

Vergaderjaar 1997–1998

25 736

Wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Invoeringswet Financiële verhoudingswet met betrekking tot de werktuigvrijstelling (Wet wijziging werktuigenvrijstelling)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 22 januari 1998

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Zij hebben begrepen welke bezwaren er kleven aan de afwikkeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de uitwerking van het amendement Schoots/Bijleveld-Schouten (Kamerstukken II 1991/1992, 21 591, nr. 22). Niettemin menen deze leden dat ook dit wetsvoorstel op onderdelen onduidelijkheden bevat. Ook is niet zeker wat precies de kosten, dan wel de verschuiving van kosten zullen zijn, die deze wetswijziging tot gevolg zal hebben. Op grond daarvan hebben zij daarover enige vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie van de regering op alle punten die in de brief van de VNG (d.d. 21-1-1998 FEZ/800195) aan de orde zijn gesteld over deze wetswijziging.

In het verlengde daarvan vragen zij naar de bedragen die zijn gemoeid met de werktuigenvrijstelling en de gevolgen van het EPON-arrest in relatie tot de voorgestelde wettekst.

Zij vragen de regering in welke mate sprake zal zijn van verschuiving van de lastendruk vanwege de tekst «kunnen worden afgescheiden zonder schade van enige betekenis aan die werktuigen», in relatie tot «verwijderd kunnen worden met behoud van hun waarde als zodanig».

Deze leden vragen tevens wanneer er in het kader van werktuigenvrijstelling sprake is van een «gebouw». Zij vragen ook naar de opvatting van de regering over de wijze waarop in de toekomst onroerende werktuigen – die binnen een gebouw zijn opgesteld – als zelfstandig gebouwde eigendommen worden aangemerkt die in de heffing van de onroerende zaakbelasting begrepen dienen te worden, tenzij die werktuigen zonder de beschutting van dat gebouw niet kunnen functioneren.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Duivesteijn (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), Korthals (VVD), Luchtenveld (VVD), Assen (CDA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+) en Van Oven (PvdA).

De vaststelling van de begrippen werktuigen, onroerende zaak, afscheiding zonder beschadiging en niet op zichzelf gebouwd eigendom, hebben betrekking op de grondslag van de Ozb-heffing. Zal deze grondslag ook worden gebruikt voor andere vormen van belastingheffing zoals precariobelasting, zo vragen deze leden. Welke voornemens heeft de regering terzake?

Welke soort leidingen en kabels worden vrijgesteld en welke zullen wel onder het belastingregime vallen? Kan de regering aan de hand van voorbeelden aangeven waarin het onderscheid kan worden gevonden? Kan de regering meer precies aangeven welke (soort) werktuigen uit de vrijstellingsbepaling zouden wegvallen indien artikel 3:4 tweede lid van het BW zou worden gehanteerd?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Alvorens een definitief oordeel te vellen willen deze leden graag een nadere toelichting op een aantal zaken. Het is de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk welk deel van de Staten-Generaal met dit wetsvoorstel wordt bediend. Wordt het amendement van de Tweede Kamer gevolgd of wordt aan het bezwaar van de Eerste Kamer tegemoet gekomen? Een nadere toelichting is op zijn plaats.

Leidingen, kabels en buizen worden niet meer expliciet genoemd. Daarmee worden ze niet automatisch vrijgesteld, daarvoor moeten ze voldoen aan alle criteria van de (nieuwe) werktuigenvrijstelling. Die zijn echter nogal summier. Op grond van welke argumenten verwacht de regering dat hierdoor duidelijkheid in de praktijk ontstaat?

De leden van de CDA-fractie willen nader worden geïnformeerd over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Wat zijn de verwachte herverdeelteffecten in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds? het bezwaar van de Eerste Kamer richtte zich op de uit de regeling voortvloeiende lastenverzwaring voor (specifieke sectoren van) het bedrijfsleven. Waarom is die lastenverschuiving niet gekwantificeerd? Waarop baseert de regering de veronderstelling dat de nu voorgestelde wijziging geen lastenverschuiving met zich meebrengt? In de memorie van toelichting staat dat deze verschuiving niet wordt beoogd, maar daarmee is niet aangetoond dat ze ook niet zal plaatsvinden.

Is de stelling dat door het wetsvoorstel de werktuigenvrijstelling in overeenstemming wordt gebracht met het Burgerlijk Wetboek wel juist? De leden van de CDA-fractie constateren dat in de artikelsgewijze toelichting juist expliciet wordt aangegeven dat de terminologie uit het Burgerlijk Wetboek ten dele wordt overgenomen. Bevordert dit eigenlijk wel de zo noodzakelijke duidelijkheid? De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de motivering om de nieuwe werktuigenvrijstelling pas per 1 januari 2001 te laten ingaan. Volgens de regering wordt geen wijziging van de omvang van de werktuigenvrijstelling beoogd. Waarom wordt de nieuwe werktuigenvrijstelling dan niet meteen ingevoerd, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij waarderen het op zichzelf als positief dat de regering met dit wetsvoorstel een poging doet om na meer dan 100 jaar het begrip werktuigen duidelijker te omschrijven.

Los van hun oordeel over de inhoud van dit wetsvoorstel en het hieraan oorspronkelijk ten grondslag liggende door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Schoots/Bijleveld-Schouten (Kamerstukken II 1991/1992,

21 591, br. 22), vragen zij zich echter wel af of dit wetsvoorstel procedureel gezien nu wel zo'n fraaie afronding is van de discussie over het betreffende amendement. De Tweede Kamer stemde destijds in met de opname van het huidige artikel 305a in de gemeentewet als noodoplossing voor de gerezen impasse met de Eerste Kamer. Dit gebeurde na de toezegging van de regering dat een wetsvoorstel zou worden voorbereid dat de bedoelingen van het amendement dat leidde tot het huidige artikel 220d, tweede en derde lid, beter zou verwoorden en dat tevens de bezwaren van de Eerste Kamer zo veel mogelijk zou ondervangen. Nu in het onderhavige wetsvoorstel een belangrijk deel van de doelstellingen van het genoemde amendement niet langer wordt gehonoreerd vragen deze leden in hoeverre hier in feite sprake is van een verkapt recht op amendement voor de Eerste Kamer en in hoeverre een dergelijk verkapt recht past in ons staatsbestel.

Deze leden zijn van mening dat een dergelijke stap op zijn minst een stevige onderbouwing behoeft en zouden het in dat verband dan ook zeer op prijs stellen als ook zij deelgenoot gemaakt konden worden van gewijzigde «inzichten over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling» en de wijze waarop de nieuwe jurisprudentie op het gebied van de werktuigenvrijstelling en het sinds 1 januari geldende Burgerlijk Wetboek zo'n ander licht op de zaak werpen dat besloten is het oorspronkelijke wetsvoorstel in het najaar van 1996 in te trekken. Ook zien deze leden graag een nadere uitleg omtrent de stelling dat de effecten van de voorgestelde wijzigingen in werktuigenvrijstelling niet goed kwantificeerbaar zouden zijn. Wanneer het niet mogelijk is het belastingpotentieel bij een bepaalde regeling vast te stellen, hoe kan er dan op basis van die regeling in de praktijk belasting geheven worden, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie in het verlengde van het bovenstaande om een nadere onderbouwing van het besluit dat het «niet wenselijk is om de verdeling van de OZB-druk te wijzigen door de werktuigenvrijstelling in de OZB in te perken».

Deze leden achten het verdedigbaar en zelfs wenselijk dat een wetswijziging, wanneer deze alleen gericht is op de terminologische verduidelijking van het begrip werktuig, niet moet leiden tot een lastenverzwaring voor bepaalde groepen. Om dit te bewerkstelligen, zo stelt de memorie van toelichting onder II. Artikelsgewijs op blz. 3, is aansluiting gezocht bij de jurisprudentie die met betrekking tot de huidige werktuigenvrijstelling is geweest, en niet bij de mogelijke andere betekenis van het begrip «werktuigen» in artikel 3:254 van het Burgerlijk Wetboek. Hoe verhoudt deze keuze zich tot de terminologische aanpassing van de werktuigenvrijstelling aan het Burgerlijk Wetboek, zoals die op blz. 2 van de memorie van toelichting als doel wordt geformuleerd? Kan de regering bovendien nader ingaan op de tweede, aldaar geformuleerde doelstelling dat de voorgestelde regeling eenvoudiger en daarmee duidelijker aan moet geven welke onroerende goederen onder de werktuigenvrijstelling vallen? In hoeverre voldoet de voorgestelde regeling in dit opzicht beter dan de op dit moment geldende regeling zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Zoals hierboven reeds gemeld stelt de memorie van toelichting dat voor de letterlijke definitie van het begrip werktuigen in de zin van de werktuigenvrijstelling is uitgegaan van de jurisprudentie en niet van het Burgerlijk Wetboek. Bij de uiteindelijke formulering van het nieuwe artikel 220d, sub j, gemeentewet wordt echter wel aansluiting gezocht bij de definitie van een zaak uit het Burgerlijk Wetboek (artikel 3:4). Kan de regering een nadere onderbouwing geven van het feit dat in dit geval niet gekozen is voor overname van de omschrijving en inperkingen die Hoge Raad met betrekking tot het begrip werktuigen op basis van de huidige

regeling heeft vastgesteld. Dit mede naar aanleiding van het genoemde streven aansluiting te zoeken bij de jurisprudentie, om zo veranderingen in de omvang van de huidige werktuigenvrijstelling en daarmee lastenverschuiving te voorkomen. Zou een roltrap of een lift bijvoorbeeld onder de voorgestelde regeling, net als in de oude regeling buiten de werktuigenvrijstelling vallen, of dienen deze leden voor de beantwoording van deze vraag het oordeel van de rechtelijke macht af te wachten?

Deze vraag brengt de leden van de VVD-fractie op een ander aandachtspunt met betrekking het onderhavige wetsvoorstel. In essentie dient de OZB in de ogen van deze leden een zakelijke en zo objectief mogelijke heffing in te houden over bepaalde onroerende goederen. Zij vragen of de vraag welke, op basis van zakelijke argumenten afgesproken, zo objectief mogelijk vast te stellen, delen van het onroerend goed OZB geheven wordt, niet zou moeten worden beantwoord door de wetgevende macht. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel lijkt de regering echter te zijn uitgegaan van de stelling dat deze vraag in dit geval door de rechtsprekende macht behoort te worden beantwoord. Hoe past deze keuze in de discussie omtrent het herstel van het primaat van de politiek en de verantwoording van de wetgever voor het vaststellen van algemeen geldende normen, zo vragen deze leden.

Wanneer dan toch gekozen wordt voor het volgen van de bestaande jurisprudentie, waarom is dan niet de keuze gemaakt voor een letterlijke codificering van gerechtelijke uitspraken of het handhaven van de huidige regeling met de daarvan afgeleide jurisprudentie?

In dit opzicht vragen ook deze leden de regering hoe zij staat tegenover de stelling van de VNG (brief van 21 januari jongstleden) dat de uitspraak van de Hoge Raad omtrent de reikwijdte van de huidige werktuigenvrijstelling van 8 juli jongstleden in het EPON-arrest een duidelijke verruiming van de huidige werktuigenvrijstelling betekent en daarmee een lastenverlichting voor met name industriële bedrijvigheid. Welke gevolgen heeft een dergelijke verruiming van de huidige definitie, wanneer deze in de ogen van de regering optreedt, voor die voorgestelde nieuwe regeling, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Kan de regering ten slotte nader aangeven waarom het begrip «afscheiding zonder beschadiging van betekenis», zoals dat in de voorgestelde regeling is overgenomen uit artikel 3:4 Burgerlijk Wetboek, synoniem zou zijn aan het begrip «verwijdering met behoud van hun waarde als zodanig», zoals dat voorkomt in de huidige regeling?

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

De centrale vraag van deze leden luidt of het bij nadere beschouwing inderdaad wel zo is dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de belastingdruk van burgers of bedrijven, alhoewel in de memorie van toelichting nadrukkelijk wordt gesteld dat het wetsvoorstel dit niet beoogt.

Wordt de werkingssfeer van de vrijstelling niet uitgebreid in vergelijking met de thans bestaande formulering door voor te stellen om onder de vrijstelling die werktuigen te laten vallen die kunnen worden «afgescheiden zonder dat beschadiging van betekenis aan die werktuigen wordt toegebracht»? Zo ja, hoe beoordeelt de staatssecretaris deze uitbreiding van de werkingssfeer, en moet in deze situatie niet worden gevreesd dat een verschuiving van lasten naar woningen optreedt? Wat zijn de gevolgen van die uitbreiding van de werkingssfeer van de werktuigenvrijstelling binnen de categorie niet-woningen? Hoe beoordeelt de staatssecretaris de implicaties van het zogeheten EPON-arrest van de

Hoge Raad, die ook reeds lijken te duiden op een uitbreiding van de werkingssfeer van de vrijstelling, zo vragen ook de leden van de D66-fractie. Kan de staatssecretaris een getalsmatige schatting geven van het met de werktuigenvrijstelling gemoeide bedrag?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij constateren dat de regering opnieuw een poging heeft gedaan een wijziging van de zogenaamde werktuigenvrijstelling te bewerkstelligen, die voldoet aan het uitgangspunt dat er geen wijziging mag optreden in de belastingdruk van burgers of bedrijven.

Ook de leden van de SGP-fractie hebben inmiddels ook kennis kunnen nemen van het commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) d.d. 21 januari 1998. Ondanks het feit dat de VNG betrokken is geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, heeft zij desalniettemin nadrukkelijk de aandacht gevraagd voor een drietal aspecten.

In de eerste plaats gaat het om de juridische en financiële consequenties van het reeds hiervoor genoemde EPON-arrest van de Hoge Raad d.d. 8 juli 1997, waarnaar de regering in de memorie van toelichting ook verwijst.

In de tweede plaats wordt de aandacht gevraagd voor een mogelijke verschuiving van de lastendruk als gevolg van een wijziging in de gehanteerde formuleringen.

Tenslotte wordt duidelijkheid gevraagd omtrent de vraag wanneer onroerende werktuigen die binnen een gebouw zijn opgesteld als zelfstandige gebouwde eigendommen worden aangemerkt die in de heffing van de onroerende-zaakbelasting begrepen dienen te worden, dan wel wanneer sprake is van een gebouw in het kader van de werktuigenvrijstelling.

Voor een definitieve beoordeling van het wetsvoorstel ontvangen de leden van de SGP-fractie over bovengenoemde aspecten gaarne een duidelijke en consistente reactie van de regering.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen