

Vergaderjaar 2005–2006

30 577

Wijziging van enkele belastingwetten ter vermindering van administratieve lasten (Wijzigingsplan «Paarse krokodil»)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 mei 2006 en het nader rapport d.d. 23 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 april 2006, no. 06.001463, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten (vereenvoudiging van het loonbegrip en de loonadministratie en enkele andere maatregelen ter vermindering van administratieve lasten), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een uitwerking in de fiscale wetgeving van het rapport «Beleving telt» dat concrete voorstellen bevat voor reductie van administratieve lasten en vermindering van irritatiepunten van werkgevers met betrekking tot het loondomein. In het verlengde van het rapport voorziet het voorstel in enkele andere fiscale maatregelen ter reductie van administratieve lasten en daaraan verbonden irritaties bij burgers en bedrijven.

Bij de aanbieding van het voorstel is een concept van de met het voorstel samenhangende wijzigingen in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 ter informatie bijgevoegd. De Raad van State heeft van dit concept kennis genomen.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij kanttekeningen met betrekking tot onder andere de budgettaire neutraliteit van het voorstel, het laten vervallen van de loonbelastingverklaring en de daaraan gekoppelde beoogde reductie van administratieve lasten en de vormgeving van de bedrijfsfitnessfaciliteit.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 april 2006, no. 06.001463, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 mei 2006, no. W06.06.0114/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Budgettaire neutraliteit

Het voorstel is budgettair neutraal vormgegeven. Financiering van de maatregelen geschiedt met name door middel van het eenmalig gedeeltelijk achterwege laten van de indexatie van de arbeidskorting en een verhoging van het percentage niet aftrekbare gemengde kosten met 1,5%-punt. Naar het oordeel van de Raad kunnen de voorgestelde maatregelen worden gerekend

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tot het reguliere onderhoud van de desbetreffende belastingwetten. Dergelijk onderhoud behoeft niet budgettair neutraal te zijn. De Raad adviseert de keuze voor de budgettaire neutraliteit van het voorstel in de toelichting nader te motiveren.

1. Budgettaire neutraliteit

De voorgestelde maatregelen hebben primair tot doel het verminderen van administratieve lasten en daaraan verbonden irritaties. Tegen deze achtergrond is besloten deze maatregelen niet gepaard te laten gaan met lastenverlichting maar te financieren met aanvullende dekkingsmaatregelen. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

2. Vervallen van de loonbelastingverklaring

Het afschaffen van de loonbelastingverklaring levert volgens de ramingen een reductie van de administratieve lasten op van € 18,4 mln. en vormt daarmee de grootste post in het voorgestelde pakket maatregelen. De omvang van de vermindering van administratieve lasten wordt gemotiveerd door er op te wijzen dat het tweede contactmoment – te weten het contactmoment inzake de loonbelastingverklaring dat volgt op het contactmoment inzake de eerstedagsmelding – tussen werkgever en werknemer verdwijnt, de administratie van gegevens door de werkgever vormvrij wordt en een verdere formulierestroom wordt voorkomen.

De Raad plaatst bij deze motivering van de geraamde reductie de volgende kanttekeningen. De gegevens die in de loonbelastingverklaring dienen te worden opgenomen, moeten ook na het vervallen van deze verklaring nog door de werknemer verstrekt en door de werkgever geadmistreerd worden. Daarbij kan ook onder de huidige wetgeving het contactmoment van de loonbelastingverklaring samenvallen met het contactmoment van de eerstedagsmelding; deze momenten behoeven elkaar niet per se op te volgen, althans voor het samenvallen bestaan geen wettelijke belemmeringen.

Wellicht kan de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 op dit punt worden aangepast. De meerwaarde van het afschaffen van de loonbelastingverklaring zou aldus bestaan in het vormvrij administreren van de gegevens door de werkgever zonder dat hij voor de vergaring van de gegevens gebruik behoeft te maken van een daartoe ontworpen formulier. De Raad twijfelt dan ook aan de juistheid van de geraamde omvang van de reductie van de administratieve lasten uit hoofde van het afschaffen van de loonbelastingverklaring.

De Raad adviseert de geraamde reductie van de administratieve lasten uit hoofde van het afschaffen van de loonbelastingverklaring in de toelichting een nadere onderbouwing te geven.

2. Vervallen van de loonbelastingverklaring

De raming van de reductie van de administratieve lasten uit hoofde van het afschaffen van de loonbelastingverklaring berust onder meer op de omstandigheid dat in de nulmeting van de administratieve lasten bedrijfsleven een relatief aanzienlijk bedrag aan administratieve lasten ad € 20 mln. voor de loonbelastingverklaring in de huidige vorm is opgenomen¹. Een belangrijk deel daarvan wordt overgenomen door de EDM, die in de plaats komt van de melding sociale verzekering. Wat in de fiscale sfeer terugkomt is een vormvrije gegevensverstrekking, die zal opgaan in het proces dat de werkgever ten behoeve van de EDM zal inrichten. Met deze verstrekking is naar schatting € 1,6 mln. aan AL gemoeid. In de memorie van toelichting is een en ander nader verduidelijkt.

3. Bewaarplicht vervoerbewijzen

De Raad plaatst ook kanttekeningen bij de voorgestelde versoepeling van de bewaarplicht van vervoerbewijzen (de voorwaarde inzake het verplicht archiveren van vervoerbewijzen per werknemer vervalt). De vervoerbewijzen zullen immers door de werkgever bewaard dienen te blijven, zij het vormvrij. De Raad twijfelt daarom aan de juistheid van de geraamde omvang van de reductie van de administratieve lasten uit hoofde van het afschaffen van de voorgeschreven bewaarplicht van vervoerbewijzen per werknemer.

De Raad adviseert de geraamde reductie van de administratieve lasten uit hoofde van het afschaffen van de bewaarplicht van vervoerbewijzen in de toelichting een nadere onderbouwing te geven.

¹ Zoals vermeld in het rapport *Beleving telt* (blz. 27) heeft nadere analyse van de nulmeting overigens uitgewezen dat daarbij is uitgegaan van een te groot aantal loonbelastingverklaringen.

3. Bewaarplicht vervoerbewijzen

Uit de nulmeting administratieve lasten blijkt dat naar de stand van 31 december 2002 een bedrag van € 16 mln. is gemoeid met de bewaarplicht voor OV-vervoerbewijzen. Met het voorstel inzake de bewaarplicht wordt beoogd werkgevers in staat te stellen vervoerbewijzen voortaan op een door hen zelf te bepalen wijze te bewaren. Daarmee vervalt het vereiste dat vervoerbewijzen – bijvoorbeeld alfabetisch of op personeelsnummer – *per werknemer* moeten worden bewaard. Waar nieuw gedeclareerde vervoerbewijzen nu nog elk betalingstijdvak afzonderlijk bij de reeds eerder gearchieveerde vervoerbewijzen van een bepaalde werknemer in de administratie moeten worden opgenomen, kan de werkgever er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel desgewenst mee volstaan vervoerbewijzen bijvoorbeeld gebundeld per betalingstijdvak in de administratie op te nemen. De inschatting is dat de administratieve lasten van het bewaren van OV-vervoerbewijzen als gevolg daarvan met de helft zullen afnemen. De memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangevuld.

4. Bedrijfsfitnessfaciliteit

De regeling van de belastingvrije vergoedingen en verstrekkingen ter zake van bedrijfsfitness wordt versoepeld. Uit het ter informatie meegezonden concept van de wijzigingen in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 is af te leiden dat deelneming aan de fitness moet openstaan voor alle of nagenoeg alle werknemers of voor alle of nagenoeg alle werknemers met dezelfde arbeidsplaats die niet is gelegen in de woning van een van deze werknemers. Vergoedingen en verstrekkingen ter zake van bedrijfsfitness zijn niet vrij, indien deze uitsluitend toekomen aan een werknemer en/of zijn partner in de zin van artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001, welke werknemer, al dan niet tezamen met zijn partner of zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn, direct of indirect, voor ten minste één derde gedeelte van het geplaatste aandelenkapitaal aandeelhouder is in de vennootschap waarvoor hij werkzaam is. Indien de feitelijke deelname aan de bedrijfsfitness beperkt blijft tot de directeur/aandeelhouder en diens partner mist de regeling toepassing. De Raad merkt op dat, waar het overheidsbeleid erop gericht is om een gezonde levensstijl te bevorderen, het vrijlaten van de vergoeding of verstrekking indien uitsluitend de directeur/aandeelhouder en/of diens partner feitelijk deelnemen aan de bedrijfsfitness geen bezwaren behoeft te onderkennen. De Raad merkt tevens op dat indien in de voorgestelde regeling naast de directeur/aandeelhouder en diens partner ook een andere werknemer aan de bedrijfsfitness deelneemt en die andere werknemer vervolgens de deelname beëindigt, dit onmiddellijke beëindiging van de faciliteit impliceert. Naar het oordeel van de Raad is dit niet geheel redelijk. De Raad adviseert de regeling zodanig in te richten dat de belastingvrije vergoeding en verstrekking ter zake van bedrijfsfitness ten aanzien van de directeur/aandeelhouder en diens partner niet afhankelijk is van de feitelijke deelname aan de fitness van ten minste een andere werknemer, althans dat het verval van de faciliteit aan een redelijke termijn wordt gebonden.

4. Bedrijfsfitnessfaciliteit

De loonbelasting kent geen algemene vrijstelling voor fitness omdat de kosten daarvan tot de particuliere uitgaven van werknemers en andere belastingplichtigen behoren. Er geldt binnen het kader van de vrije vergoedingen en verstrekkingen alleen een faciliteit voor bedrijfsfitness. De achtergrond daarvan is dat bedrijfsfitness voor veel werkgevers een onderdeel vormt van een personeelsbeleid dat erop is gericht werknemers in staat te stellen hun functie goed en in goede gezondheid te vervullen, waarbij het voordeel dat de werknemers van de fitness hebben niet als arbeidsopbrengst wordt ervaren. Van een dergelijk personeelsbeleid is geen sprake bij een BV met alleen een directeur/aandeelhouder of diens partner. Dan moet de fitness worden aangemerkt als individuele sportbeoefening waarvan de kosten tot de particuliere uitgaven moeten worden gerekend. In een dergelijke situatie zou het uitsluitend aanleggen van de toets of 90% van de werknemers aan de fitness kan deelnemen tot een te ruime toepassing van de faciliteit leiden. Met de situatie van een BV met alleen een directeur/aandeelhouder of diens partner kan worden gelijkgesteld de situatie van een BV met meerdere werknemers waarbij de deelname aan de fitness aan de werknemers open heeft gestaan, maar het toch alleen de directeur/aandeelhouder of diens partner is die fitness.

De Raad acht het niet geheel redelijk dat de faciliteit voor een directeur/aandeelhouder onmiddellijk eindigt als een andere werknemer de deelname aan de fitness eindigt en adviseert het verval van de faciliteit dan aan een redelijke termijn te binden.

De mogelijkheid dat het stoppen met de fitness door een andere werknemer tot gevolg kan hebben dat de directeur/aandeelhouder opeens meer aan loonheffing is verschuldigd, kan inderdaad als een bezwaar van de regeling worden gezien. Het tegemoet komen daaraan zou de tekst van de regeling echter verzwaren, terwijl de gevolgen van de heffing voor een directeur/aandeelhouder slechts minimaal zijn. Genoemd bezwaar kan daarom worden aanvaard; het doel van vereenvoudiging mag hier zwaarder wegen dan de rechtvaardigheid van een overgangsregeling. Overigens bestaat hier veelal de mogelijkheid van eindheffing (artikel 31, eerste lid, onderdeel h, van de Wet op de loonbelasting 1964 in verbinding met artikel 82a van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001) waardoor er bij de directeur/aandeelhouder in de loonsfeer geen onverhoeds negatief inkomenseffect optreedt.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal andere redactionele en technische verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. In dit kader is tevens de titel van het wetsvoorstel gewijzigd.

6. Vergunning tank rode olie en overgangsbepaling aanhangwagens
Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in Artikel IV van het wetsvoorstel nader te verduidelijken dat het bij het vervallen van de vergunningen voor een (opslag)tank met rode olie, moet gaan om (opslag)tanks behorende bij afleveringspompen die rode olie bevatten die uitsluitend wordt afgeleverd in de brandstoftanks van motorrijtuigen die geen gebruik maken van de weg, motorrijtuigen die gewoonlijk geen gebruik maken van de weg en schepen andere dan pleziervaartuigen. De bedoelde motorrijtuigen en schepen moeten in het bezit zijn van en worden gebruikt door degene die de beschikking heeft over de opslagtank.

Tenslotte is nog van de gelegenheid gebruik gemaakt om een expliciete overgangsbepaling in te voegen voor teruggaaf van motorrijtuigenbelasting die al is betaald op het tijdstip van de in artikel V, onderdeel B, van het wetsvoorstel opgenomen afschaffing van de heffing voor aanhangwagens.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

Tevens moge ik U verzoeken het hierbij gevoegde concept van de met het bovenvermelde voorstel samenhangende wijzigingen in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 ter informatie naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden¹.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W06.06.0114/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel III «Tabel I bij» vervangen door: Tabel I behorende bij.
- In artikel VI «Het tot zevende lid vernummerde achtste lid» vervangen door: Het zevende lid (nieuw).
- De tekst van artikel VII vervangen door «Artikel 25, derde tot en met vijfde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag vervalt.»
- In artikel VIII «op de bedragen van» vervangen door: op de bedragen, genoemd in.
- In artikel X, onderdeel C, «2» vervangen door «2.».
- De tekst van artikel XI vervangen door «In artikel 49, vierde lid, onderdeel b, van de Invorderingswet 1990 wordt «41, tweede lid» vervangen door: 41.»