

Vergaderjaar 1995–1996

24 476

Wijziging van de Wet Infrastructuurfonds en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (herziening van de voeding van het Infrastructuurfonds)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 november 1995

1. Inleiding

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de PvdA begrip hebben voor het wetsvoorstel als uitvloeisel van de nieuwe begrotings-systematiek, als ook dat de leden van de fractie van de VVD het wetsvoorstel een correcte uitwerking vinden van deze systematiek en de leden van de fractie van het CDA deze systematiek onderschrijven. Wij waarderen het voorts dat de leden van de fracties van de VVD, de RPF en de SGP met belangstelling hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

2. Algemene opmerkingen over het voorstel

De leden van de genoemde fracties plaatsen een aantal vragen en kritische kanttekeningen bij de met dit wetsvoorstel gegeven uitwerking aan de huidige begrotingssystematiek.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat, zeker op termijn, alleen maar meer geld nodig is om de investeringen in het openbaar vervoer op te voeren. Zij vragen of het kabinet wel voldoende oog heeft voor deze noodzakelijke verhoging van het investeringsbudget.

In reactie op deze vraag wijzen wij erop dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat met dit wetsvoorstel voor het infrastructuurfonds op een budgettair neutrale wijze uitvoering wordt gegeven aan de nieuwe begrotingssystematiek. Het al of niet verhogen van het investeringsbudget staat hier los van.

Deze leden zijn van oordeel dat, als het fiscale instrument de komende jaren sterker zou worden benut om de mobiliteit te sturen, het infrastructuurfonds door de systeemwijziging als het ware inkomsten gaat mislopen. Zij vragen of het gecumuleerde effect kan worden aangegeven van enkele door hen gespecificeerde varianten ten opzichte van het voorstel. In antwoord daarop kan worden gesteld dat door de in het wetsvoorstel verdisconteerde groei structureel meer aan middelen voor infrastructuur ter beschikking komt dan het geval zou zijn in de bedoelde varianten.

Daartoe willen wij, zoals deze leden vragen, illustreren in welke mate de inkomsten van het fonds in de huidige systematiek zouden toenemen bij

enkele cijfermatige veronderstellingen ten aanzien van de groei van de automobilititeit en ten aanzien van een verhoging van het aandeel van de accijnsopbrengst dat ten minste naar het fonds vloeit.

Een extra groei – ten opzichte van de groei van 2,9% waarmee voor 1996 wordt gerekend – van de omvang van het wagenpark (in termen van de geraamde opbrengst van de toeslagen op de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het infrastructuurfonds) met achtereenvolgens 0,25%, 0,5% of 1% zou extra fondsinkomsten uit de motorrijtuigenbelasting meebrengen van achtereenvolgens f 5 mln, f 10 mln of f 20 mln ten opzichte van de hiervoor voor 1996 genoemde groei ad circa f 60 mln.

Een extra groei van de hoeveelheid door het wegverkeer verbruikte motorbrandstof – ten opzichte van de groei waarmee voor 1996 wordt gerekend van eveneens 2,9% – met achtereenvolgens 0,25%, 0,5% of 1% zou op zichzelf extra fondsinkomsten uit de accijns genereren van ten minste achtereenvolgens f 2 mln, f 5 mln of f 10 mln ten opzichte van de hiervoor voor 1996 genoemde groei ad circa f 30 mln.

Een verhoging van het minimum-aandeel van het fonds in de accijnsopbrengst (nu 10%) met 1 respectievelijk 2 procentpunten zou afzonderlijk extra fondsinkomsten meebrengen van achtereenvolgens f 100 mln respectievelijk f 200 mln.

Het gecumuleerde effect van een extra groei van zowel het wagenpark als de brandstofafzet zou bij een gelijkblijvend minimum-aandeel van de accijnsopbrengst (10%) derhalve variëren, afhankelijk van de veronderstelde groeipercentages, van f 7 mln tot f 30 mln, ten opzichte van f 90 mln. Die extra opbrengst zou bij verhoging van de bedoelde minimum-aandelen met 1 respectievelijk 2 procentpunten voorts toenemen met circa f 100 mln of f 200 mln.

De gehanteerde extrapolatie waarvan het voorstel uitgaat – deze leden vragen daarnaar – leidt vanaf het jaar 2000 tot een toename van de verlegde fondsinkomsten (circa f 3,4 mld in het jaar 2000) met 5%, derhalve met zo'n f 170 mln per jaar.

Het gecumuleerde effect voor het door de wegvoertuigen bepaalde voedingsdeel is ingevolge de hierbovengenoemde varianten een groei van 0,25% à 1% additioneel ten opzichte van de volumegroei ad 2,9% in 1996 die nu in de cijfers is verwerkt. De groei van de verlegde voeding op basis van het voorliggende wetsvoorstel in het extrapolatiejaar bedraagt 5%. Deze 5% is gebaseerd op de gemiddelde groei van de infrastructuurtoeslag op de motorrijtuigenbelasting en van de benzine- en dieselaccijnsopbrengsten in de periode 1989–1999. Deze gemiddelde groei over 10 jaar van de belastingopbrengsten is in het wetsvoorstel gehanteerd als veronderstelling om vanaf het jaar 2000 de budgettaire neutraliteit te waarborgen.

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag of een afspraak is gemaakt dat een deel van eventuele toekomstige verhogingen van de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting zal worden ingezet ten behoeve van het fonds. Het antwoord luidt ontkennend.

De leden van de CDA-fractie vragen of de strikte scheiding tussen uitgaven en belastingontvangsten ten aanzien van het infrastructuurfonds dient te worden doorgezet. Zij vragen in dit verband enerzijds waarom de band tussen het gebruik van de weg en de financiering van de weg met dit wetsvoorstel wordt doorbroken en anderzijds of door het voorstel het draagvlak om belasting te betalen niet wordt versmald.

De leden van de PvdA-fractie wijzen in hetzelfde kader op de indertijd naar aanleiding van de fondsconstructie gevoerde discussie over het maatschappelijk draagvlak dat voor het fonds van betekenis is. Deze leden vragen aan de regering een beoordeling van de voorgestelde koerswijziging.

In de huidige systematiek vloeit de opbrengst van alleen de infrastructuurtoeslag op de motorrijtuigenbelasting en alleen minimaal

10% van de opbrengst van de relevante accijns rechtstreeks naar het fonds. Bovendien zijn de uitgaven uit het fonds aanzienlijk hoger dan de voeding uit die belastingen. Er is nu dus slechts zeer ten dele sprake van een koppeling. Door het voorstel blijft de materiële situatie voorts ongewijzigd. Immers, de structurele voeding van het fonds wijzigt niet in omvang. Daarbij wijzen wij erop dat het voorliggende voorstel over de voedingssystematiek louter voor de overheidsboekhouding gevolgen heeft; niet derhalve voor de belastingplichtigen. Wij verwachten dan ook dat de herziening van de systematiek geen invloed heeft op het maatschappelijk draagvlak om de beide belastingen te betalen.

De leden van de CDA-fractie vragen of voldoende wordt gewaarborgd dat voldoende middelen voor de infrastructuur worden uitgetrokken. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat onder de nieuwe systematiek niet minder geld dan in de huidige systematiek beschikbaar komt voor infrastructuur. De leden van de fractie van de RPF zijn van oordeel dat in het voorstel de zekerheid voor continuïteit van de middelen minder is dan in de huidige systematiek; zij vragen een nadere onderbouwing van deze verandering.

Naar aanleiding van deze vragen herhalen wij dat dit voorstel in materiële zin geen wijzigingen meebrengt. Wij hechten eraan nog eens duidelijk aan te geven dat het wetsvoorstel tot herziening van de voeding van het infrastructuurfonds budgettair neutraal is en derhalve niet zal leiden tot een wijziging in de hoeveelheid beschikbare middelen voor infrastructuur ten opzichte van de huidige voedingssystematiek. Dit wordt gewaarborgd door in de nieuwe systematiek rekening te houden met de prijzen volume-effecten die in de huidige situatie van invloed zijn op de voeding van het fonds vanuit de motorrijtuigenbelasting en de brandstofaccijns. Zo heeft het kabinet in de eerste plaats bepaald dat het verlegde deel van de voeding voortaan jaarlijks vanaf het nu in de meerjarenraming gehanteerde extrapolatiejaar 2000 met 5% zal worden verhoogd. Aan dat percentage ligt de gemiddelde ontwikkeling over de jaren 1989 tot 1999 van de opbrengst van de beide genoemde belastingen ten grondslag. In de tweede plaats heeft het kabinet besloten om over het verlegde deel van de voeding prijsbijstelling toe te kennen. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, zal de nieuwe systematiek niet leiden tot een wijziging van de beschikbare middelen, en wordt met deze systematiek de beoogde continuïteit van de middelen voor infrastructuur op langere termijn gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie stellen dat een gevolg van de koppeling tussen belastingontvangsten en uitgaven in het infrastructuurfonds was, dat deze uitgaven grotendeels buiten beschouwing konden blijven bij bezuinigingsronden. Deze leden vragen hoe is gewaarborgd dat ook in dit opzicht geen sprake is van een wijziging. De leden van de PvdA-fractie vragen naar waarborgen voor de bijdrage vanuit de rijksbegroting aan het fonds in geval van bezuinigingen.

In de huidige situatie wordt het fonds reeds voor een aanzienlijk deel gevoed vanuit de algemene middelen. Het voorliggende wetsvoorstel scheidt dus niet een nieuwe mogelijkheid om – zo dat gewenst zou zijn – de omvang van het infrastructuurfonds te beperken. Wij wijzen er overigens nog op dat het wetsvoorstel op zichzelf geen betrekking heeft op de bijdrage uit de algemene middelen. Met betrekking tot de uitgaven uit het fonds waartegenover in de huidige situatie als het ware de voeding uit belastinginkomsten staat, merken wij op dat het door ons gekozen uitgangspunt van budgettaire neutraliteit aangeeft dat wij niet beogen met dit wetsvoorstel de kwetsbaarheid van de uitgaven voor infrastructuur te vergroten. Overigens zullen wijzigingen in de omvang van de voor infrastructuur beschikbare middelen uit hoofde van het budgetrecht steeds aan het parlement worden voorgelegd.

De leden van de SGP-fractie achten het waarschijnlijk dat toekomstige verhogingen in de uitgaven voor de infrastructuur consequenties hebben voor de hoogte van de motorrijtuigenbelasting als meest voor de hand liggende inkomstenbron. Deze leden vragen daarom in hoeverre de formele ont koppeling in de praktijk gestalte zal krijgen.

Wij wijzen er ten aanzien van dit punt op dat met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd dat de omvang van de infrastructuuruitgaven niet meer afhankelijk is, noch in formele noch in feitelijke zin, van de hoogte van de motorrijtuigenbelasting. De uitgaven ten behoeve van infrastructuur zullen binnen het totale uitgavenkader – dus ont koppeld van onder meer de motorrijtuigenbelasting – worden afgewogen.

De leden van de SGP-fractie vragen het verband aan te geven tussen mutaties in de uitgaven ten behoeve van de infrastructuur en de daarmee samenhangende mutaties in de hoogte van de motorrijtuigenbelasting en de benzine- en dieselaccijnzen in de afgelopen 15 jaar.

Met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting was in de genoemde periode sprake van «earmarking» van inkomsten voor infrastructuur. Tot en met 1984 werden ten behoeve van het Rijkswegenfonds opcenten op de motorrijtuigenbelasting geheven. Vanaf 1985 tot en met 1993 waren die opcenten vervangen door een toeslag ten behoeve van dat fonds. Bovendien bestond vanaf 1990 tot en met 1993 een mobiliteitsfonds. Uit dit laatste fonds werden onder meer openbaar-vervoerprojecten uit het Bereikbaarheidsplan Randstad gefinancierd. Ter voeding van dit fonds werd op de motorrijtuigenbelasting de zogenoemde tijdelijke toeslag mobiliteitsfonds geheven. Op 1 januari 1994 werden de toeslag ten behoeve van het Rijkswegenfonds en de tijdelijke toeslag mobiliteitsfonds vervangen door de huidige toeslag op de motorrijtuigenbelasting ten behoeve van het infrastructuurfonds.

Wat betreft de voeding van het infrastructuurfonds en de voorlopers daarvan uit de accijnzen bestaat in twee opzichten samenhang tussen mutaties in de belastingdruk en de uitgaven ten behoeve van de infrastructuur. In de eerste plaats werden vanaf 1987 tot en met 1990 uitgaven tot een bedrag van f 100 mln ter oplossing van knelpunten in het wegennet gedekt met de opbrengst van een accijnsverhoging. Dit bedrag werd in die periode via de algemene middelen (hoofdstuk XII van de rijksbegroting) toegevoegd aan het Rijkswegenfonds. In de tweede plaats werd bij de instelling van het infrastructuurfonds bepaald, dat ten minste 10% van de opbrengst van de benzine- en dieselaccijns in het infrastructuurfonds vloeide.

Het verloop van de door deze leden bedoelde opbrengsten en uitgaven van het fonds is af te lezen uit het hierna volgende overzicht¹.

¹ Bron: miljoenennota's.

Bedragen in mln. gld.	Opbrengst Rwf-toeslag mb	Opbrengst accijns-verhoging	Opbrengst mobiliteits-toeslag mb	Opbrengst accijns + infrastructuur-fonds toeslag mb	Uitgaven Rijks-wegenfonds	Uitgaven mobiliteits-fonds	Uitgaven infrastructuur-fonds
1981	975				1060		
1982	990				1103		
1983	975				1000		
1984	1115				1125		
1985	1180				1193		
1986	1235				1245		
1987	1265	100			1386		
1988	1295	100			1405		
1989	1375	100	130		1500	107	
1990	1465	100	140		1692	163	
1991	1515		145		1629	203	
1992	1595		155		1697	211	
1993	1700		155		1763	189	
1994				2744 ²			5714 ³
1995				3056 ²			6898

² De ontvangsten van het infrastructuurfonds zijn in 1994 en 1995 als volgt samengesteld:

1994: f 1914 mln uit de infrastructuurtoeslag op de mb
f 830 mln uit de accijnzen

1995: f 2150 mln uit de infrastructuurtoeslag op de mb
f 906 mln uit de accijnzen

³ De toename wordt veroorzaakt door het indelen van vaar- en railwegen in het infrastructuurfonds.

Wij wijzen erop dat de mutaties in de hiervoor vermelde uitgaven voor infrastructuur niet zonder meer kunnen worden herleid tot mutaties in de hiervoor vermelde opbrengsten. Zoals uit het overzicht blijkt, waren de uitgaven in de beschouwde periode steeds hoger dan de opbrengsten. De verschillen worden verklaard door de bijdragen die aan de fondsen werden toegekend uit de algemene middelen of door derden zoals de Europese Gemeenschappen, het Fonds economische structuurversterking (FES) en lagere overheden en andere departementen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de voorgestelde wijzigingen in de Wet op de motorrijtuigenbelasting consequenties hebben voor de heffing van de provinciale opcenten.

Voor de berekening van de provinciale opcenten wordt in de huidige situatie uitgegaan van het tarief van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966, zoals dat luidde op 1 januari 1980. (Dit ingevolge artikel XVI, eerste lid, van de Invoeringswet Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994.) Het antwoord op de door deze leden gestelde vraag is daarom ontkennend.

3. Artikelen

Artikel III

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom ervan is afgezien het in dit artikel bedoelde verslag te beperken tot het aspect van de elektrovoertuigen. Deze leden vragen in dit verband waarom het verslag niet is uit te breiden tot een breder verslag, te weten een verslag waarin de veronderstellingen waarop dit voorstel is gebaseerd, worden vergeleken met de feitelijke ontwikkelingen.

Ervan uitgaande dat deze leden doelen op de veronderstellingen en de feiten ten aanzien van de ontwikkeling van de inkomsten van het fonds, zijn wij op grond van de eerder aangevoerde redenen van oordeel dat de veronderstellingen waarop dit voorstel is gebaseerd, de budgettaire neutraliteit van de nieuwe systematiek voldoende waarborgen. Wij hebben niet de behoefte gevoeld aan een verbreding van het verslag zoals deze leden voor ogen staat.

Artikel V

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de wet per 1 januari 1996.

In antwoord op deze vraag hechten wij eraan te benadrukken, dat invoering op 1 januari 1996 zeer wenselijk is. Dit hangt samen met de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de indiening van dit wetsvoorstel; wij achten het wenselijk om de voeding van het infrastructuurfonds in overeenstemming te brengen met de nieuwe begrotingssystematiek. Het ligt in de rede om dit zo snel als mogelijk is te realiseren.

Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of er wetgeving loopt die met dit voorstel vergelijkbaar is, luidt ontkennend.

4. Samenloop met wetsvoorstel 24 272

Zowel in het voorliggende wetsvoorstel als in het voorstel van wet tot wijziging van de Provinciewet en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 in verband met verruiming van het provinciale belastinggebied (kamerstukken II 1994/95, 24 272, nr. 2) worden wijzigingen voorgesteld in de artikelen 23, eerste lid, 25 en 47 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Deze artikelen bevatten de tariefstelling van de motorrijtuigenbelasting voor respectievelijk personenauto's, motorrijwielen en autobussen.

Ten aanzien van de bedoelde wijzigingen dient te worden voorzien in een technische bepaling inzake de samenloop ervan. Een daartoe strekkende nota van wijziging is bij deze nota gevoegd. De nota van wijziging heeft geen materiële gevolgen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

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