

Vergaderjaar 1997–1998

25 691

## Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1998)

B

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 oktober 1997 en het nader rapport d.d. 15 oktober 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 9 september 1997, no. 97.004239, 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, houdende wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1998).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 9 september 1997, nr. 97.004239, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 oktober 1997, no. WO6.97.0574, bieden wij u hierbij aan.

#### 1. Algemeen.

*De voor 1998 voorgestelde fiscale maatregelen zijn vervat in drie voorstellen van wet, te weten het belastingplan 1998 en daarnaast de fiscale structuurversterking 1998 en de fiscale milieuversterking 1998 waarover de Raad van State heden eveneens advies uitbrengt (no. WO6.97.0572 en no. WO6.97.0573). De indeling van de wetsvoorstellen is naar de mening van de Raad niet in alle opzichten duidelijk. De opzet en indeling van het belastingplan 1998 verdient, zoals in het volgende punt wordt toegelicht, nadere aandacht. Artikel IX van de Wet fiscale milieuversterking 1998 bevat belangrijke, noodzakelijk gebleken herstelwerkzaamheden aan de fiscale wetgeving. De inhoud van artikel IX staat echter geheel los van de «fiscale milieuversterking». Het college adviseert deze wijzigingen in een afzonderlijke wet onder te brengen. Daarmee is ook de overzichtelijkheid van de fiscale wetgeving gediend.*

De Raad brengt voorts, in het bijzonder naar aanleiding van de wetsvoorstellen inzake fiscale structuurversterking en fiscale milieuversterking, in herinnering dat hij reeds in het advies inzake de concept-Miljoenennota (kamerstukken II 1997/98, 25 600, A) en bij verschillende eerdere gelegenheden bezwaren onder woorden heeft gebracht tegen het veelvuldig gebruik van zogenaamde belastinguitgaven. Voor het college geldt hierbij als criterium dat deze belastinguitgaven uit een oogpunt van doelmatigheid, duidelijkheid, rechtszekerheid en eenvoud van uitvoering de voorkeur moeten verdienen boven begrotingsuitgaven. De Raad constateert dat in het algemeen niet wordt uiteengezet welke de overwegingen zijn om aan fiscale subsidiëring de

voorkeur te geven boven subsidiëring in de vorm van een uitgavenpost op de jaarlijkse begroting van het betrokken ministerie; het college adviseert de memories van toelichting op dit punt zoveel mogelijk aan te vullen.

1. De Raad constateert terecht dat de inhoud van artikel IX van het wetsvoorstel fiscale milieuversterking, los staat van dat onderwerp als zodanig. Daarom is gehoor gegeven aan het advies de inhoud van artikel IX in een afzonderlijk wetsvoorstel onder te brengen. Dit voorstel, Wijzigingen van technische aard van enige belastingwetten c.a., wordt gevoegd bij het wetsvoorstel fiscale milieuversterking, dat ontdaan van artikel IX tegelijk daarmee is aangeboden.

In het bijzonder naar aanleiding van de wetsvoorstellen inzake fiscale structuurversterking en fiscale milieuversterking brengt de Raad zijn bezwaren in herinnering tegen het veelvuldig gebruik van zogenaamde belasting-uitgaven. Het kabinet heeft in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad inzake de concept-Miljoenennota 1998 aangegeven dat – zowel nationaal als internationaal – belastingheffing een integraal onderdeel is van het financiële economische en sociale beleid. Ook is opgemerkt dat er noch nationaal, noch internationaal overeenstemming bestaat over de inhoud van het begrip belastinguitgaven. Dat neemt echter niet weg dat, net zoals dat geldt voor ieder voorstel om een niet-fiscaal instrument in te zetten, aan elk voorstel om voor het realiseren van een bepaalde beleidsdoelstelling een fiscaal instrument in te zetten een zorgvuldig afwegingsproces ten grondslag ligt. In dat afwegingsproces hanteert het kabinet ook de criteria die de Raad noemt om te beoordelen of al dan niet gekozen dient te worden voor de inzet van een fiscaal instrument.

In aanvulling hierop zij thans nog vermeld dat op 1 oktober jongstleden tijdens de algemene financiële beschouwingen aan de Kamer is toegezegd om – in overeenstemming met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte – jaarlijks een overzicht te publiceren van regelingen die aangemerkt zouden kunnen worden als belastinguitgaven. Tevens is aangegeven dat de in dat kader relevante regelingen systematisch worden geëvalueerd.

## *2. Opzet en indeling belastingplan.*

*Het wetsvoorstel betreft het belastingplan 1998 en bevat een twintigtal min of meer zelfstandige onderwerpen. In de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting zijn als belangrijkste thema's van het wetsvoorstel vermeld de stimulering van werkgelegenheid en het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling. Het wetsvoorstel betreft voorts enkele onderwerpen die niet of slechts indirect verband houden met de vermelde thema's, zoals het afschaffen van milieuleges voor bedrijven en het bieden van een overgangsregeling waarde eigen woning.*

*Volgens de Raad zou het belastingplan 1998 als plan aan kracht winnen, indien bij de bespreking van de onderwerpen de genoemde thematiek voortdurend in het oog wordt gehouden en de onderwerpen die niet of niet rechtstreeks met die thema's te maken hebben buiten het wetsvoorstel blijven.*

De Raad beveelt aan om de deelonderwerpen van het wetsvoorstel door middel van de vermelde thema's te ordenen en aan de hand van die ordening te bespreken in de memorie van toelichting. In dit licht verdient het naar de mening van het college de voorkeur om de resterende onderwerpen in een of meer afzonderlijke wetsvoorstellen op te nemen.

2. De Raad merkt op dat het belastingplan een twintigtal min of meer zelfstandige onderwerpen bevat. Hij beveelt aan de deelonderwerpen volgens de in de inleiding vermelde thema's te ordenen en aan de hand daarvan te bespreken. Voorts heeft de raad de voorkeur om resterende onderwerpen in een of meer afzonderlijke wetsvoorstellen op te nemen.

Zoals in de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting is aangegeven is het totale pakket aan fiscale maatregelen voor 1998 gericht op ondersteuning van belangrijke beleidsdoelstellingen van het kabinet, te weten werkgelegenheid en evenwichtige inkomensontwikkeling, economische structuurversterking, kennisinfrastructuur en scholing en milieu. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen onderdelen hebben hoofdzakelijk tot doel bij te dragen aan de door het kabinet gewenste ontwikkelingen voor 1998 met betrekking tot werkgelegenheid en inkomen. Er bestaat tussen deze maatregelen derhalve een beleidsmatige en budgettaire samenhang.

Voorts zijn in het onderhavige wetsvoorstel twee wijzigingen die wat betreft hun aard noch in het wetsvoorstel fiscale milieuversterking noch in het wetsvoorstel fiscale structuurversterking passen. Het kabinet heeft gemeend deze, gelet op de inhoud van de voorstellen en mede vanwege de efficiëncy, in dit wetsvoorstel op te moeten nemen. Overwegingen van efficiëncy liggen ook ten grondslag aan de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen met betrekking tot de vermogensbelasting.

Aan de opmerking van de raad met betrekking tot de indeling van de memorie van toelichting is tegemoetgekomen.

### *3. Verwacht rendement van generieke maatregelen.*

*Enkele maatregelen, zoals de verhoging van het arbeidskostenforfait, worden voorgesteld om een bepaalde groep belastingplichtigen te stimuleren hun gedrag te veranderen. De hierop gerichte fiscale maatregelen begunstigen echter een veel grotere groep belastingplichtigen zodat de maatregel in veel gevallen het gedrag niet beïnvloedt. De verhoging van het arbeidskostenforfait en van de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek zijn voor hen die reeds volledig in het arbeidsproces zijn betrokken overbodig als stimulans om aan werk te komen of aan het werk te blijven. Het verspillingskarakter van dergelijke maatregelen valt nog meer op, indien degenen die van de betrokken maatregel niet profiteren door andere maatregelen toch hun koopkracht behouden zien en daardoor geen behoefte gevoelen aan wijziging van het eigen gedrag.*

*Met het oog op de hiervoor vermelde factoren dient volgens de Raad in de toelichting te worden besproken welk rendement kan worden verwacht van generieke maatregelen die worden gericht op het bevorderen van werkgelegenheid, met name bij degenen die al langere tijd inactief zijn. Indien een laag rendement van zulke generieke maatregelen kan worden verwacht, dient te worden bezien of de daaraan verbonden overheidsuitgaven voldoende verantwoord zijn en of meer direct op de doelgroep gerichte, andere dan fiscale maatregelen de voorkeur verdienen.*

3. De Raad merkt op dat enkele maatregelen, zoals verhoging van het arbeidskostenforfait, die worden voorgesteld om een bepaalde groep belastingplichtigen te stimuleren hun gedrag te veranderen, een veel grotere groep belastingplichtigen begunstigen. De Raad meent dat de maatregel daardoor in veel gevallen het gedrag niet zal beïnvloeden. Zo beschouwt de Raad verhoging van het arbeidskostenforfait en van de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek als overbodige stimulans om aan het werk te komen of te blijven voor hen die reeds volledig in het arbeidsproces zijn betrokken. Met het oog hierop dient volgens de Raad in de toelichting te worden besproken welk rendement kan worden verwacht van generieke maatregelen die worden gericht op het bevorderen van werkgelegenheid, met name bij degenen die al langere tijd inactief zijn. Indien een laag rendement van zulke generieke maatregelen kan worden verwacht, zo merkt de Raad op, dient te worden bezien of de daaraan verbonden overheidsuitgaven voldoende verantwoord zijn en of meer direct op de doelgroep gerichte, andere fiscale maatregelen de voorkeur verdienen.

In reactie hierop kan in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de generieke maatregelen waaraan de Raad refereert niet uitsluitend gericht zijn op gedragsbeïnvloeding, maar ook gezien moeten worden binnen het totaal aan (fiscale) maatregelen dat mede is gericht op het tot stand brengen van een evenwichtige inkomensverdeling. Zoals in onderdeel 1 reeds is aangegeven zijn fiscale maatregelen integraal onderdeel van het financiële economische en sociale beleid. In de Miljoenennota 1998 is uitgebreid ingegaan op de resultaten van dit beleid voor o.a. de werkgelegenheid. Voorts wijzen analyses van het Centraal Plan Bureau uit dat verhoging van het arbeidskostenforfait (op termijn) een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Maar het is veelal niet eenvoudig of zelfs onmogelijk om van iedere maatregel afzonderlijk aan te geven wat (kwantitatief) het werkgelegenheidseffect ervan is. Dat neemt overigens niet weg dat aan iedere (fiscale) maatregel die wordt voorgesteld (ex ante) een afweging ten grondslag ligt, waarbij effectiviteit en doelmatigheid belangrijke criteria zijn waaraan een maatregel wordt getoetst.

*4. Gevolgen voor het inkomensbeeld van de operatie Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.*

*In de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting wordt naar voren gebracht dat de koopkrachtreparatie die noodzakelijk is geworden door de operatie Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) een onderdeel is van het totaal van in dit wetsvoorstel opgenomen fiscale maatregelen gericht op het inkomensbeeld. De Raad beveelt aan om in de memorie van toelichting ten behoeve van de beoordeling van die koopkrachtreparatie in de lijn van de overzichten bij de Invoeringswet Pemba (kamerstukken II 1996/97, 24 776) een cijfermatig beeld te geven van de terzake doende inkomensgevolgen van Pemba met ingang van 1998 en van de mate waarin het wetsvoorstel die reparatie met ingang van 1998 tot stand brengt.*

4. In het wetsvoorstel Invoeringswet Pemba (kamerstukken II 1996/97, 24 776, nr. 5) is een overzicht opgenomen van de inkomensgevolgen van de AAW/WAO-operatie en de aanvullende maatregelen die destijds zijn voorgesteld om de beoogde inkomensneutraliteit te bewerkstelligen. Aangezien ten tijde van het wetsvoorstel nog geen integraal inkomensbeeld voor 1998 beschikbaar was, zijn alleen de partiële inkomensgevolgen van deze operatie gepresenteerd. Hieruit bleek dat de AAW/WAO-operatie voor de meeste groepen inkomensneutraal uitwerkte. Voor een aantal groepen, waaronder ouderen resteerde (beperkte) negatieve inkomenseffecten.

In het kader van de begrotingsvoorbereiding 1998 heeft het kabinet een aantal besluiten genomen waarmee het integrale inkomensbeeld voor 1998 is vastgelegd. De door het kabinet voorgestelde maatregelen hebben ertoe geleid dat de koopkrachtontwikkeling in 1998 over een brede linie aanmerkelijke verbeteringen laat zien. Ook voor ouderen is sprake van tenminste koopkrachtbehoud. Dit betekent dat de resterende negatieve koopkrachteffecten (meer dan) volledig zijn gecompenseerd. Voor een volledig overzicht van de inkomensontwikkelingen en de getroffen maatregelen kan worden verwezen naar hoofdstuk 4 van de Sociale Nota 1998. Met betrekking tot de partiële inkomenseffecten van de AAW/WAO-operatie zij het volgende opgemerkt. Het kabinet is bij de uiteindelijke besluitvorming over het pakket aan maatregelen uitgegaan van het integrale inkomensbeeld 1998. Dit integrale beeld wordt bepaald door een groot aantal factoren waarvan de AAW/WAO-operatie er één is. Omdat alleen het eindresultaat relevant is, is het achteraf niet mogelijk vast te stellen welk van de getroffen maatregelen samenhangt met de AAW/WAO-operatie en welke maatregelen daar los van staan. De endogene doorwerking van relevante grootheden vormt daarbij een extra complicerende factor. Een partieel cijfermatig beeld van de inkomensgevolgen van de AAW/WAO-operatie en de daarmee samenhangende reparatiemaatregelen ontbreekt dan ook.

*5. Verhoging arbeidskostenforfait.*

*De Raad heeft bij herhaling gemotiveerde kritiek naar voren gebracht tegen verhoging van het arbeidskostenforfait. Deze kritiek richtte zich in het bijzonder op het ontbreken van een inhoudelijke motivering op fiscale gronden. Bij het vorige belastingplan is in het nader rapport op dit punt verwezen naar een komend nader standpunt van de regering over de mogelijke omvorming van het arbeidskostenforfait (kamerstukken II 1996/97, 25 052, B, punt 8 van het nader rapport). Nu nog geen nader standpunt is bepaald, had mogen worden verwacht dat de regering in het licht van de eigen toezegging terughoudend was geweest in het voorstellen van een nieuwe verhoging van het arbeidskostenforfait. De memorie van toelichting besteedt geen aandacht aan de hiervoor bedoelde toezegging van de regering.*

Daarnaast wijst de Raad op een uitspraak van het Gerechtshof te Leeuwarden die inhoudt dat een werknemer die gelet op zijn werkelijke arbeidskosten weinig baat heeft bij de forfaitverhoging toch eenzelfde financieel voordeel dient te krijgen als de werknemer die minder werkelijke arbeidskosten heeft (Uitspraak Gerechtshof Leeuwarden, januari 1997, rolnummer 31 703). Door de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait dreigt deze uitspraak opnieuw actueel te worden.

*Naar het college meent, dient in de toelichting te worden ingegaan op de betekenis van de hiervoor bedoelde toezegging en van de hiervoor genoemde uitspraak voor de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait.*

5. De Raad wijst op zijn bij herhaling naar voren gebrachte kritiek tegen verhoging van het arbeidskostenforfait die zich in het bijzonder richtte op het ontbreken van een inhoudelijke motivering op fiscale gronden. Daarbij wijst de Raad op de uitspraak van het Hof Leeuwarden van 27 januari 1997, nr. 96/0609 (V-N 1997, blz. 1343), die inhoudt dat een werknemer die gelet op zijn werkelijke arbeidskosten weinig baat heeft bij de forfaitverhoging toch eenzelfde financiële voordeel dient te krijgen als de werknemer die weinig of geen werkelijke arbeidskosten heeft.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, strekt de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait voor het jaar 1998 ertoe de financiële aantrekkelijkheid van deelname aan het arbeidsproces verder te vergroten, met name voor werknemers in het onderste segment van de arbeidsmarkt.

Bij de vormgeving van de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait is zorgvuldig aandacht besteed aan de door de Raad naar voren gebrachte punten. Na ampel beraad hebben wij ervoor gekozen het arbeidskostenforfait voor het jaar 1998 op de traditionele wijze vorm te geven. Daarbij hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld, waaronder het feit dat tegen vorenbedoelde uitspraak van het Hof Leeuwarden beroep in cassatie is ingesteld bij de Hoge Raad. Ook zal een aanpassing van het arbeidskostenforfait in breder verband aan de orde worden gesteld in de aangekondigde Verkenning belastingheffing aan het begin van de 21e-eeuw.

#### *6. Verhoging aanvullende alleenstaande-ouderaftrek.*

*In de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verruiming van de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek. Daarbij wordt gewezen op het vergemakkelijken van het aanvaarden van werk buitenshuis voor alleenstaande ouders door verlaging van de financiële drempel om tot de arbeidsmarkt toe te treden.*

*In de voortgangsbrief over het emancipatiebeleid is betoogd dat het combineren van arbeid en zorgtaken moeilijk is en wordt bepleit een gezinsbeleid te ontwikkelen dat het combineren van zorg en werk thuis gemakkelijker maakt (kamerstukken II 1997/98, 25 606, nr. 1, blz. 9). Met het oog op dit pleidooi ligt het hiervoor vermelde stimuleren van werk buitenshuis niet voor de hand als het gaat om eenoudergezinnen met kinderen.*

*Volgens de Raad dienen de hiervoor besproken twee benaderingen op elkaar te worden afgestemd en in hun onderlinge verhouding te worden besproken in de memorie van toelichting.*

6. Onder verwijzing naar pagina 9 van de Voortgangsbrief emancipatiebeleid 1997/98, waarin wordt betoogd dat het combineren van arbeid en zorgtaken moeilijk is, merkt de Raad op dat het stimuleren van werk buitenshuis niet voor de hand ligt als het gaat om eenoudergezinnen met kinderen.

In antwoord hierop verwijzen wij naar bladzijde 14 van deze voortgangsbrief waarin als onderdeel van het beleid om te komen tot een lonende en verantwoorde combinatie van arbeid en zorg voor alleenstaande ouders juist de verhoging van de alleenstaande ouderaftrek wordt aangekondigd. Deze maatregel verruimt immers de financiële armslag voor alleenstaande ouders die buitenshuis gaan werken, waardoor het werken buitenshuis aantrekkelijker wordt.

#### *7. Aftrek studiekosten bij rentedragende lening studerende.*

*Ingevolge het voorgestelde artikel 46, negende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB'64) kan een (ex-)studerende alle fiscaal in aanmerking komende studiekosten in één keer aftrekken in het jaar waarin definitief komt vast te staan dat de lening geen beurs wordt, maar een rentedragende lening blijft.*

*Naar het oordeel van de Raad bereikt de voorgestelde regeling haar doel niet, indien de student in het voorgestelde jaar van aftrek weinig of geen inkomen heeft of als in dat jaar de loonheffing tevens de eindheffing blijkt te zijn.*

Aan het slot van hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting wordt een alternatief besproken waardoor de in aftrek toe te laten kosten worden afgeboekt op de lening. Volgens het college is deze oplossing niet alleen simpeler uitvoerbaar, maar ook rechtvaardiger. Alle betrokkenen hebben dan immers baat bij de regeling en niet alleen een beperkte groep studenten van wie de hoogte van het inkomen het toelaat om de aftrek voldoende fiscaal te

verzilveren. Bij het alternatief wordt als nadeel vermeld dat het voordeel van de aftrek dan pas van lieverlee in de vorm van lagere aflossingen en rente-terugbetalingen tot uitdrukking komt. Volgens de Raad behoeft dit laatste geen bezwaar te zijn, met name niet indien het aflossingsvoordeel in de tijd gezien naar voren wordt geschoven.

*Ingevolge de hiervoor vermelde overwegingen is het college van oordeel dat de voorgestelde regeling voor de aftrek van studiekosten in de sfeer van de buitengewone lasten dient te worden ontraden. Het ligt voor de hand dit voorstel te vervangen door het hiervoor bedoelde alternatief. Dit alternatief kan zo nodig worden uitgebreid ter wille van een toereikende compensatie aan de betrokkenen voor hun studiekosten.*

7. De Raad meent dat de voorgestelde regeling voor de aftrek van buitengewone lasten ter zake van studiekosten haar doel niet bereikt, indien de student in het voorgestelde jaar van aftrek weinig of geen inkomen heeft of als in dat jaar de loonheffing tevens eindheffing blijkt te zijn. De Raad ontraadt daarom dit voorstel en meent dat het voor de hand ligt dit te vervangen door het in de memorie van toelichting beschreven alternatief waarbij een bepaald forfaitair te bepalen percentage van de aflossing in aanmerking genomen zou kunnen worden als buitengewone lasten ter zake van studie.

Dat wij onze keuze hebben gemaakt zoals deze in het wetsvoorstel is neergelegd, is gebaseerd op de volgende afweging. Anders dan de Raad meent, kan men in de aangifte of, als men geen verplichte aanslag krijgt, via een T-biljet of een Tj-biljet altijd de buitengewone lasten ter zake van studiekosten in het jaar waarin definitief komt vast te staan dat de lening niet wordt omgezet in beurs, in aanmerking nemen. Indien men in dat jaar geen of weinig inkomen heeft kan een compensabel verlies ontstaan dat in de jaren dat men wel een positief belastbaar inkomen heeft zal worden verrekend. Dergelijke verliezen zijn compensabel met de inkomens van de drie voorgaande en de acht volgende kalenderjaren, zodat men de aftrek in vrijwel alle gevallen eerder zal kunnen realiseren dan bij een systeem dat is gekoppeld aan de aflossing. Die aflossing begint twee jaar na aanvang van de terugbetalingsperiode en beslaat vervolgens vijftien jaar. Bovendien is het zo dat een student na afloop van zijn studie diverse soorten studieschuld (de onvoorwaardelijke rentedragende lening en de niet omgezette voorwaardelijke rentedragende lening) kan hebben. Bij de Informatie Beheer Groep (IBG) wordt geen onderscheid gemaakt tussen die verschillende soorten leningen. Indien zou worden aangesloten bij de afbetaling van de niet in beurs omgezette lening, zou dat deel door de IBG voortaan afzonderlijk moeten worden geadmini-streerd.

*8. Het tarief voor buitenlanders.*

*Het wetsvoorstel bevat enkele wijzigingen van de tarieven van de inkomensheffing en van de loonheffing. In het advies van de Raad over het belastingplan 1997 is het zogenoemde «buitenlandertarief» ter sprake gebracht. In het nader rapport op punt 10 van dit advies is verwezen naar een afronding van een studie op dit punt zodra de Hoge Raad in een desbetreffend geschil arrest heeft gewezen (kamerstukken II 1996/97, 25 052, B, punt 10). Dit zogenoemde «Asscher-arrest» heeft de Hoge Raad gewezen op 28 mei 1997 in aansluiting op de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1996, nr.C-107/94. Dit arrest kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het buitenlandertarief van 25% dat is vermeld in artikel 20b van de Wet op de loonbelasting 1964 en in artikel 53b Wet IB'64. In het wetsvoorstel worden de zojuist vermelde artikelen op dit punt niet gewijzigd. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de toezegging in het hiervoor aangeduide nader rapport en wordt niet ingegaan op het hiervoor genoemde arrest.*

*Het een en het ander dient volgens het college alsnog plaats te vinden.*

8. De Raad merkt op dat het arrest van de Hoge Raad van 28 mei 1997 in aansluiting op de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1996 (Zaak C-107/94, Asscher, Jurispr. 1996, blz. I-3089) aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het buitenlandertarief van 25% dat is vermeld in artikel 20b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en in artikel 53b van de Wet op de loonbelasting 1964. Bezien wordt nog welke gevolgen het arrest heeft voor de desbetreffende wettelijke

bepalingen. Intussen blijft het buitenlanders tarief conform de arresten buiten toepassing voor werknemers en zelfstandigen in de Europese Unie.

#### *9. Teruggaaf op lokale heffingen ten laste van het Rijk.*

*Ingevolge de artikelen V en VIII, onderdeel A, van het wetsvoorstel ontvangen burgers via gemeentelijke belastingteruggaven f100,-. Indien de desbetreffende gemeentelijke belastingen nog niet bestaan of indien de betrokkene reeds kwijtschelding voor de belastingen verkrijgt, worden speciaal voor die teruggaven nieuwe procedures ingevoerd. Ingevolge artikel VIII worden voor dat doel alsnog door de gemeenteraad die belastingen in het leven geroepen als de gemeente de betrokken belastingen nog niet kende, waarbij ook terugwerkende kracht wordt toegestaan. De vermindering moet expliciet op het aanslagbiljet worden vermeld. Verhoging van het tarief door de gemeente is echter niet uitgesloten. Al met al houdt dit onderdeel van het wetsvoorstel naar de mening van de Raad een omslachtige operatie in, waarvan het nut niet overtuigend wordt aangetoond. Volgens het college dreigen de voorgestelde middelen een gewicht te krijgen dat in voorkomende gevallen per burger het belang van f 100,- gemakkelijk kan overschrijden.*

*Het college meent dat het daarom van belang is vooral in de hiervoor bedoelde bijzondere gevallen van kwijtschelding en van afwezigheid van bepaalde gemeentelijke belastingen de verhouding tussen de vermoedelijke teruggaafkosten en opbrengst voor de burger in het oog te houden. Alleen op die wijze kan worden bereikt dat een teruggaaf als de voorgestelde tegemoetkoming aan de burger voldoende kostenbewust plaatsvindt en niet om bijkomende redenen de lokale kosten die worden opgeroepen buiten beschouwing blijven. Gebeurt dit laatste wel, dan is niet denkbeeldig dat de toegedachte f.100,- deels of geheel weer moet worden ingeleverd ter bestrijding van de opgeroepen meerkosten van de teruggaaf.*

*De voorgestelde teruggaaf dient wegens de daaraan verbonden onzekere kostenfactoren in ieder geval te worden ontraden zolang de aan teruggaaf verbonden kosten met name op decentraal niveau niet kunnen worden overzien en dan ook niet kunnen worden beheerst.*

9. Het is verheugend te kunnen constateren dat de Raad met het kabinet van mening is dat het van belang is dat het beschikbaar gestelde bedrag voor de lokale lastenverlichting ook daadwerkelijk voor de burger beschikbaar komt. De Raad vraagt zich af of de regeling niet tot onnodig hoge uitvoeringskosten bij gemeenten leidt.

Het kabinet vindt het gewenst om een financiële bijdrage te verlenen in de verlaging van de lokale lasten. De voorgestelde regeling hiervoor sluit nauw aan bij de Nota Lokale lastendruk en de Monitor Lokale lasten, waarin is aangegeven dat een belangrijke oorzaak van de stijging van de lokale lasten is gelegen in de intensivering van het door het rijk gevoerde milieubeleid. Mede daardoor zijn de reinigingsheffingen (afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) sterk gestegen, veel sterker bijvoorbeeld dan de onroerende-zaakbelastingen (OZB). Daarom is er voor gekozen juist deze reinigingsheffingen te verlagen. Een verlaging van de OZB ligt om deze reden niet voor de hand: in de OZB komen bij uitstek de eigen beleidskeuzen van gemeenten tot uitdrukking. De gekozen vormgeving leidt ertoe dat de gezinshuishoudingen op een zo eenvoudig mogelijke wijze profiteren van deze lastenverlichting.

Naar aanleiding van een opmerking dienaangaande merken wij op dat de uitvoeringskosten naar verwachting beperkt zijn. Die kunnen per gemeente verschillen, omdat ze afhankelijk zijn van de wijze waarop een gemeente op dit moment de heffing uitvoert. De gemeenten hoeven in het algemeen niet meer te doen dan op het aanslagbiljet het bedrag van de vermindering te vermelden. Over de wijze waarop dit gebeurt, zijn geen regels gesteld, zodat gemeenten de voor hun heffingspraktijk meest praktische uitvoering kunnen kiezen. De regeling kan ook betrekkelijk eenvoudig in kwijtscheldingsgevallen worden uitgevoerd. Voorts zijn bepaalde kostenposten, zoals aanpassing van computerprogrammatuur, eenmalig.

In een beperkt aantal gemeenten, dat in het geheel geen afvalstoffenheffing of reinigingsrecht heeft, zal een in opzet eenvoudige belastingverordening moeten worden gemaakt, die het mogelijk maakt de lastenverlichting door te geven. Het voorstel is overigens nog aangepast om de uitvoeringskosten van de gemeenten te verminderen. In artikel V, onderdeel A, is een nieuw tweede lid opgenomen in het voorgestelde nieuwe artikel 229c. Op grond hiervan

behoeven de gemeenten de verplichting tot teruggave van f 100 niet in hun belastingverordening op te nemen, wat aanvankelijk wel de bedoeling was. Deze verplichting vloeit nu rechtstreeks uit de wet voort. Daarmee wordt voorkomen dat alle gemeenten hun belastingverordening op dit punt moeten wijzigen. Rekening is gehouden met de mogelijkheid dat een gemeente de bevoegdheid tot het heffen van afvalstoffenheffing of reinigingsrechten heeft overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling.

Het kabinet gaat ervan uit dat de gemeenten de naar verwachting beperkte uitvoeringskosten zelf kunnen opvangen. Dat is mogelijk omdat de groei van het Gemeentefonds de groei van het aantal woonruimten overtreft. De hierdoor ontstane compensatie zal daarom in de tijd gezien wat ruimer zijn dan nodig is voor de lastenverlichting.

*10. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

11. Met het oog op de uitvoering van de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde motie van het lid Hoogervorst c.s. (kamerstukken II 1997/98, 25 600, nr. 44), zijn twee nieuwe artikelen in het wetsvoorstel opgenomen. In die motie wordt de regering verzocht af te zien van de indexatie per 1 januari 1998 van de accijns op benzine en dieselolie en voor de daardoor ontstane derving dekking te zoeken door middel van een verhoging van de motorrijtuigenbelasting. Hieraan is gevolg gegeven.

*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,  
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen 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 Minister van Financiën,  
G. Zalm

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



**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 2 oktober 1997, no. W06.97.0574, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel I, onderdeel A, «artikel 17, tweede lid, onderdeel b» wijzigen in: artikel 17, tweede lid, onderdeel a.
- Artikel I, onderdeel B, eerste lid, herzien daar in artikel 30b, onderdeel e, onderdeel 4°, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB'64) reeds melding is gemaakt van «onderdeel d».
- In artikel I, onderdeel F, «In artikel 45a, vijfde lid, onderdeel a, onder 1°,» wijzigen in: In artikel 45a, vijfde lid, onderdeel a, onder 2°.
- In artikel I, onderdeel G, in het voorgestelde artikel 46, vierde lid, onderdeel b, Wet IB'64, mede gelet op aanwijzing 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), het alternatieve karakter van het daarin vermelde onder 1°, 2° en 3° laten uitkomen door het gestelde onder 2° te besluiten met: of.

*Memorie van toelichting*

- Kamerstukken aanduiden met inachtneming van aanwijzing 219 Ar.
- Afkortingen, zoals «WML» en «WVA», bij de eerste vermelding tussen haakjes plaatsen en vooraf laten gaan door een volledig uitgeschreven aanduiding.
- In de inleidende paragraaf van de «Pemba-operatie» de bijbehorende documentatie en vindplaatsen vermelden.
- In de inleidende paragraaf in de tabel met het belastingtarief eerste schijf ter wille van de duidelijkheid de afzonderlijke mutatiebedragen plaatsen boven het saldobedrag van de mutaties.