mening is het niet rechtvaardig dat er een verschil is tussen datgene wat in cultuurgrond wordt geteeld en datgene wat via substraatteelt wordt geteeld. In de geest van de vrijstelling van de cultuurgrond ligt namelijk ook de vrijstelling van teelt op substraat, al dan niet in kassen. De teelt op substraat is niet meer dan een innovatieve, technologische ontwikkeling, die bijvoorbeeld ook is doorvertaald naar de Wet op de inkomstenbelasting 1964, zoals in de Memorie van Toelichting reeds is uitgelegd. Deze technologische ontwikkeling rechtvaardigt niet dat substraattelers anders worden behandeld dan grondtelers.

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat de indieners van het wetsvoorstel slechts beogen de thans ontstane rechtsongelijkheid weg te nemen, en dat het niet de bedoeling is de OZB-vrijstelling uit te breiden. In een latere paragraaf zal blijken dat indieners inderdaad slechts beogen de vanwege het arrest van de Hoge Raad ontstane rechtsongelijkheid weg te nemen.

Bij de leden van de D66-fractie rijst in het algemeen de vraag of de fiscale uitzondering die de cultuurgrondvrijstelling in feite inhoudt, moet worden gehandhaafd, beperkt of opgeheven. In 1970 heeft de staatssecretaris van Financiën Grapperhaus bij de behandeling van het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 december 1970, Staatsblad 608, aangegeven dat het bij de uitzondering van cultuurgrond niet om een vrijstelling gaat, maar om een verdeling van de belastingbevoegdheid tussen gemeenten en waterschappen. De belastingbevoegdheid van cultuurgrond werd daarbij aan de waterschappen toebedacht (pag. 50–51 van het rapport van de Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten, ook wel genoemd de commissie Christiaanse). In 1983 heeft de Commissie Christiaanse advies uitgebracht aan de regering over de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten. In dat rapport wordt onder andere voorgesteld de vrijstelling van onroerend-goedbelasting op cultuurgronden af te schaffen. Op voorstel van het kabinet Lubbers II heeft de Kamer echter besloten om dit deel van het advies van de commissie niet over te nemen en de bestaande vrijstelling met betrekking tot cultuurgrond te handhaven (kamerstukken II 1987/88, 20 565, nr. 3, p.3 Wijziging gemeentewet op het stuk der belastingen (limitering onroerendgoedbelastingen, leges en rechten).

Motivering

Legitimering vrijstelling

Het onderhavige initiatiefwetsvoorstel beoogt in de eerste plaats een door de jurisprudentie ontstane ongelijkheid weg te nemen. Daarnaast komt het wetsvoorstel de doelmatigheid ten goede. Op grond van de Wet WOZ moeten kassen worden geadministreerd waarbij ten behoeve van OZB onderscheid moet worden gemaakt tussen substraatteelt en teelt in de volle grond. Dit vergt aparte administratie en leidt tot administratieve lastenverzwaring voor tuinders. Voor gemeenten brengt deze verplichting veel uitvoeringslasten met zich mee. Bij aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel zullen teelt in de volle grond en substraatteelt voor wat betreft de glasopstanden niet meer gescheiden geadministreerd en getaxeerd behoeven te worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de belastingvrijstelling niet beschouwd kan worden als een vorm van subsidie voor agrarische activiteiten. Het wetsvoorstel voorziet echter slechts in een reparatie van een door de jurisprudentie ontstane ongelijkheid. In de ogen van de indieners is van een vorm van subsidie dan ook geen sprake.

De vraag van de leden van de PvdA- en de CDA-fractie of indieners kennis hebben genomen van het artikel van prof. L.G.M. Stevens (WFR, 1999/6333, 1 april 1999) kan bevestigend worden beantwoord. Tevens hebben indieners het artikel van dezelfde auteur in B&G (april 1999) en het artikel van mr. J.A. Monsma (Belastingblad 3 mei 1999/nr. 8) gelezen. De door prof. Stevens opgeworpen discussie over de vraag of het gelijkheidsbeginsel niet gediend is met een volledige afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling is uiteraard legitiem, maar zij is op dit moment niet aan de orde. Het initiatiefwetsvoorstel beoogt slechts de ongelijke behandeling van grondteelt en substraatteelt weg te nemen. De strekking van het initiatiefwetsvoorstel mag niet worden verward met de discussie over de OZB-vrijstelling voor cultuurgrond ten principale.

Ook de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar argumenten die de indieners hebben op grond waarvan zij vinden dat de OZB voor agrarisch benutte grond zou moeten bestaan, valt om die reden buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De discussie over het al dan niet handhaven van de algemene OZB-vrijstelling voor cultuurgrond zal los van dit wetsvoorstel gevoerd moeten worden. Het opheffen van de ongelijkheid tussen teelt in de volle grond en substraatteelt heeft echter prioriteit.

In dit kader trekken indieners een parallel met het Wetsvoorstel tot wijziging van de werktuigenvrijstelling (kamerstukken II 1997/98, 25 736). Om een dreigende beperking van de werktuigenvrijstelling te voorkomen diende de regering onlangs dit reparatiewetsvoorstel in. Dit wetsvoorstel is inmiddels ook door de Staten Generaal aanvaard (Wet van 10 december 1998, Stb. 685). Ook van die vrijstelling kan worden gezegd dat deze groepen belastingplichtigen faciliteert en wellicht bij een doorlichting van alle vrijstellingen ter discussie zou kunnen worden gesteld. Dit heeft noch de Staten-Generaal noch de regering belet de werktuigenvrijstelling in de Gemeentewet te blijven verankeren als wettelijke vrijstelling. Het is onlogisch een andere lijn te trekken bij het aanpassen van de wettekst met betrekking tot de wijziging van omgaan met de cultuurgrondvrijstelling.

Begripsafbakening

De leden van de VVD-fractie vragen of met onderhavige uitbreiding van

de cultuurgronden met substraatteelt in glasopstanden geen nieuwe ongelijkheden ontstaan in de wet, in die zin dat substraatteelt in bijvoorbeeld hallen niet binnen het bereik van dit wetsvoorstel valt. Indieners hebben met onderhavig wetsvoorstel echter enkel beoogd een einde te maken aan de thans heersende verwarring als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad van 24 september 1997. In tegenstelling tot het Gerechtshof Amsterdam – dat besliste dat substraatteelt in glasopstanden wel onder de wettelijke vrijstelling van cultuurgrond valt – oordeelde de Hoge Raad dat deze vorm van teelt niet onder de wettelijke vrijstelling van artikel 220d, eerste en tweede lid Gemeentewet valt. Verder dan een reparatie van deze uitspraak strekt dit wetsvoorstel uitdrukkelijk niet. Op substraatteelt in bijvoorbeeld hallen zag de casus met betrekking tot de uitspraak van de Hoge Raad niet. Deze wijzen van teelt vallen dan ook buiten het bereik van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD en de PvdA-fractie vragen of in de toekomst een uitbreiding van onderhavige vrijstelling denkbaar is. De VVD-fractie wijst daarbij op eventuele andere innovaties in de tuinbouw; de PvdA-fractie wijst op andere bedrijven of instellingen die een actief en effectief milieubeleid voeren. Een uitbreiding van de vrijstelling OZB voor andere bedrijven of instellingen die een actief en effectief milieubeleid voeren, ligt niet in de lijn van dit wetsvoorstel. Voor het fiscaal stimuleren van dergelijk gedrag verwijzen de indieners naar de Vergroeningsnota die door de regering is aangekondigd.

Wat betreft de uitbreiding van onderhavige vrijstelling in het kader van eventuele andere innovaties in de tuinbouw, zij opgemerkt dat dit wetsvoorstel daarin niet voorziet. De hierna nog voor te stellen monitoring en evaluatie zou er echter mede toe kunnen dienen om op technologische vernieuwingen in te springen. Naar aanleiding van de dan gepresenteerde bevindingen zou de voorgestelde wettekst eventueel kunnen worden aangepast.

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. Indien deze leden met een «andere methode» om gelijkheid te bewerkstelligen doelen op de keuze van indieners om hiertoe een wetswijziging in te dienen, kan door de indieners worden geantwoord dat in de ogen van de indieners de meest efficiënte en de meest rechtszekere wijze om de ongelijkheid op te heffen is om de gelijkheid (met een initiatiefwetsvoorstel) in de wet vast te leggen. Mogelijk ook doelen de leden op de mogelijkheid om noch de teelt op substraat noch de teelt in de volle grond met betrekking tot glasopstanden te taxeren. Op deze wijze kan de teelt op substraat niet worden aangeslagen en blijft deze wijze van teelt buiten de heffing. Indieners zijn echter van mening dat deze methode de rechtszekerheid niet ten goede komt. Wanneer daarentegen de leden met een «andere methode» doelen op het geheel afschaffen van de cultuurgrond-vrijstelling, zij verwezen naar ons eerder gegeven antwoord dat de strekking van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel niet mag worden verward met de discussie over de OZB-vrijstelling voor cultuurgrond ten principale.

De leden van de CDA-, D66- en de SGP-fractie wijzen nog op het ook door de VNG (brief van 26 april 1999) aangehaalde risico dat in de praktijk afbakeningsproblemen kunnen ontstaan. In het onderhavige wetsvoorstel is het bereik van de vrijstelling echter nauwkeurig geformuleerd. Mogelijke vrees voor afbakeningsproblemen is derhalve niet terecht. Enkel de substraatteelt in glasopstanden valt binnen de voorgestelde vrijstelling onroerende zaakbelasting. Indieners hebben gestreefd naar

een zo helder en zo hanteerbaar mogelijke begripsomschrijving. Eventuele knelpunten zullen in de voor te stellen monitoring naar voren komen en alsdan worden opgelost.

Financiële gevolgen en dekking

Gemeentelijk belastinggebied

De leden van enkele fracties hebben vragen over het aantasten van het belastinggebied. Zo vragen zowel de PvdA- als de RPF- en de GPV-fractie naar de in de Memorie van Toelichting gebruikte bewoording «niet principieel» aantasten van het belastinggebied. Een geheel nieuwe vrijstelling voor de onroerende zaakbelasting zou een versmalling van het belastinggebied teweegbrengen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet echter slechts in codificatie van een materieel tot voor kort breed toegepaste vrijstelling van substraatteelt voor de onroerende zaakbelasting. In die zin tast de voorgestelde maatregel het gemeentelijk belastinggebied derhalve niet aan. Feitelijk is er natuurlijk wel sprake van een versmalling van het belastinggebied, althans in de overgang van 1999 naar 2000. Deze versmalling is echter het gevolg van een vertraagde uitvoering van de motie Van der Hoeven/Remkes en dient slechts de gelijke behandeling tussen substraatteelt en grondteelt in kassen. Overigens blijkt uit dit antwoord dat de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel in de tweede alinea van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 2 juni 1999 niet volledig is geciteerd. Indieners hebben immers slechts gesproken over een niet-principiële aantasting van het gemeentelijk belastinggebied, waarmee zij hebben willen aangeven dat het oogmerk van hun voorstel niet het verkleinen van het gemeentelijk belastinggebied is.

De leden van de VVD-, de PvdA- en de D66-fractie vragen of er inzicht bestaat in het aantal gemeenten dat geen vrijstelling gaf of geeft voor substraatteelt en die derhalve financiële gevolgen zullen ondervinden van de wetswijziging. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie antwoorden indieners dat zij niet aannemelijk achten dat gemeenten door de vrijstelling in financiële moeilijkheden dreigen te geraken. De financiële gevolgen van de voorgestelde vrijstelling zijn voor de individuele gemeenten relatief gering. In de mei-circulaire 1999 is naast veel omvangrijkere veranderingen zowel in negatieve als in positieve zin, ook het wetsvoorstel reeds aangekondigd. Gemeenten hebben in hun begrotingen derhalve rekening kunnen houden met de voorgestelde vrijstelling.

In dit kader trekken indieners opnieuw een parallel met de wet tot wijziging van de werktuigenvrijstelling. De regering slaagde er bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de werktuigenvrijstelling niet in om de Kamer een exact inzicht te geven in de effecten op het gemeentelijk belastinggebied en de exacte herverdeeffecten. Een en ander was aanleiding voor de Tweede Kamer om de motie Noorman-Den Uyl c.s. te aanvaarden (kamerstukken II 1998/99, 25 736, nr. 6) waarin om een monitoring en evaluatie werd gevraagd. Bij brief van 28 april 1999 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer laten weten dat het bedoelde onderzoek van de Waarderingskamer vooral een kwalitatieve functie zal hebben en daarvan amper kwantitatieve specificaties mogen worden verwacht.

Tegen die achtergrond zou het de indieners van het onderhavige wetsvoorstel enigszins bevreemden indien de Kamer hen nu ten aanzien van de substraatteeltvrijstelling wel gehouden zou achten zeer exacte kwantitatieve specificaties op voorhand te verstrekken en op basis

daarvan ook exact de herverdeeleffecten voor verschillende gemeenten aan te geven. Niettemin hebben de indieners, teneinde de Kamer nader te kunnen informeren, uiteraard wel getracht zoveel mogelijk gegevens te verzamelen. Zo gelieve u bijvoorbeeld hierna een overzicht van 25 gemeenten met de hoogste concentratie substraatteelt aan te treffen op basis van de landbouwtellingen 1998 van het CBS.

De indieners hebben in het kader van de verleende ambtelijke bijstand via de minister andermaal verzocht om nadere kwantitatieve gegevens, bij voorkeur uitgesplitst voor de jaren 1997 en 1998. Helaas blijkt deze informatie niet beschikbaar te zijn. Wel bestaat het voornemen om daarnaar nader onderzoek te laten doen, maar op dit moment zijn nog geen onderzoeken gestart. Voor zover er gegevens beschikbaar zijn, zijn substraatteeltobjecten niet als zodanig uitgesplitst. Dit is bijvoorbeeld ook niet het geval in de circulaire Gemeentefonds in verband met vaststelling suppletie-uitkering en enkele andere zaken d.d. 18 december 1997, waarin uiteindelijk de aangepaste bedragen per gemeente op basis van aan het CBS verstrekte gegevens zijn opgenomen.

Mede daarom zijn de indieners graag bereid om via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Waarderingskamer te vragen eveneens een onderzoek te doen verrichten naar de functie van de wettelijke vrijstelling van de substraatteelt in de praktijk die zich wat de indieners betreft met ingang van 1 januari 2000 (verder) zal gaan ontwikkelen.

Eén van de redenen waarom geen exact inzicht gegeven kan worden in de effecten op het gemeentelijk belastinggebied en de exacte herverdeel-effecten is dat door de aanvaarding van het amendement Noorman-Den Uyl c.s. (kamerstukken II 1994/95, 24 051, nr. 9) door de Kamer het preventief toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen is afgeschaft.

Herverdeeleffecten

De leden van de PvdA-fractie vragen een gedocumenteerd overzicht van de spreiding en concentratie van substraatteeltgebieden en de belastingcapaciteit daarvan in vijftientig gemeenten met de hoogste concentratie van substraatteelt. In antwoord daarop geven de indieners bijgaand overzicht. Bijgaande gegevens zijn geput uit de Landbouwtellingen 1998 van het CBS.

	Totaal substraatteelt onder glas, in ha. ¹	Belastingcapaciteit ²
Naaldwijk	289	1 354 254
's-Gravenzande	188	880 968
Monster	184	862 224
Pijnacker	181	848 166
Bleiswijk	176	824 736
Schipluiden	141	660 726
Berkel en Rodenrijs	134	627 924
Emmen	130	609 180
De Lier	128	599 808
Wateringen	112	571 692
Zevenhuizen	104	487 344
Moerkapelle		
Maasland	103	482 658
Horst	78	365 508
Breda	73	342 078
Nootdorp	73	342 078
Venlo	70	328 020
's-Gravenhage	64	299 904
Uithoorn	63	295 218
Vleuten-De Meern	61	285 846
Bergschenhoek	56	262 416
Asten	55	257 730
Nieuwerkerk aan den IJssel	51	238 986
Westvoorne	49	229 614
Amstelveen	48	224 928
Maasbree	47	220 242
Totaal	2 658	12 502 248

¹ Excl. potplanten.

² Uitgaande van een gemiddelde gecorrigeerde vervangingswaarde van f 1500.00 per ha en een rekentarief van f 15.62 per f 5000 aan waarde.

Op basis van bovenstaande gegevens zou het herverdeelteffect van deze gemeenten bedragen f 8 751 574. (70% van f 12 502 248).

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke regeling of bestuursakkoord is bepaald dat niet door de regering, maar door de Kamer gewekte verwachtingen bepalend zijn voor een extra uitkering uit het gemeentefonds. Alhoewel indieners niet formeel gebonden zijn aan de verwachtingen die door de regering bij gemeenten zijn gewekt c.q. de afspraken die met gemeenten zijn gemaakt, zouden de indieners zich wel moreel daaraan gebonden achten als niet de motie Van der Hoeven/Remkes was aanvaard. Deze motie werd in 1997 ingediend en aangenomen. Het jaar 1997 was immers het eerste jaar dat ingevolge de Fvw sprake was van herverdeling van de Algemene uitkering op basis van de belastingcapaciteit van gemeenten. Voorts liepen in dat jaar nog juridische procedures met verschillende uitspraken. Bovendien waren zeer veel gemeenten zogenoemde wetsfictiegemeenten. De motie werd dus aangenomen voordat de nieuwe jurisprudentie inzake substraatteelt kon worden «doorvertaald» naar de belastingcapaciteit in gemeenten met substraatteelt en diensgevolge in de uitkering per gemeente uit het gemeentefonds. Juist daardoor kon en kan immers geen enkele gemeente aanspraak maken op een hogere uitkering als gevolg van door het Rijk gewekte verwachtingen. Het hoogste orgaan van het Rijk had zich immers duidelijk uitgesproken. De vertraging bij het aanpassen van de wetgeving moge hooguit tot een tijdelijke meevaller voor sommige gemeenten aanleiding hebben gegeven, maar wordt thans volstrekt ten onrechte als verworven recht in een reeks van jaren gepresenteerd of als sinds lang bestaande situatie. Dit kunnen de indieners ook niet plaatsen nu zij constateren dat het Rijk eind 1997 nog steeds geen zicht had op de extra belastingcapaciteit van gemeenten met substraatteelt en sindsdien nog steeds bezig is om, onder andere via de Waarderingskamer, zicht te

krijgen op de belastingcapaciteit, in plaats van conform de wens van de kamermeerderheid in dat jaar de wetgeving aan te passen.

Zowel de leden van de VVD- als de leden van de D66-fractie vragen of eventuele nadelige financiële effecten voor gemeenten worden opgevangen. Indieners achten het aanvaardbaar dat niet in compensatie wordt voorzien op de hiervoor uiteen gezette gronden.

Het bevreemdt de indieners dat degenen die, al dan niet vooralsnog, kritische kanttekeningen bij het onderhavige wetsvoorstel plaatsen op basis van het thema van de gewekte verwachtingen, dat thema eenzijdig van toepassing achten op de relatie Rijk-gemeenten. De indieners zijn echter van mening dat het thema van de gewekte verwachtingen op zijn minst ook aan de orde is in de relatie Rijk-belastingplichtigen. Waar het gaat om de verwachting dat substraatteelt ook in de toekomst, dus ook na het arrest van de Hoge Raad van 24 september 1997, wettelijk vrijgesteld zou zijn van heffing van OZB, moge toch aannemelijk worden geacht dat de met ruime kamermeerderheid aanvaarde motie Van der Hoeven/Remkes bij betrokken ondernemers gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt. Zo voor sommige gemeenten de vertraging in de aanpassing van de wetgeving financiële meevallers heeft veroorzaakt in de jaren 1998 en 1999, kan – voor zover de betrokken gemeenten de wettelijke vrijstelling niet heeft omgezet in een vrijwillige – in voorkomende gevallen bij deze ondernemers reeds twee jaar sprake zijn van onverwachte financiële tegenvallers in de zin van opgelegde aanslagen voor de OZB.

Alhoewel wat de indieners van dit wetsvoorstel betreft het thema van gewekte verwachtingen en betrouwbare overheid alle fracties in de beide kamers aangaat, spreken zij hier in het bijzonder die fracties aan, die in het recente verleden de motie Van der Hoeven/Remkes hebben ondertekend of ondersteund en daarmee de basis hebben gelegd voor de bij ondernemers gewekte verwachtingen inzake wettelijke vrijstelling. Overigens zijn door de Kamer natuurlijk ook verwachtingen gewekt bij gemeenten die in afwachting van de uitvoering van de motie een facultatieve vrijstelling substraatteelt in de OZB hebben opgenomen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of geen sprake is van een indirecte of ketensubsidie kan geantwoord worden dat noch sprake is van een een indirecte noch van een ketensubsidie aangezien het een vrijstelling van heffing betreft. Indieners verwijzen naar de parallel met de werktuigenvrijstelling.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de naam en expertise van de deskundige die de indieners heeft verzekerd dat de interpretatie die in de toelichting is gegeven de juiste is, kunnen de indieners niet ingaan. Indieners hebben de betrokken bewindslieden verzocht om technische ambtelijke bijstand bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel, die hen is verleend. Zij menen dat het ongebruikelijk is en niet op hun weg ligt om de namen en expertise van ambtenaren die namens de minister technische bijstand hebben verleend, bekend te maken. Uiteraard veronderstellen indieners de samenstelling en expertise van de Raad van State genoegzaam bekend.

Zowel de leden van de VVD- als de leden van de SGP-fractie wijzen op de stelling van de VNG dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met artikel 2 Fvw. Die suggestie ligt ook enigszins besloten in de brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken d.d. 2 juni 1999 (voorlaatste alinea van de brief). Indieners delen deze mening niet. In de Memorie van Toelichting van hun wetsvoorstel hebben de indieners immers in een aparte

paragraaf aangegeven wat de gevolgen voor de gemeenten zouden zijn bij aanvaarding van het wetsvoorstel.

Zij hebben daarbij tevens aangegeven waarom in dit specifieke geval (de wetgeving is het rechtstreeks gevolg van de weigering van de regering om de door een ruime kamermeerderheid aanvaarde motie Van der Hoeven/Remkes uit te voeren) herverdeeffecten binnen het gemeentefonds opgevangen kunnen worden.

Voorts is zowel door de regering over het al dan niet uitvoeren van de motie Van der Hoeven/Remkes als door de indieners met de VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten voorafgaand overleg gevoerd, zodat ook in dat opzicht is voldaan aan de Fvw.

Tenslotte wijzen de indieners erop dat ook de Raad van State op geen enkele wijze heeft aangegeven dat het wetsvoorstel op gespannen voet zou staan met de Fvw.

Europese regelgeving

Op de vraag van de PvdA-fractie of de indieners zich ervan hebben vergewist of in het kader van de Europese regelgeving een onbepaalde belastingvrijstelling van cultuurgrond nog wel past binnen de Europese richtlijnen, antwoorden de indieners dat deze zo ruim beschreven vraagstelling niet aan de orde is bij het onderhavige wetsvoorstel. Zij roepen in herinnering dat bij het algemeen overleg van 2 december 1998 door de bewindslieden een onderzoek naar de wenselijkheid en reikwijdte van de wettelijke vrijstellingen in de toekomst, mede tegen de achtergrond van de Europese regelgeving, is toegezegd. Alhoewel de indieners geenszins om een dergelijk onderzoek hebben gevraagd, wachten zij de uitkomsten daarvan af.

Toch willen de indieners niet voorbij gaan aan het vraagstuk van de Europese regelgeving in relatie tot de voorgestelde cultuurgrondvrijstelling voor substraatteelt. In EG-verband zijn bij het nemen van nationale belastingmaatregelen twee waarborgen ten faveure van de vrije mededinging van belang: het fiscaal discriminatieverbod en het staatssteunverbod. Het fiscaal discriminatieverbod is hier niet aan de orde, aangezien de vrijheid van goederenverkeer hier niet in het geding is. Het staatssteunregime heeft tot doel te voorkomen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed door tegemoetkomingen van overheidswege die – in verschillende vormen – de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen. De formulering «bepaalde ondernemingen of bepaalde producties» betekent dat alle steunmaatregelen van de lidstaten of steunmaatregelen met staatsmiddelen bekostigd waardoor bepaalde ondernemingen, een bepaalde bedrijfstak en/of bepaalde goederen worden begunstigd ten gevolge waarvan mededingingsverhoudingen kunnen worden verstoord, verboden zijn. Relevant zijn dus specifieke maatregelen die bedrijven, een bedrijfstak, of bepaalde bedrijfstakken selectief bevoordelen door middel van productiesteun; meer concreet: vermindering van investerings-, productie- en afzetlasten. Steun aan bepaalde bedrijven of (de productie van) bepaalde goederen houdt in dat de ondernemingslasten van die bedrijven worden verlicht. Het voorstel tot nadere definiëring van de cultuurgrondvrijstelling, nu daar in de jurisprudentie onduidelijkheid over is gebleken, wil de indieners niet voorkomen als een steunmaatregel. De faciliteit was immers al een bestaande bij de inwerkingtreding van het EG-verdrag en de Commissie heeft nimmer aanleiding gevonden deze tot voorwerp van bestendig onderzoek te maken. De faciliteit geldt algemeen voor een hele groep ondernemingen die niet concurreren met andere groepen onderne-

mingen, zoals bijvoorbeeld de investeringsaftrek ook algemeen geldt voor alle ondernemers die investeringen verrichten.

De indieners hebben, bij het teruglezen van alle voorafgaande discussies en gewisselde stukken, allereerst geconstateerd dat ten tijde van de indiening en beoordeling door de regering van de motie Van der Hoeven/Remkes door de regering nimmer is gesteld dat deze niet zou kunnen worden uitgevoerd omdat de strekking daarvan in strijd zou zijn met Europees recht.

Evenmin heeft de regering de Europese context in haar verweer opgenomen toen vanuit de kamer nadere vragen zijn gesteld over de uitvoering van de in 1997 aanvaarde motie, zoals bij de behandeling van de begroting van het Ministerie voor Landbouw en Visserij in het najaar van 1998. Zelfs de brief d.d. 23 november 1998 van de betrokken bewindslieden namens de regering voorafgaand en ten behoeve van het Algemeen Overleg met de kamercommissie Binnenlandse Zaken over onder meer het Gemeentefonds, waarin het al dan niet uitvoeren van de motie Van der Hoeven/Remkes aan de orde zou komen, roerde het thema van blokkerende Europese regelgeving niet aan. Dit, terwijl indien de Europese regelgeving daadwerkelijk aan de uitvoering van de motie in de weg zou staan, de door de regering wel aangevoerde argumenten om de motie niet uit te voeren achterwege hadden kunnen blijven als van minder belang.

Eventuele strijdigheid van de wettekst met het Europese recht is door de indieners bekeken. Overigens hebben zij uit oogpunt van zorgvuldige voorbereiding de betrokken bewindslieden om technische ambtelijke bijstand verzocht bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Deze bijstand is verleend. Uit de ingewonnen en aangeleverde informatie is van strijdigheid niet gebleken.

Teneinde de kwestie van de eventuele strijdigheid met Europese regelgeving echter niet aan de aandacht van de Raad van State en de beide kamers te onttrekken, hebben de indieners gemeend in de memorie van toelichting daaraan een aparte paragraaf te moeten wijden. Zij hebben daarin niet volstaan met het aanhalen van de geldende Europese regelgeving, maar bewust ook hun opvatting gegeven van de wijze waarop die in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel naar hun oordeel zou moeten worden geïnterpreteerd. Door de Raad van State zijn daarover vervolgens geen opmerkingen gemaakt.

Het moge duidelijk zijn dat de indieners in het licht van het voorgaande geen behoefte hebben aan uitstel van de plenaire behandeling vanwege door de leden van de PvdA-fractie vooronderstelde noodzakelijke afstemming van het onderhavige wetsvoorstel op Europese regelgeving.

De Europese Commissie dient van fiscale steunmaatregelen ingevolge artikel 88 EG-verdrag tijdig op de hoogte te worden gesteld. Voor zover dat nodig is zijn de indieners daartoe bereid, maar zij tekenen daarbij onder verwijzing naar het voorgaande wel aan dat het onderhavige wetsvoorstel aansluit op een bestaande vrijstelling.

Met de hierboven gegeven uiteenzetting over het onderhavige wetsvoorstel in het kader van Europese regelgeving achten de indieners ook de vragen van de leden van de SGP-fractie dienaangaande voldoende beantwoord.

Artikelsgewijs

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de reikwijdte van de term glasopstanden verschilt van de term glasopstallen kan geantwoord worden dat de term glasopstallen op aanwijzing van de Raad van State gewijzigd is in glasopstanden. Deze aanpassing was louter redactioneel.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de reikwijdte van het begrip substraatteelt in glastopstanden wordt verwezen naar de paragraaf over begripsafbakening.

Van der Hoeven
Luchtenveld