

Vergaderjaar 1995–1996

24 428

Wijziging van de Wet op de vermogensbelasting 1964, de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Invorderingswet 1990 (terugsluis opbrengst reparatiewetsvoorstel-btw)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 september 1995 en het nader rapport d.d. 25 september 1995, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 juli 1995, no. 95.005833, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de vermogensbelasting 1964, de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Invorderingswet 1990 (terugsluis opbrengst reparatiewetsvoorstel-btw).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 juli 1995, nr. 95.005833, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 1995, nr. W06.95.0355, bied ik U hierbij aan.

1. Het voorstel van wet omvat een reeks van belastingverminderingen die worden gefinancierd uit de beoogde opbrengst van de wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere wetten in verband met de bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken (Kamerstukken II 1994/95, 24 172) (hierna de reparatiewet). Uitdrukkelijk brengt de staatssecretaris in het onderdeel Algemeen kader van de toelichting het genereren van deze opbrengst in verband met het mogelijk maken van de lastenverlichting. De Raad van State is van oordeel dat het verbinden van opbrengstgenererende maatregelen aan lastenverlichtende maatregelen, die op zich geen enkele relatie met elkaar hebben, moet worden vermeden aangezien daarmee een oneigenlijk element wordt gebracht in de afweging of bepaalde lastenverlichtende maatregelen moeten worden genomen. Dit negatieve element wordt nog versterkt indien, zoals in het onderhavige geval, de opbrengstgenererende maatregelen worden gekarakteriseerd als reparatiewetgeving, die noodzakelijk wordt geoordeeld om uitholling van de opbrengst van de desbetreffende belasting te voorkomen.

De door de staatssecretaris gevolgde aanpak maakt het moeilijk ten aanzien van de afzonderlijke voorstellen te beoordelen of zij de meeste prioriteit behoren te hebben. Een dergelijke beoordeling zou overigens het best passen in het kader van het Belastingplan 1996 waarin naar de Raad aanneemt alle per 1 januari 1996 of later ingaande wijzigingen in de belastingwetten – bij voorkeur in afzonderlijke voorstellen – bijeen zullen zijn gebracht.

De voorgestelde vorm van terugsluizing van de opbrengst van de reparatiewetgeving heeft naar het oordeel van de Raad ook een ander karakter dan de door de regering beoogde terugsluizing van de opbrengst van de regulerende energiebelasting. In dit laatste geval wordt immers beoogd de invoering van een nieuwe heffing qua effect voor de individuele huishouding inkomens-neutraal te doen verlopen door algemene maatregelen, zoals aanpassing van tarieven en «globale» vrijstellingen.

De Raad adviseert in de toelichting ten principale op deze algemene aspecten in te gaan en daarbij een overzicht op te nemen van alle lastenverlichtende maatregelen, met de daarbij behorende budgettaire effecten, die thans in reeds ingediende en nog voorgenomen wetgeving met inbegrip van het Belastingplan 1996, zijn voorzien.

1. Naar aanleiding van de desbetreffende opmerkingen van de Raad merk ik op dat in het onderhavige wetsvoorstel de inwerkingtreding van het terugsluispakket van fiscale maatregelen wordt gekoppeld aan de inwerkingtreding van het btw-reparatiewetsvoorstel. Hiermee wordt verzekerd dat de financiële dekking voor de lastenverlichting is gewaarborgd. Deze aanpak doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Staten-Generaal. Anders dan de Raad meen ik dat hiermee geen oneigenlijk element in de afweging over de te nemen lastenverlichtende maatregelen is gebracht. Gehoor gevend aan de wens van de Raad is de toelichting op dit punt aangevuld en is een overzicht opgenomen van alle lastenverlichtende en overige fiscale maatregelen voor 1996 met de daarbij behorende budgettaire effecten.

2. In het voorstel zijn maatregelen van sterk uiteenlopende aard bijeengebracht. Zoals reeds eerder door de Raad is opgemerkt in de adviezen inzake het Belastingplan 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 22 873, B, punt 1) en het initiatiefwetsvoorstel Vreugdenhil-Vermeend (Kamerstukken II 1993/94, 23 071, A, punt 2) legt deze wijze van aanbieden van de maatregelen druk op de besluitvorming. In de toelichting dient te worden uiteengezet om welke reden sommige maatregelen wel en andere niet in een afzonderlijk voorstel zijn neergelegd.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad die opmerkt dat in het voorstel maatregelen van sterk uiteenlopende aard zijn bijeengebracht, is in de toelichting een passage opgenomen waarin wordt uiteengezet waarom sommige maatregelen wel en andere niet in een afzonderlijk voorstel zijn neergelegd.

3. In het onderdeel Hoofddijnen van de aanwending, van hoofdstuk I. INLEIDING, van de toelichting wordt het belang geschetst dat Nederland «concurrerend moet blijven ten opzichte van onze belangrijkste handelspartners». Daarbij gaat het om verbetering van de fiscale infrastructuur gericht op het op mondiaal niveau aantrekkelijk houden van Nederland voor investeringen waaruit duurzame werkgelegenheid voortvloeit. Van de in het rapport Fiscale stimuleringsmaatregelen gedane aanbevelingen worden er in het voorstel vier overgenomen, terwijl zij worden aangevuld met een tweetal andere maatregelen in hetzelfde vlak.

Gelet op het geschetste belang, is de Raad van oordeel dat in de toelichting uiteen moet worden gezet om welke reden de realisering van deze maatregelen afhankelijk wordt gesteld van de invoering van de reparatiewet.

3. De Raad gaat in op het in de toelichting bij dit voorstel geschetste belang van het concurrerend houden van Nederland en de daarvoor te nemen maatregelen. De Raad verbindt daaraan het oordeel dat uiteen zou moeten gezet om welke reden de realisering van een aantal van deze maatregelen afhankelijk wordt gesteld van de invoering van de reparatiewet. Ik merk ter zake op dat de invoering van de terugsluismaatregelen om budgettaire redenen is gekoppeld aan de invoering van de btw-reparatiewet. De toelichting is op dit vlak aangevuld.

4. De in artikel I voorziene verhoging van de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting stelt opnieuw de verhouding tussen (vermogende) ondernemers en andere vermogensbezitters aan de orde. De enkele stelling dat deze maatregel een bijdrage levert aan de verbetering van de vermogens-

positie van met name de «kleine» ondernemer/natuurlijke persoon, rechtvaardigt deze verbetering van de faciliteit niet tegenover die overige vermogensbezitters. Deze maatregel dient sterker gefundeerd te worden waarbij in het bijzonder de onderlinge verhoudingen tussen vermogensbezitters aan de orde moet komen. Ten minste moet de toelichting worden aangevuld.

4. Naar de mening van de Raad stelt een verhoging van de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting opnieuw de verhouding tussen ondernemingsgebonden en niet-ondernemingsgebonden vermogen aan de orde.

Aan het verzoek van de Raad om de toelichting terzake aan te vullen is gevolg gegeven.

5. Met betrekking tot de grensbedragen die in de omzetbelasting gelden voor bepaalde vrijstellingen merkt de Raad op dat van een systematische aanpassing aan de inflatie geen sprake is. Voor een goede beoordeling zou in de toelichting de ontwikkeling van de reële waarde van de grensbedragen sinds 1979 kunnen worden opgenomen. De Raad beveelt aan aan te geven om welke reden deze grensbedragen niet jaarlijks aan de inflatoire ontwikkeling worden aangepast, en welke invloed daarbij wordt toegekend aan de concurrentieverhoudingen, die bij de onderhavige bijstelling van invloed zijn geweest.

5. Ingevolge de aanbeveling van de Raad wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op de reden van het niet jaarlijks aanpassen aan de inflatie van de grensbedragen die gelden voor de onderhavige vrijstellingen. Tevens wordt toegelicht waarom onder meer op grond van de concurrentieverhoudingen tot de onderhavige beperkte bijstelling is besloten.

6. De kantine-regeling is niet opgenomen in de omzetbelastingwetgeving, maar berust op een ministeriële resolutie. Gegeven het belang dat met deze regeling is gemoeid kan naar het oordeel van de Raad niet met een buitenwettelijke regeling worden volstaan, maar dient voor de vrijstelling een basis in de wet te worden gecreëerd. In de toelichting moet zicht worden gegeven op de hiermee gemoeide wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB'68).

Indien met betrekking tot de verhoging van het grensbedrag tot f 150 000,- overeenstemming is bereikt met Horecaf Nederland als overkoepelende organisatie in de horecabranche, dient dit uitdrukkelijk in de toelichting te worden vermeld.

6. Het oordeel van de Raad dat met betrekking tot de kantine-regeling niet met een buitenwettelijke regeling in de vorm van een administratief voorschrift kan worden volstaan zodat voor de desbetreffende vrijstelling een basis in de wet zou moeten worden gecreëerd, deel ik niet.

In het administratieve voorschrift waarin de kantine-regeling is opgenomen is een aantal voorwaarden en beperkingen opgenomen.

Doordat het hier een administratief voorschrift betreft kan flexibel, snel en efficiënt in overleg met het relevante bedrijfsleven en de desbetreffende onderdelen van de sociaal-culturele sector, op evenwichtige wijze worden ingegrepen als een verstoring van concurrentieverhoudingen door paracommerciële activiteiten optreedt.

Daarbij komt dat in het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bepaalde activiteiten uit te sluiten van de wettelijke vrijstellingen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt de status van het overleg met de horeca-branche beschreven.

7. Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel f, Wet OB'68 jo artikel 7, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting, zijn de leveringen en diensten van de openbare musea of verzamelingen, alleen voor het geven van gelegenheid tot bezichtiging van voorwerpen die zijn bestemd om daarin te blijven bewaard, thans vrijgesteld van de heffing van omzetbelasting (Bijlage B, onderdeel b, post 17). In het onderhavige voorstel wordt het verlenen van toegang tot openbare musea of verzamelingen belast met 6% omzetbelasting.

Dit voorstel brengt, mede door het toerekenen van de voorbelasting aan de laag belaste en vrijgestelde prestaties, extra administratieve lasten mee. In de toelichting dient inzicht te worden gegeven in de voorbelasting die op de museale diensten en leveringen drukt, alsmede dient te worden ingegaan op de vraag welk voordeel of nadeel het onderbrengen van alle diensten en leveringen onder het verlaagde omzetbelastingtarief voor de openbare musea en verzamelingen heeft.

7. De Raad gaat in op de bestaande btw-vrijstelling voor musea die geldt voor het geven van gelegenheid tot bezichtiging van voorwerpen die zijn bestemd om daarin te blijven bewaard. De opmerking van de Raad dat dit voorstel, mede door het toerekenen van de voorbelasting aan de laag belaste en vrijgestelde prestaties, extra administratieve lasten meebrengt, moet op een misverstand berusten. Het onderhavige wetsvoorstel dat er toe strekt de thans naar het algemene btw-tarief belaste prestaties onder het verlaagde btw-tarief te brengen, verandert niet de thans al bestaande administratieve situatie van splitsing van voorbelasting.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de relatie tussen de btw-vrijstelling en het verlaagd tarief voor musea.

8. Uit de toelichting blijkt dat het brengen van culturele prestaties naar het verlaagde tarief ook is ingegeven om een eerste bijdrage te leveren aan de zogenoemde ombuigingsproblematiek voor de gesubsidieerde culturele sector. De Raad is van oordeel dat op zich het verlagen van het omzetbelastingtarief als resultante van het compenseren van belastingbetalingen en subsidie-ontvangsten een verrekeningsmethode vormt, waartegen onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden geen bezwaren behoeven te bestaan. Bezwaren tegen het voorstel als zodanig komen echter wel op, indien in de vorm van een convenant een pseudobelasting wordt gelegd op de zogenoemde vrije producenten teneinde de helft van het voordeel van de omzetbelastingverlaging terug te sluizen naar de gesubsidieerde culturele sector. Dit lijkt een oneigenlijke methode om de toepassing van het verlaagde tarief zoveel mogelijk te concentreren bij de gesubsidieerde sector en het materieel terugnemen van een deel van de hiervoor genoemde ombuigingsproblematiek minder zichtbaar te doen zijn.

Ten minste dient in de toelichting deze handelwijze dragend te worden verdedigd.

8. Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt in de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting gegeven over de achtergronden en de stand van zaken met betrekking tot de besprekingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de zogenoemde vrije producenten, welke ten doel hebben met hen een civielrechtelijk convenant te sluiten ten einde de helft van het voordeel van de btw-verlaging terug te sluizen naar de gesubsidieerde sector.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerkingen van de Raad meen ik dat hierbij naar mijn mening niet kan worden gesproken van een pseudobelasting en van een methode die oneigenlijk lijkt. Het resultaat van de gevolgde, wellicht in de ogen van de Raad onconventionele, aanpak zal een lastenverlichting zijn voor de gehele culturele sector, ook voor de commerciële sector die tevens op vrijwillige basis ten gunste van de Nederlandse culturele voorzieningen een bijdrage levert aan de instandhouding, verbreding en vernieuwing van culturele activiteiten in Nederland. De (gedeeltelijke) oplossing van de ombuigingsproblematiek voor de gesubsidieerde culturele sector wordt hierdoor naar mijn mening niet minder zichtbaar gemaakt.

9. De voorgestelde wijziging van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer betreft niet alleen uitbreiding van de vrijstelling tot de kleinkinderen en hun echtgenoten, maar ook tot de echtgenoten van de stief- en pleegkinderen. De toelichting dient mede aan dit aspect aandacht te geven.

9. Ik heb gevolg gegeven aan het advies van de Raad door in de memorie van toelichting aandacht te geven aan het aspect dat de voorgestelde

uitbreiding van de onderhavige vrijstelling ook ziet op de echtgenoten van de stief- en pleegkinderen.

10. In onderdeel 6. Inkomstenbelasting van de toelichting wordt een beschouwing gegeven over een voorgenomen aanwijzing van bedrijfsmiddelen, waarvan de aanschaffings- of voortbrengingskosten willekeurig zullen kunnen worden afgeschreven (artikel 10 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB'64)). Naar het oordeel van de Raad is aanwijzing in de beoogde vorm alleen mogelijk, indien artikel 10, derde lid, onderdeel b, Wet IB'64 in die zin gewijzigd is dat naast de aanwijzing van de bedrijfsmiddelen als zodanig en de regio's waarvoor de aanwijzing geldt, ook in de beperking van de (groepen van) belastingplichtigen is voorzien. Het voorstel van wet dient in deze zin te worden aangevuld.

10. Het huidige artikel 10, derde lid, onderdeel b, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 verleent de bevoegdheid om bedrijfsmiddelen aan te wijzen ter zake waarvan de aanschaffings- of voortbrengingskosten willekeurig kunnen worden afgeschreven. Naar mijn oordeel omvat deze bevoegdheid ook de mogelijkheid om over te gaan tot aanwijzing van immateriële activa die worden verkregen in het kader van de verwerving van een zelfstandig deel van een buitenlandse onderneming, dat naar Nederland wordt verplaatst. Het gaat daarbij namelijk om een groep van bedrijfsmiddelen en niet om een groep van belastingplichtigen.

11. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. In de bij het advies behorende bijlage maakt de Raad een redactionele kanttekening. Deze kanttekening heeft mij aanleiding gegeven het wetsvoorstel aan te passen. Ik heb van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele passages te actualiseren.

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*

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.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 september 1995, no. W06.95.0355, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In Artikel II, onderdeel A, vervangen «de in dit lid bedoelde leveringen» door: de in dit onderdeel bedoelde leveringen.