

Vergaderjaar 1998–1999

**26 245**

## **Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1999)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 november 1998

#### **1. Algemeen**

Veel van de in dit wetsvoorstel aangekondigde maatregelen volgen direct uit de afspraken gemaakt in het Regeerakkoord. Zij vormen daarmee al onderdeel van het debat over de regeringsverklaring en over de Miljoenennota 1999. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de technische uitwerking van de politieke voornemens. Uit de bijdragen van de leden van de verschillende fracties houden wij de indruk over dat de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel e.a. op een brede ondersteuning kunnen rekenen. Wij noemen bijvoorbeeld de verdere vergroening van het fiscale stelsel in combinatie met een verlaging van de lastendruk op arbeid. Maar ook de vormgeving van de specifieke inkomensondersteuning en de voorkoming van ongewenste renteaftrek hebben de sympathie en ondersteuning van de verschillende leden. Niettemin geeft het wetsvoorstel de verschillende leden aanleiding tot vragen. In de navolgende paragrafen zullen wij per onderdeel van het wetsvoorstel ingaan op de vragen en opmerkingen van de verschillende leden. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden met dien verstande dat de (algemene) vragen inzake de vergroening en de terugsluis, alsmede die inzake de voorkoming van de ongewenste rente-aftrek (met name de opnemings daarvan in het onderhavige wetsvoorstel) bij de desbetreffende onderdelen worden beantwoord. De onderdelen van deze nota zijn zoveel mogelijk conform de memorie van toelichting genummerd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of een overzicht kan worden gegeven van het totale budgettaire effect van alle aangekondigde maatregelen. Zij wijzen erop dat tabel 2 een per saldo derving van inkomsten voor de overheid suggereert en veronderstellen dat niet alle relevante effecten zijn verdisconteerd. In de in onderdeel 3.7 van de memorie van toelichting opgenomen tabel 2 zijn de financiële effecten (belasting- en premie-effecten) weergegeven van de in het kader van de eerste fase van de verschuiving en vergroening voorgestelde maatregelen. De conclusie van deze leden met betrekking tot deze tabel is juist. Voor wat betreft het overzicht van het totale budgettaire effect van alle aangekondigde maatregelen kan worden verwezen naar het overzicht opgenomen in onderdeel 1 van de memorie van toelichting, waarin de

belastingeffecten van het belastingplan 1999 in brede zin zijn opgenomen. In de in onderdeel 7 opgenomen tabel 6 zijn de belastingeffecten weergegeven van de in het eigenlijke belastingplan 1999 (in enge zin) vervatte maatregelen. In de toelichting bij deze tabel zijn ook de gevolgen voor de opbrengst van de premie volksverzekeringen vermeld.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, D66, het CDA, GroenLinks en de SGP vragen naar de gevolgen van het zogenoemde «Bakstenen-arrest» van de Hoge Raad van 26 augustus 1998, nr. 33 417, voor onder andere de mogelijkheid van het vormen van een voorziening inzake de kosten voor invoering van de euro. Dit arrest en de gevolgen daarvan worden thans geanalyseerd; de resultaten van deze analyse zijn nog niet beschikbaar. Bij de beantwoording van de vragen die hierover door het kamerlid Giskes zijn gesteld, zal de met het arrest opgeworpen problematiek in volle omvang worden behandeld. Vooruitlopend op deze beantwoording merken wij echter het volgende op. Zoals aangegeven in de brief van 28 januari 1998<sup>1</sup> is ter zake van toekomstige uitgaven in verband met de invoering van de euro geen voorziening mogelijk omdat aan twee van de drie voorwaarden voor de vorming van een voorziening – de rechtsverhouding en de goed koopmansgebruik voorwaarde – niet voldaan is. In deze brief van 28 januari jl. is onder meer aangegeven dat goed koopmansgebruik het vormen van een voorziening niet toelaat als de uitgaven naar hun aard kosten zijn van toekomstige jaren. In dat verband is ook verwezen naar het zogenoemde compostformule-arrest (Hoge Raad 18 december 1991, nr. 27 545, BNB 1992/79). Uit dat arrest blijkt dat als uitgaven niet meer hoeven te worden gedaan indien de onderneming zou worden stopgezet, die uitgaven dus zijn toe te rekenen aan toekomstige jaren. In het bakstenenarrest acht de Hoge Raad het voor het vormen van een voorziening thans niet meer noodzakelijk dat sprake is van een rechtsverhouding. De Hoge Raad heeft de goed koopmansgebruik voorwaarde echter in stand gelaten. Zoals hiervoor is aangegeven, wordt thans deze problematiek opnieuw bezien. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de invulling van de in de begrotingsvoorbereiding gemaakte reservering van 3 maal f 60 mln in de jaren 1999, 2000 en 2001 ten behoeve van een tijdelijke tegemoetkoming in de uitgaven in verband met de invoering van de euro wenselijk blijft. Inmiddels heeft de werkgroep kosten invoering euro gerapporteerd. De werkgroep geeft aan dat het kleinbedrijf bij de introductie van de euro ten opzichte van de andere sectoren een relatief minder gunstige kosten/batenbalans kent. Een verklaring daarvoor kan zijn dat het kleinbedrijf in het algemeen minder sterk gericht is op de Europese markt dan het midden- en grootbedrijf, waardoor de baten van het kleinbedrijf gemiddeld genomen minder groot zijn. Wij zijn dan ook van mening dat de tijdelijke tegemoetkoming ter zake van de kosten van de invoering van de euro zich zo veel mogelijk zal dienen te richten op het kleinbedrijf. Hierbij zou aansluiting moeten worden gezocht bij het reeds bestaande generieke instrumentarium; dit met het oog op de tijdelijkheid van de maatregel en voorkoming van extra administratieve lasten. MKB-Nederland heeft in dit verband een voorstel gedaan om het beschikbare budget aan te wenden voor een mix van een verhoging van de eerste schijf van de investeringsaftrek met 3%-punt en een verhoging van de zelfstandigenaftrek met f 200. Wij achten dit een evenwichtig voorstel. Dienovereenkomstig is in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging een voorstel opgenomen. Door voor een mix van beide instrumenten te kiezen, wordt ook aangesloten bij de onderdelen waaruit de «eurokosten» bestaan, te weten: investeringen (bijv. nieuwe kassa's) en gewone kostenposten (bijv. omprijzen van producten en externe advisering). Door de werkgroep is tevens aangegeven dat de sectoren horeca en detailhandel relatief minder profiteren van de invoering van de euro, zij het meer dan het kleinbedrijf. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat deze bedrijven naar de aard van

---

<sup>1</sup> Notitie fiscale aspecten invoering euro, 28 januari 1998, DB98/217M (kamerstukken II 1997/98, 25 107, nr. 7)

hun werkzaamheden veel met chartaal geld omgaan. De kosten kunnen worden beperkt door een korte duale fase. Een verkorting van de duale fase van 6 maanden naar bij voorbeeld een maand levert een kostenbesparing op van f 500 mln voor het bedrijfsleven, in het bijzonder bij de detailhandel en horeca. Met betrekking tot de ondernemingen die een actieve rol zullen vervullen bij de inname van guldenmunten wordt overwogen een niet-fiscale vergoeding te geven, die gerelateerd wordt aan de hoeveelheid ingeleverde guldenmunten. De Tweede Kamer zal hierover nader worden geïnformeerd.

De leden van de SGP-fractie vragen een heldere visie over de inflatoire effecten van kostprijsverhogende belastingen mede in het licht van de komende euro-invoering. Verder vragen deze leden hoe de ontwikkelingen in de ons omringende landen op dit punt zijn. Partieel bezien is het juist dat verhoging van kostprijsverhogende belastingen leidt tot een opwaartse druk op het prijspeil. Deze verhoging is evenwel eenmalig (niveau-effect). In de huidige economische constellatie behoeft er geen vrees te bestaan voor een loon-prijsspiraal, temeer daar tegenover de lastenverhogingen lastenverlagingen staan bij de loon- en inkomstenbelasting.

In het licht van de euro is het van belang dat de inflatieverschillen tussen deelnemende landen van de EMU beperkt blijven. Uit dien hoofde verdient het dan ook de voorkeur om de milieubelastingen geleidelijk te verhogen, zoals ook in de vorige kabinetsperiode is gebeurd. De inflatieverschillen kunnen mede beperkt blijven indien andere EMU-deelnemers ook tot een zekere verhoging van de milieubelastingen overgaan. De voornemens van de nieuwe Duitse regering voor verhoging van de brandstofaccijnzen in Duitsland met ingang van 1999 en de introductie van een energiebelasting wijzen in deze richting. Terzijde kan nog worden opgemerkt dat de inflatieontwikkeling de laatste jaren ondanks de gunstige economische ontwikkeling en de verhoging van de kostprijsverhogende belastingen zeer gematigd is geweest.

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af of de huidige conjuncturele ontwikkeling geen nadere bezinning vereist op de verhoging van de milieubelastingen en de voorgenomen BTW-verhoging; voorts vragen zij welke gevolgen hiervan uitgaan op de bestedingen in Nederland en of dergelijke voorstellen niet op gespannen voet met de recessies in bepaalde werelddelen staan. Aangezien er door de zogenoemde terugsluis richting huishoudens en bedrijven per saldo geen sprake is van lastenverzwaring, is het niet te verwachten dat hiervan een significant effect uitgaat op de binnenlandse bestedingen. De beperkte overcompensatie die plaatsvindt (zie tabel 2 in onderdeel 3.7 van de memorie van toelichting) ondersteunt eerder deze verwachting dan de tegengestelde verwachting zoals uit de vraag naar voren komt. Wij delen niet de mening als zouden deze lastenneutrale wijzigingen op gespannen voet staan met de conjuncturele ontwikkeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de mogelijkheden om het «lek» dat is genoemd in het artikel van Prof. Dr. L.G.M. Stevens in het Weekblad voor fiscaal recht van 15 oktober 1998, te dichten. In het kader van de herziening van het belastingstelsel zal het bedoelde punt in ieder geval worden meegenomen. Vooruitlopend daarop wordt bij nota van wijziging een tussentijdse reparatie voorgesteld. Wij hebben voorts met belangstelling kennisgenomen van de opvatting van de heer L.G.M. Stevens over de manier van «schrijven» van wetgeving. De vraagstellingen die uit het artikel blijken, hebben onze aandacht en vormen onderwerp van lopende studies. Bij het «schrijven» van de lopende herziening zullen wij ons voordeel doen met de inhoud van genoemd artikel.

Voor de beantwoording van de vragen van deze leden inzake de voorstellen in het kader van de WVA zouden wij willen verwijzen naar de Nota naar aanleiding van het verslag bij het betreffende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen en kanttekeningen bij de samenhang tussen het belastingplan 1999, de belastingherziening 21e eeuw en de gevolgen voor de lastendruk, mede in het licht van de economische ontwikkelingen.

Met dit wetsvoorstel wordt, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, op een aantal essentiële punten wel degelijk geanticipeerd op de stelselherziening en worden bovendien maatregelen voorgesteld die dienen ter uitvoering van het Regeerakkoord op dit punt. Zo wordt voorgesteld om de verschuiving en vergroening, een van de hoofddoelstellingen van het nieuwe belastingstelsel, in 1999 reeds voor eenderde deel in te voeren, onder andere door de energiebelasting te verhogen. Vanwege het feit dat geen lastenverzwaring is beoogd, wordt de opbrengst die behaald wordt met het verhogen van de milieubelastingen volledig aan de burgers en bedrijven terugbetaald. Bij de vormgeving van de terugsluis wordt waar mogelijk uitgegaan van de contouren van het nieuwe stelsel en wordt zoveel mogelijk geanticipeerd op de eindtermen van de stelselherziening in 2001; zo wordt een knip in de eerste tariefschijf aangebracht, waardoor in lijn met het Regeerakkoord een vierschijventarief ontstaat en de belastingdruk op arbeid wordt verlaagd. Ook de voorgestelde beperking van de renteaftrek vindt mede plaats in verband met de voorgenomen invoering van het forfaitair rendement in 2001.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66 over de 24%-bijtelling bij de «auto van de zaak» zijn wij van mening dat een dergelijke reparatie op verantwoorde wijze en in lijn met komende ontwikkelingen terzake dient plaats te vinden. Zoals in het nader rapport is aangegeven wordt op dit moment in het kader van de belastingwetgeving 21e eeuw gewerkt aan een geheel andere vormgeving van de fiscale behandeling van de auto van de zaak, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het feitelijke privé-gebruik van de auto van de zaak. Daarbij is ook van belang hoe in het nieuwe systeem de fiscale behandeling van woon-werkverkeer plaatsvindt. Een tijdelijke aanpassing van het autokostenforfait die achteraf haaks zou blijken te staan op een nieuwe vormgeving voor het belasten van de auto van de zaak is weinig aantrekkelijk. Daarbij komt dat het de bedoeling is deze vormgeving als onderdeel van de voorgenomen belastingherziening 21e eeuw in de loop van 1999, na het zomerreces, aan de Tweede Kamer voor te leggen. In dat kader wordt de mogelijkheid gezien om de nieuwe regeling reeds per 2000 in te voeren. Indien mocht blijken dat dit zonder problemen kan, heeft dat uiteraard de voorkeur.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in het licht van de premie verhogingen hoe de regering denkt over geleidelijke fiscalisering van sociale premies. In de tariefstructuur in het kader van de belastingherziening 21e eeuw, zoals deze in het Regeerakkoord is opgenomen (zie pagina 8 van bijlage 1), wordt ervan uitgegaan dat er zowel een belastingtarief als een premiepercentage volksverzekeringen is. Wat betreft de mogelijk hogere tekorten bij de sociale fondsen ziet de regering, deze leden vragen hierna, geen aanleiding de voorgenomen premiepercentages voor 1999 conform MEV te herzien.

## **2. Inkomensondersteuning (additionele verlaging tarief nieuwe eerste schijf)**

In het kader van de knip eerste vragen van de leden van fracties van de PvdA, de VVD en het CDA naar de toepassing van een gemiddeld tarief bij de voorlopige aanslagen en de voorlichting daarover merken wij het volgende op.

Het gemiddelde tarief betreft het gemiddelde tarief van de nieuwe eerste schijf en de nieuwe tweede schijf. Het toepassen van dit gemiddelde tarief heeft tot gevolg dat de voorlopige aanslag in veel gevallen voor hetzelfde bedrag wordt opgelegd als met toepassing van de knip in de eerste schijf. Dit betreft in het algemeen de belastingplichtigen met een inkomen boven de huidige eerste tariefschijf. Met deze opzet kan onnodige discussie met de belastingplichtige over de hoogte van de aanslag worden voorkomen. Voor de groep belastingplichtigen met een inkomen binnen de huidige eerste tariefschijf kan wel een afwijking ontstaan tussen het toegepaste gemiddelde tarief en het werkelijke tarief. Deze afwijking wordt uiterlijk bij het opleggen van de definitieve aanslag in 2000 gecorrigeerd. De belastingplichtige kan in een dergelijk geval ook zelf het initiatief nemen voor een correctie. Hij moet hiervoor bezwaar maken tegen de voorlopige aanslag. Dit is mogelijk vanaf het moment van ontvangst van de aanslag (begin 1999).

Om belastingplichtigen voldoende duidelijkheid te geven, zullen zij bij de voorlopige aanslag gericht worden geïnformeerd over de toepassing van het gemiddelde tarief en de mogelijke effecten daarvan. Voor het geval de belastingplichtige nadere informatie over de eigen situatie wenst zal in de voorlichting duidelijk worden gemaakt waar en op welke wijze de belastingplichtige deze informatie kan verkrijgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts wat de nabetalings van de sociale fondsen, zoals vermeld op pagina 4 van de memorie van toelichting, zijn. Deze betreffen afrekeningen van Rijk en sociale fondsen van de gecombineerde loon- en inkomstenheffing (dit is. de combinatie van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen). Voorafgaand aan een jaar wordt op basis van ramingen van de belasting- en premieontvangsten een verdeelsleutel bepaald om genoemde heffingen te verdelen over belasting- en premieontvangsten. Later wordt de definitieve verdeelsleutel vastgesteld (in 1998 betreft het de vaststelling van de verdeelsleutel voor de loonheffing 1996 en de inkomensheffing 1994). Indien blijkt dat er te veel of te weinig belasting- of premieontvangsten zijn toegedeeld, vindt verrekening plaats.

De leden van de CDA-fractie vragen of de nieuwe eerste schijf voldoende ruimte biedt voor de terugsluis in het kader van de belastingherziening 21e eeuw. Wij merken allereerst op dat in de variant voor de tariefstructuur die in het Regeerakkoord is opgenomen de lengte van deze nieuwe eerste schijf op f 31 000 is gesteld. In de voor die variant uitgewerkte tarieven is de terugsluizing in verband met de verhoogde indirecte belastingen reeds verwerkt. Indien in het kader van de tweede tranche vergroening voor het jaar 2000 de terugsluizing geheel zou verlopen via een tariefverlaging van de nieuwe eerste schijf zou het net als in het belastingplan 1999 om een verlaging met ca. 0,9%-punt gaan, op een voor 1999 voorgesteld tarief van 6,2%. De nu voorgestelde nieuwe schijf biedt in dat geval dus voldoende ruimte.

Op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de knip in de eerste schijf antwoorden wij dat deze leden terecht constateren dat de huidige knip in de eerste schijf bij f 15 000 tot gevolg heeft dat mensen op het sociaal minimum een even groot voordeel hebben bij een tariefverlaging als werkenden. Zij vragen hoe het een en ander uitwerkt in het

nieuwe stelsel. In het nieuwe belastingstelsel waar de knip wordt gelegd bij ongeveer f 31 000, zullen bij een tariefverlaging tot aan deze knip mensen op het sociaal minimum in beginsel eveneens een vergelijkbaar inkomensvoordeel genieten als werkenden.

Verder vragen deze leden of een overzicht kan worden gegeven van de effecten voor verschillende groepen van sociale minima, alleenstaanden, samenwonenden met en zonder kinderen bij een verlaging tot aan de huidige knip en bij een verlaging van de knip zoals voorgenomen bij de stelselherziening. Het inkomenseffect voor de referentie-minimumloner van een tariefverlaging tot aan de knip van bijvoorbeeld 1%-punt bedraagt f 150. Voor een alleenstaande met een sociaal minimum bedraagt het inkomenseffect 70% van deze f 150 en voor alleenstaande ouders 90% van f 150. Over de inkomenseffecten in het nieuwe belastingstelsel kunnen op dit moment geen exacte cijfers worden gegeven. Wij verwijzen daarvoor naar de vorige jaar gepubliceerde «verkenning» en naar het Regeerakkoord. Omdat het eerste deel van de eerste schijf dan iets in de orde van f 31 000 zal liggen, zullen zonder andere aanpassingen de inkomenseffecten van een tariefverlaging met 1%-punt groter zijn.

Uitgaande van het feit dat de verlaging van het tarief tot aan de knip ten opzichte van het huidige niveau f 90 per persoon oplevert en de lastenverzwaring als gevolg van de vergroening tussen de f 65 en f 235 bedraagt, zijn deze leden van mening dat als gevolg van een mix van beleidsmaatregelen sprake kan zijn van koopkrachtvermindering voor mensen op het sociaal minimum.

In onderdeel 3.7. van deze nota zijn de gemiddelde partiële effecten van de vergroening weergegeven. Het saldo van de partiële effecten zijn op sociaal minimum positief. Indien men het geïntegreerde koopkrachtbeeld voor 1999 (Sociale Nota 1999 blz.80), dat ook andere maatregelen bevat, beziet, blijkt dat voor de minima in 1999 per saldo een positief koopkrachteffect van 1 tot 11/4% wordt verwacht. Uit het totale koopkrachtbeeld komt naar voren dat met name de lagere inkomens, zoals mensen met een bijstandsuitkering en werknemers rond minimumloonniveau, relatief voordeel hebben van de fiscale maatregelen. De door deze leden aangesneden kwestie is overigens eerder aan de orde gesteld tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen 1999. Bij de schriftelijke beantwoording van kamervragen (brief van minister van Financien, 30 september 1998, kenmerk AFEP/98-58M, blz 7 is daarop ook ingegaan. Wij verwijzen daar eveneens kortheidshalve naar.

De leden van de SGP-fractie vragen nader in te gaan op het commentaar van het coördinatie-orgaan samenwerkende ouderenorganisaties (CSO) op het onderhavige wetsvoorstel waarin zij stelt dat zij een aantal risico's ziet bij de invoering van de knip in de eerste schijf. Mogelijkheden om te differentiëren in bijvoorbeeld de ouderenaftrek zouden voor ouderen die met een inkomen net boven de knip zitten, tot een onevenredige lastenverzwaring kunnen leiden.

De ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek die thans gelden tot het einde van de eerste schijf, zullen vanaf 1999 van toepassing zijn op zowel het eerste als het tweede gedeelte van de huidige eerste schijf. Het stelsel van ouderenaftrekken ondergaat derhalve geen veranderingen die nadelig zijn voor belastingplichtigen met een inkomen juist boven de knip in de eerste schijf.

### **3. Verhoging energiebelastingen, algemeen btw-tarief op water en terugsluis (verschuiving en vergroening)**

#### *3.1. Algemeen*

De leden van de CDA-fractie stellen dat indien de ecotax een gedragsverandering met zich meebrengt, de opbrengsten in de komende jaren

een dalende tendens zouden moeten vertonen. Zij vragen of dit wordt ingecalculeerd en of het in dit kader verantwoord is om structurele tariefverlagingen door te voeren: De leden van de fracties van GPV en RPF stellen een soortgelijke vraag.

In de eerste plaats merken wij op dat het effect van de gedragsveranderingen relatief bescheiden is, en pas op termijn zijn volle omvang zal bereiken. Verder zijn er andere factoren die op termijn de opbrengst doen toenemen. Een belangrijke factor in dat verband is de economische groei. In het algemeen geldt dat de milieu-effecten van de voorgestelde vergroening, gemeten aan milieudoelstellingen qua belang «meetellen», hoewel de invloed op de belastingopbrengst op termijn relatief gering is. De in het Regeerakkoord opgenomen verhoging van de energiebelastingen met 3,4 miljard gulden leidt bijvoorbeeld op termijn volgens het CPB tot een energiebesparingseffect van 2% en een CO<sub>2</sub>-effect van circa 5 Mton. Gemeten aan de milieudoelstellingen is dit een relevant effect. De hieraan te koppelen terugloop van de initieel geraamde opbrengst belooft bij realisering van dit gedragseffect eveneens enkele procenten. Ten opzichte van de belastingraming is dit lange termijn-effect te verwaarlozen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de vergroening, zoals deze thans wordt voorgesteld, niet te veel een vorm van straffen in plaats van belonen is.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet gaat het bij dit wetsvoorstel om een eerste belangrijke stap in de richting van «verschuiving en vergroening van het belastingstelsel». Als onderdeel van de terugsluis van de opbrengsten van de verhoging van de regulerende energiebelasting zal f 500 miljoen worden besteed aan positieve prikkels. Hiermee wordt het samengaan van belonen en belasten in de verdere vergroening van het belastingstelsel vorm gegeven. Het is draagvlakbevorderend en kan een belangrijke impuls betekenen voor verdergaande energiebesparing door bedrijven en gezinnen. Anderzijds draagt de verhoging van de regulerende energiebelasting bij aan een andere belangrijke doelstelling uit het Regeerakkoord: de verschuiving van directe naar indirecte belastingen, waardoor ruimte ontstaat voor de verlaging van de belastingdruk op arbeid door verlaging van de tarieven van de loon- en de inkomstenbelasting. De verlaging van de lastendruk op arbeid geschiedt in dit wetsvoorstel wat betreft de terugsluis naar huishoudens door het aanbrengen van een knip in de eerste schijf in combinatie met een verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf.

De leden van de SGP-fractie vragen of kleinere bedrijven en gezinnen met lagere inkomens wel worden overgecompenseerd gegeven de uitgaven die bedrijven en gezinnen zich zullen moeten getroosten om van de positieve milieuprikkels te kunnen profiteren. Ook de leden van de VVD-fractie vragen zich af of de kosten van investeringen om energiebesparing te realiseren zijn betrokken bij het overzicht van de compensatie van de lastenverzwaring.

De berekening van het saldo van heffing en terugsluis wordt zowel voor huishoudens als bedrijven op macro-niveau gemaakt. Of de lastenverzwaring ten gevolge van de energiebelasting op micro-niveau wordt gecompenseerd hangt onder meer af van het energieverbruik en van de mate waarin energiebesparende maatregelen worden getroffen.

Huishoudens en bedrijven die door het treffen van maatregelen profiteren van de positieve prikkels, en/of een relatief laag energieverbruik hebben, zullen als gevolg van de belastingverschuiving een financieel voordeel hebben. Huishoudens en bedrijven met een relatief hoog energieverbruik die geen besparingsmaatregelen treffen zullen een financieel nadeel ondervinden. De regering beoogt op deze wijze een krachtige impuls te geven aan het energiebesparende gedrag van bedrijven en huishoudens.

Bij de berekening van de lastenverzwaring en de compensatie zijn de energiebesparingsinvesteringen buiten beschouwing gebleven, omdat ook de door deze maatregelen uitgespaarde energiekosten (inclusief energiebelasting) buiten de berekening blijven. Daarbij dient bedacht te worden dat doorgaans (mede door de positieve prikkels) nog rendabele maatregelen getroffen kunnen worden.

De leden van de fracties van D66 en de PvdA vragen naar de ruimte die ontstaat voor verdere vergroening nu duidelijk is dat Duitsland voornemens is vanuit milieuoverwegingen fiscale maatregelen door te voeren. Ook vragen de leden van de D66-fractie hoe groot de regering de kans acht op verdere fiscale vergroening op Europees niveau. Het Duitse Regeerakkoord voorziet globaal in drie jaarlijkse verhogingen van de brandstofaccijnzen en energiebelastingen met in totaal 12 miljard DM per jaar. Voor de in 1999 te nemen stap is een invulling bekend van 6 pfennig per liter motorbrandstoffen, 2 pfennig per kWh elektriciteit en bijna 3 pfennig per m<sup>3</sup> aardgas. De energie-intensieve industrie wordt daarbij ingevolge het Duitse Regeerakkoord ontzien. Voor de maatvoering van de Nederlandse energiebelastingen kunnen de ontwikkelingen in Duitsland op termijn zeker van belang zijn. Duitsland is echter niet het enige relevante buurland. De definitieve invulling van de Duitse plannen moet worden afgewacht voordat een afgerond oordeel kan worden gegeven. Het gegeven dat Duitsland enige «achterstand» inhaalt op Nederland wat betreft energiebelastingen is in elk geval geen aanleiding de in het Regeerakkoord vastliggende beleidsvoornemens op dit gebied te herzien. Van belang op dit vlak zijn ook de initiatieven die het Duitse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 1999 zal ontwikkelen om de voortgang in de Europese Unie met een Europees gecoördineerde energiebelasting te bespoedigen. Hiermee beantwoorden wij ook de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijkheden die de regering ziet om grotere verbruikers sterker in de regulerende energiebelasting te betrekken gegeven het aantreden van een nieuwe Duitse regering.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën tijdens het nota-overleg over het NMP3 om het werk van de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel voort te zetten reeds is uitgevoerd. De toenmalige Staatssecretaris heeft op dit punt aangegeven voorstander te zijn van een vervolgwergroep op dit gebied, maar een beslissing aan zijn ambtsopvolger over te laten. Inmiddels heeft de tweede ondergetekende besloten tot de instelling van een nieuwe werkgroep met als primaire taak een advies uit te brengen over de mogelijkheden tot verdere vergroening van het fiscale stelsel in vervolg op de in het Regeerakkoord opgenomen maatregelen op dit gebied. De nieuwe werkgroep zal begin volgend jaar worden geïnstalleerd. Eventuele wensen vanuit de Kamer voor activiteiten van de nieuwe werkgroep rond bepaalde onderwerpen zal de tweede ondergetekende tegen die tijd graag aan de werkgroep ter kennis brengen. Met betrekking tot de door deze leden in dit verband genoemde mogelijkheid van een REB-vrijstelling voor bedrijven met controleerbare meerjarenafspraken, verwijzen wij naar de briefwisseling en de overleggen met de Kamer op dit punt, waaruit blijkt dat wij geen mogelijkheden zien een dergelijke regeling in het leven te roepen en dat wij daarvoor in de plaats de energieinvesteringsaftrek hebben ingevoerd.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen de fiscale maatregelen voor verdere vergroening aan de orde die deze fractie in haar tegenbegroting heeft opgenomen. Op de onderdelen van deze tegenbegroting is de Minister-President reeds bij de Algemene Politieke Beschouwingen 1999 ingegaan. Wij verwijzen daarnaar. Specifiek voor de onderdelen van



de tegenbegroting die voorzien in een verdere verhoging van de energiebelastingen voor midden- en grootverbruik dan in het Regeerakkoord opgenomen merken wij nog op dat de gewijzigde politieke situatie in Duitsland de kansen voor voortgang met een Europees gecoördineerde energiebelasting heeft vergroot. Indien Europees voortgang wordt geboekt op dit terrein ontstaat ook voor Nederland een nieuw kader. Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat Nederland naast de regulerende energiebelasting al sinds 1988 als één van de weinige EU-landen een energiebelasting kent die vrijwel uniform op klein-, midden- en grootverbruik wordt toegepast (de brandstoffenbelasting).

### *3.2. Regulerende energiebelasting*

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 stellen een aantal vragen met betrekking tot de tariefstructuur voor de verhoging van de energiebelastingen die in het Regeerakkoord als vertrekpunt is vastgelegd. Dit vertrekpunt voorziet in een vast bedrag, in een bevrozing van dit bedrag op de waarde van de heffingsvrije voet onder de bestaande regulerende energiebelasting (f 100) en in een zwaardere belasting van elektriciteit in verhouding tot de belasting op gas dan zou voortvloeien uit de thans geldende structuur in de regulerende energiebelasting. In het Regeerakkoord is daarbij aangegeven dat nog een nadere verschuiving tussen de verhoging op gas, elektriciteit en de heffingsvrije voet kan worden aangebracht, mits de verhouding in de bijdrage tussen bedrijven en huishoudens constant blijft.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is enige tijd nodig om de overgangsproblemen, de inkomenseffecten en de energiebesparings-effecten van de structuur die het Regeerakkoord als vertrekpunt kiest, te bezien en na te gaan welke verschuivingen binnen die structuur eventueel gewenst kunnen zijn. In het belastingplan 1999 is er daarom voor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige structuur van de regulerende energiebelasting. Daarmee wordt niet vooruitgelopen op een afweging die nog moet worden gemaakt, de leden van de PvdA-fractie vragen daarnaar. De door de leden van verschillende onderscheiden fracties aan de orde gestelde aspecten worden in die afweging betrokken. Het is onze bedoeling deze afweging af te ronden in het kader van de voorbereiding van de tweede tranche van de vergroening die zijn beslag zou moeten krijgen per 1 januari 2000. In het wetsvoorstel dat daartoe zal worden ingediend zal worden uiteengezet hoe die tweede tranche past binnen een dan aan te geven definitieve invulling van de verhoging van de energiebelastingen binnen de randvoorwaarden van het Regeerakkoord.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke andere oplossingen dan de nu gekozen, worden overwogen met betrekking tot de geconstateerde problemen bij de heffing van niet-leidinggebonden brandstoffen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zijn voor de opzet van een eventuele andere oplossing mede de verbruiksgegevens van belang. Deze zijn nog niet beschikbaar. Deze gegevens zijn onder meer van belang voor de beantwoording van de vraag hoeveel verzoeken om teruggaaf zijn te verwachten bij het hanteren van een of meer bepaalde verbruiksgrenzen. Daarnaast speelt de volgende factor een rol. De aan het hanteren van verbruiksgrenzen verbonden problemen deden zich bij de introductie van de REB eveneens voor bij de toepassing van de belastingvrije voet. Om die reden is er toen voor gekozen het ontbreken van de belastingvrije voet voor niet-leidinggebonden brandstoffen te compenseren door de tarieven voor deze brandstoffen op een lager niveau vast te stellen dan zou voortvloeien uit de voor de bepaling van de tarieven gehanteerde berekeningswijze (bijvoorbeeld voor gasolie een tarief van f 85,30 in plaats van f 125,40 per 1000 L). Indien de belastingvrije voeten in de REB zouden worden vervangen door een vaste aftrek in guldens per elektrici-

teitsaansluiting, zou de hiervoor genoemde tariefsverlaging ongedaan kunnen worden gemaakt. De effecten hiervan dienen te worden meegewogen bij de vormgeving van een andere oplossing.

Deze leden vragen voorts naar een overzicht van de opbrengsten van de REB naar bedrijfssectoren en verbruikscategorie. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is voor de heffing en terugsluis aangesloten bij een verdeling over de verzamelsectoren landbouw, midden- en kleinbedrijf en groot bedrijf (zie tabel 4 in onderdeel 3.7 van de memorie van toelichting). Met betrekking tot de indeling naar verbruikerscategorieën kan worden gemeld dat naar het energieverbruik per thans geïntroduceerde verbruikscategorieën onderzoek door het CBS plaatsvindt ter voorbereiding van de vormgeving van de volgende tranches vergroening.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie naar een overzicht van de inflatie-effecten van de energiebelastingen is onderstaand een overzicht weergegeven van de invloed van de regulerende energiebelasting op de inflatie in de afgelopen jaren. Dit betreft de bijdrage aan de gerealiseerde/geraamde inflatie. De raming van het effect in 1999 is eveneens aangegeven.

1996: 0,2%  
1997: 0,1%  
1998: 0,1%  
1999: ¼%

De leden van de fracties van het CDA, de SP en GroenLinks stellen een aantal vragen met betrekking tot de positie van grootverbruikers ten opzichte van het concurrerende buitenland.

Bij de keuze voor de thans voorgestelde maatregelen heeft de regering zich gebaseerd op het onderzoek dat het CPB in samenwerking met ECN en RIVM heeft gedaan naar de vraag welke verhogingen van de energiebelastingen nationaal nog economisch inpasbaar zouden kunnen zijn gelet op de internationale concurrentiepositie. Het CPB komt in de publicatie «Vergroening en energie, Effecten van verhoogde energieheffingen en gerichte vrijstellingen» (werkdocument 96 van 1997) tot de conclusie dat een verhoging van de energiebelastingen met een bedrag van rond de f 3,4 miljard als economisch inpasbaar kan worden aange-merkt. Voorts wordt verwezen naar de schriftelijke reactie van de regering op de motie Marijnissen (Kamerstukken II 1998/1999, 26 200, nr. 36). Anders dan de leden van de fractie van de SP zijn wij van mening dat het voor een reële vergelijking van de energiekosten noodzakelijk is om ook rekening te houden met de indirecte energiekosten waarmee grootverbruikers worden geconfronteerd.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de SP welk deel van de totale opbrengst van de regulerende energiebelasting terecht komt bij Shell en Esso, verwijzen wij naar de beantwoording van een vergelijkbare vraag in de nota naar aanleiding van het verslag bij de invoering van de regulerende energiebelasting (Kamerstukken II 1995/96, 24 250, nr. 6, blz. 30), waarin de systematiek en de achtergrond van het bestaande mechanisme is toegelicht. Daarbij dient men in aanmerking te nemen dat het uitgangspunt destijds van een 50%-Groningenproductie naar huidig inzicht te hoog is. Voor de komende jaren is de verwachting thans dat het Groningenveld circa 25% van de Nederlandse gasproductie voor zijn rekening neemt. Er zal aldus een bedrag overeenkomend met circa 1,25% van de heffingsopbrengst op gas worden verrekend met de NAM, waarin Shell en Esso elk een aandeel van 50% hebben. Bij de invoering van de regulerende energiebelasting was dat nog 2,5%.

### 3.3. Positieve prikkels

Door een aantal leden zijn vragen gesteld over de zogenoemde positieve prikkels voor huishoudens en bedrijven. De leden van de fractie van de PvdA vragen een nadere invulling van het voor 1999 uitgetrokken budget voor positieve prikkels. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen hoe dit belasten en belonen gestalte krijgt en waaruit de stimulerende maatregelen bestaan.

Op grond van het Regeerakkoord zal uit de opbrengst van de te verhogen regulerende energiebelasting na drie jaar structureel f 500 miljoen beschikbaar komen om energiebesparende activiteiten van burgers en bedrijven te belonen. Voor het komende begrotingsjaar zal ruwweg een derde deel daarvan voor positieve prikkels worden ingezet, te weten f 100 miljoen ten behoeve van bedrijven en f 70 miljoen ten behoeve van huishoudens.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet zullen voor de positieve prikkels voor het bedrijfsleven bestaande fiscale faciliteiten worden benut, zoals de energie-investeringsaftrek en de regeling groenbeleggen. Met inachtneming van de reservering van f 32 mln voor de landbouwsector hebben wij gekozen voor een verdeling die uitgaat van een zo hoog mogelijk milieurendement. Voor de energie-investeringsaftrek zal daarom een extra bedrag van f 50 miljoen worden uitgetrokken via uitbreiding en aanpassing van de Energielijst behorende bij de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek; voor de regeling groenbeleggen zal f 11 miljoen extra worden uitgetrokken, waarvan f 5 miljoen ten behoeve van de landbouwsector. Naast deze f 5 miljoen wordt ten einde te bereiken dat f 32 miljoen wordt aangewend voor de landbouwsector (om het negatieve saldo van heffing en terugsluis van de eerste tranche-verhoging milieubelastingen te compenseren) een bedrag van f 22 miljoen aangewend via een in de loop van 1999 in te voeren milieu-investeringsaftrek, terwijl over f 5 miljoen nog nadere besluitvorming dient plaats te hebben. Verder zal een bedrag van f 12 miljoen van de positieve prikkels voor het bedrijfsleven verlopen via de regeling met betrekking tot de positieve prikkels huishoudens, omdat in die regeling voor een deel ook anderen dan huishoudens, zoals woningbouwcorporaties, zullen meelopen. Het is de bedoeling dat de regeling «positieve prikkels voor huishoudens», de leden van de fractie van de PvdA vragen hiernaar, wordt opgezet in de vorm van een fiscale faciliteit. De regering is voornemens, dit in antwoord op een vraag van de fractie van D66, deze fiscale faciliteit onderdeel te maken van de regulerende energiebelasting om zo «belasten» en «belonen» zo goed mogelijk op elkaar te kunnen laten aansluiten. Over de vormgeving vindt thans overleg plaats met de energiedistributiebedrijven. In dat kader zullen tevens de bestaande subsidieregelingen – wij nemen aan dat de leden van de fractie van D66 doelen op de door de energiedistributiebedrijven uitgevoerde regelingen in het kader van het Milieu Actie Plan – aan de orde komen.

De wijziging van de energie-investeringsaftrek en de regeling groenbeleggen zal per 1 januari 1999 ingaan. Beide kunnen worden gerealiseerd via wijziging van de reeds bestaande ministeriële regelingen terzake. De aanpassing van de regelingen wordt ingepast in de jaarlijkse cyclus en zal zo mogelijk in de loop van december, de leden van de fractie van het SGP vragen hiernaar, worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het wetsvoorstel met betrekking tot de positieve prikkels huishoudens heeft een beoogde ingangsdatum van 1 juli 1999. In dit wetsvoorstel zal, naar thans wordt voorzien, tevens de nieuw in te voeren milieu-investeringsaftrek voor milieuvriendelijke investeringen worden betrokken. In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot deze investeringen merken wij op dat deze vooral

betrekking hebben op bedrijfssystemen en bedrijfsmiddelen op land- en tuinbouwbedrijven die met name een belangrijke verbetering betekenen op het gebied van milieu en welzijn. De exacte omschrijving van de betreffende bedrijfsmiddelen vindt plaats in het kader van een begin 1999 op te stellen lijst.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van de PvdA, D66 en het CDA over de regeling Groen Beleggen merken wij het volgende op. In de korte periode dat de regeling Groen Beleggen van kracht is, hebben ruim 600 projecten zich voor de faciliteit gekwalificeerd. Deze projecten vertegenwoordigen een investeringsbedrag van circa 4 miljard gulden. De regeling geniet inmiddels ruime bekendheid bij spaarders, banken en investeerders. In het kader van de positieve prikkels bedrijfsleven zal een bedrag van f 11 miljoen worden toegevoegd aan de regeling Groen Beleggen. Daarvan is f 5 miljoen gericht op de agrarische sector en het overige voor verlenging van de regeling voor Duurzaam Bouwen in de nieuwbouw en de openstelling van de regeling voor duurzame renovatie van woningen. Duurzaam Bouwen inzake de nieuwbouw in de regeling Groen Beleggen wordt thans geëvalueerd. De Evaluatie Groen Beleggen/ Duurzaam Bouwen zal rond de jaarwisseling aan de Tweede Kamer worden gezonden. De voorlopige uitkomsten zijn, naar het zich thans laat aanzien, positief. Mogelijk zal de ministeriële regeling op enkele uitvoeringsaspecten worden aangepast. Zo'n eventuele aanpassing zal tegelijkertijd met de uitbreiding van de regeling in het kader van de positieve prikkels bedrijven plaatsvinden. De inzet van de regeling Groen Beleggen op enkele nieuwe categorieën van projecten en projecten in het buitenland, zoals aangekondigd in het belastingplan 1998, waarnaar de leden van de D66-fractie vragen, zijn uitgewerkt in ministeriële regelingen. De regelingen zijn gepubliceerd d.d 16 oktober 1998 (Stcrt 198) respectievelijk 11 september 1998 (Stcrt 173) en zijn nog te recent om hierover resultaten te kunnen melden.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 of kan worden aangegeven of de regeling positieve prikkels huishoudens ten goede komt aan huishoudens met minimumloon of AOW zonder aanvullend pensioen wordt opgemerkt dat het streven is gericht op een laagdrempelige regeling die voor alle huishoudens van belang kan zijn. Dit onderwerp kan aan de orde komen bij de behandeling van het wetsvoorstel positieve prikkels huishoudens dat begin volgend jaar bij de Kamer zal worden ingediend.

Met betrekking tot de vraag van deze leden of bij de vormgeving van deze regeling ook de door D66 bij motie verzochte uitzondering voor rente op leningen voor milieuvriendelijke investeringen in de beperking van de aftrekbaarheid van rente op consumptief krediet wordt betrokken, wordt verwezen naar de brief van 25 november 1997 naar aanleiding van de motie Giskes waarin is aangegeven dat zal worden bezien hoe bedoelde milieuvriendelijke investeringen het meest effectief kunnen worden gestimuleerd. Bij de vormgeving van het voorgenomen stelsel van positieve prikkels zal hieraan invulling worden gegeven.

### *3.5 Omzetbelasting op water*

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de voorgestelde herschikking van water naar het algemene BTW-tarief. Met de maatregel wordt gestalte gegeven aan globaal een derde van de taakstelling uit het Regeerakkoord om in totaal f 700 mln te verschuiven van de loon- en inkomstenbelasting naar de indirecte belastingen in de milieusfeer anders dan via de energiebelastingen. De nu voor 1999 voorgestelde maatregel is een van de mogelijkheden die in de verkenning voor de invulling van de f 700 mln is genoemd. De opbrengst voor zover

ten laste van huishoudens wordt geheel teruggesluisd naar de loon- en inkomstenbelasting en de opbrengst ten laste van bedrijven is teruggesluisd als onderdeel van het lastenverlichtingspakket voor die sector. Deze herschikking is reeds aangekondigd in de Miljoenennota 1999 en de begroting van hoofdstuk IXB (Financiën).

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het VNO/NCW betoogt dat de stellingname van de regering dat de verhoging van de BTW op water volledig op huishoudens rust niet juist zou zijn. In dit verband vragen zij naar de schattingsopbrengst ten aanzien van het verhoogde BTW-tarief op water en prestaties die daarmee te maken hebben zoals meterhuur. Ook de leden van de CDA-fractie vragen naar de effecten van de BTW-verhoging voor sectoren die van BTW zijn vrijgesteld. Wat betreft de bovenvermelde constatering is kennelijk sprake van een misverstand. In de raming in de memorie van toelichting van de effecten van de verhoging van het BTW-tarief op water zijn de volgende gegevens verwerkt:

huishoudens	240 mln
overheid (incl. onderwijs)	10 mln
vrijgestelde instellingen	5 mln
<b>totaal</b>	<b>255 mln</b>

De effecten voor de overheidssector zijn in tabel 2 van paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting verwerkt in de kolom «huishoudens» (in totaal 250 mln). De effecten voor de vrijgestelde instellingen zijn verwerkt in de kolom bedrijven (5 mln). Voor de kwartaire sector werkt de verhoging van het BTW-tarief op water door in de prijsbijstelling. In de gepresenteerde cijfers zijn de prestaties die met water samenhangen begrepen. Een uitsplitsing van de cijfers naar enerzijds water «sec» en anderzijds met waterlevering samenhangende prestaties zoals meterhuur, is niet voorhanden. Vermoedelijk gaat het om een relatief bescheiden bedrag. Ontkoppeling van de verschillende soorten prestaties zou administratieve problemen geven, en ook op Europeesrechtelijke bezwaren kunnen stuiten.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de lastenverzwaring voor huishoudens rekening is gehouden met de verhoging van het BTW-tarief op drinkwater en noemen daarbij een bedrag van f 140. Bedoeld bedrag ziet, zoals onder tabel 2 van de memorie van toelichting is aangegeven, op de verhoging van de energiebelastingen. Het gemiddelde effect per huishouden van de BTW-verhoging – de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar – bedraagt ruim 35 gulden per jaar.

De leden van fracties van de PvdA, het SGP en VVD vragen of de voorgestelde maatregel past in het streven naar verdere BTW-harmonisatie binnen de EU.

Dit streven kan, zo antwoorden wij deze leden, enerzijds zien op harmonisatie van de hoogte van het verlaagde tarief en van het algemene tarief, en anderzijds op de categorieën goederen en diensten waarop die tarieven betrekking hebben. Ten aanzien van water(distributie) biedt de zogenoemde Zesde BTW-richtlijn thans de lidstaten de facultatieve mogelijkheid tot toepassing van het verlaagde tarief, een verplichting is dit dus niet. En ook niet alle lidstaten maken van die mogelijkheid gebruik. Dit blijkt mede uit onderstaand overzicht dat op verzoek van de leden van de fractie van D66 is opgesteld – naar de stand per 1 januari 1998 – met betrekking tot de tariefstoepassing door de lidstaten op water(distributie).

Overzicht van de BTW-tarieven per 1 januari 1998 op water(distributie) in de EU-lidstaten

België	6
Denemarken	25
Duitsland	7
Griekenland	8
Spanje	7
Frankrijk	5,5
Ierland	vrijstelling
Italië	10
Luxemburg	3
Oostenrijk	10
Portugal	5
Finland	22
Zweden	25
Verenigd Koninkrijk	0

De thans voorgestelde maatregelen passen binnen de bestaande bepalingen van deze richtlijn alsmede binnen de door de regering wenselijk geachte milieumaatregelen, in dit geval waterbesparing. Voor een harmonisatie van tarieven is er op dit moment ook nog geen concreet voorstel van de Europese Commissie.

Tot dusverre zijn de harmonisatievoorstellen van de Commissie veel meer gericht geweest op een harmonisatie van de hoogte van de tarieven (en met name het algemene tarief) dan op de reikwijdte van de categorieën waarop die worden toegepast. Concrete voorstellen voor een nadere harmonisatie op dit gebied zijn nog niet gedaan. Er kan dus ook nog niet worden gesproken van een streven tot harmonisatie ter zake, waarbij wij opmerken dat een verplichte toepassing door alle lidstaten van het verlaagde tarief op met name genoemde goederen en diensten ons geen reële optie lijkt, waarbij nog bij komt dat Denemarken in het geheel geen verlaagd tarief kent.

De leden van de fracties van VVD, CDA, GPV, RPF en SGP vragen of drinkwater niet gezien dient te worden als een noodzakelijke levensbehoefte die als zodanig onder het verlaagde BTW-tarief valt. Bij de beantwoording van de vraag welke goederen en diensten onder het verlaagde tarief dienen te vallen is in het verleden aanvankelijk uitgegaan van een pakket van zogeheten eerste levensbehoeften, of anders geformuleerd: van goederen en diensten die in het bestedingspakket van minder draagkrachtigen een belangrijke plaats innemen. Water is daar tot nu toe onder gerangschikt. In de afgelopen tijd hebben in dat pakket diverse aanpassingen plaatsgevonden, hetzij op basis van de zogenoemde Europese BTW-tariefrichtlijn, hetzij op basis van andere ontwikkelingen of inzichten waarbij ook budgettaire aspecten een rol speelden. In het belang van de bescherming van het milieu acht de regering het wenselijk een zuinig watergebruik te bevorderen en de levering van leidingwater daarom te belasten naar het algemene BTW-tarief, zoals in het recente verleden via de invoering van de grondwaterbelasting ook een prijsprikkel is verbonden aan waterverbruik. Daarbij moet worden bedacht dat de huishoudens voor de gevolgen van de BTW-maatregel worden gecompenseerd. Er kan dus niet worden gezegd dat de oorspronkelijke doelstelling uit het oog wordt verloren. Verder merken wij op dat het hier niet wezenlijk anders is dan bij aardgas en elektriciteit: ook verwarming en verlichting behoren tot de eerste levensbehoeften, waarvoor de Europese BTW-richtlijn de mogelijkheid van een belasting tegen een verlaagd BTW-tarief biedt (zij het onder voorbehoud van een concurrentietoets door de Europese Commissie), waar in de Nederlandse situatie (ook) geen gebruik wordt gemaakt.

De levering van mineraalwater in de zin van artikel 8 van de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten blijft – de leden van de fracties van het CDA en de SGP refereren daaraan – onderworpen aan het verlaagde BTW-tarief. Dit past in de wens om alle voedingsmiddelen onder het verlaagde tarief te rangschikken. Water wordt voor de BTW echter niet als voedingsmiddel beschouwd. Dit blijkt uit het feit dat het thans als zelfstandige post is genoemd voor de toepassing van het verlaagde tarief, en niet is begrepen in de categorie «eet- en drinkwaren die plegen te worden aangewend voor menselijke consumptie». Tevens is door het handhaven van het verlaagde tarief voor mineraalwater rekening gehouden met uitvoeringsproblemen en administratieve lasten voor bijvoorbeeld de levensmiddelenbranche en de horecasector – die mineraalwater en andere voedingsmiddelen leveren aan de eindconsument – en met de controle-taak van de Belastingdienst. Het handhaven van het verlaagde BTW-tarief ligt in deze optiek meer voor de hand dan een verlaging van de verbruiksbelasting, waarop de leden van de fractie van het CDA doelen. In dit kader merken wij voorts op, de leden van deze fractie vragen daarnaar, dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de onderhavige maatregel fraudegevoelig is. Het verlaagde tarief voor de levering van mineraalwater past voorts in het destijds ingezette alcohol-ontmoedingsbeleid. Door alle alcoholhoudende dranken te belasten naar het algemene BTW-tarief blijft immers ook voor de BTW een nadrukkelijk onderscheid bestaan tussen alcoholische dranken en overige dranken.

### *3.6. Milieueffecten*

Naar aanleiding van vragen van de leden van D66-fractie over de effectiviteit van het nihil-tarief voor groene stroom kunnen wij antwoorden dat de daadwerkelijke invoering van het nihil-tarief pas in mei heeft plaatsgevonden (nadat de daarvoor gevraagde toestemming van de EC was verkregen). Daardoor hebben de energiedistributiebedrijven hiermee nog maar gedurende een beperkte periode ervaring. Volgens opgave van EnergieNed is de afzet van fiscale groene stroom gestegen van 150 GWh in februari 1998 tot 230 GWh in september 1998. De productie van duurzame energie (die volgens de definitie van art.36o van de Wet belastingen op milieugrondslag door de energiedistributiebedrijven als groene stroom zou kunnen worden afgezet) bedroeg in 1997 circa 900 GWh, zodat er – landelijk gezien – nog voldoende groeimogelijkheden zijn voor groene stroom.

Met de voorgestelde verhoging van de REB op elektriciteit wordt het prijsverschil tussen groene stroom en niet-groene stroom zodanig verminderd, dat de regering daarvan voldoende stimulans verwacht voor een verdere groei van de vraag naar groene stroom. Invoering van een negatieve regulerende energieheffing op groene stroom is niet overwogen. Wij verwijzen voor ons standpunt ter zake naar de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Fiscale milieuversterking (kamerstukken II 1997/98, 25 689, nr. 6, blz. 31).

### *3.7. Terugsluis en budgettaire effecten*

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over de voortvarende manier waarop de vergroening ter hand wordt genomen. Zij vragen welk totaalbedrag wordt ingezet voor verlichting van de lasten op arbeid. Voor de compensatie van de huishoudens vindt op 70 mln positieve prikkels na, alle compensatie plaats via verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Van de 1155 mln verlaging loon- en inkomstenbelasting kan 70 mln uit hoofde van de verhoging van de ouderenaftrek en de aanvullende ouderenaftrek niet aan de factor arbeid worden toege-

rekend; van het restant (1085 mln) leidt een substantieel deel tot een verlaging van de lasten op arbeid.

De terugsluis van het aandeel van de bedrijven (415 mln) verloopt met uitzondering van 100 mln positieve prikkels eveneens grotendeels via verlaging van de lasten op arbeid.

De leden van de fracties van D66 en het SGP verzoeken de regering de koopkrachteffecten van de voorgestelde vergroeningsmaatregelen en de daarbij behorende compensatiemaatregelen aan te geven. Voorts vragen de leden van de D66-fractie of in de compensatie via het tarief eerste schijf tevens de verhoging van het BTW-tarief op water is begrepen. Ook de leden van de fracties van de GPV en de RPF vragen naar koopkrachteffecten voor een aantal specifieke groepen van belastingplichtigen en huishoudens posities.

De koopkrachteffecten van heffing (inclusief het effect van de BTW-verhoging op water) en terugsluis zijn begrepen in het totale koopkrachtoverzicht voor 1999 zoals weergegeven op bladzijde 80 van de Sociale Nota.

Dit overzicht is hieronder opgenomen in de eerste kolom van de tabel. In de volgende kolommen zijn – dit mede in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie – de inkomenseffecten van heffing, en het saldo van heffing en terugsluis weergegeven. Op basis van het Budgetonderzoek van het CBS is berekend hoe de heffingen gemiddeld uitwerken voor huishoudens. Hierbij zijn de huishoudens ingedeeld naar hun besteedbare inkomen in 10% groepen, de zogenaamde decielen. In het eerste deciel zitten de huishoudens met het laagste besteedbare inkomen; het tiende deciel bevat de huishoudens met de hoogste besteedbare inkomens. De effecten van de vergroening per huishoudenspositie zijn berekend met behulp van interpolatie. In de eerste kolom zijn de effecten van de vergroening verwerkt op basis van de gangbare systematiek bij het presenteren van koopkrachtoverzichten, te weten via het effect op de consumptieprijsindex.

categorie	koopkr acht 1999 (in %)	vergroening (partieel)	saldo vergroening en terugsluis
<i>inactieven</i>			
sociale minima alleenstaand zk <65	1¼	- 0,5%	0,1%
sociale minima paar mk <65	1	- 0,4%	0,1%
sociale minima paar zk <65	1	- 0,4%	0,1%
AOW alleenstaand zk >65	1 ½	- 0,5%	0,1%
<i>actieven (werknemers)</i>			
minimumloon paar mk	1	- 0,4%	0%
minimumplus paar mk	¾	- 0,4%	0%
modaal paar mk	¾	- 0,4%	- 0,1%
2*modaal paar mk	¾	- 0,3%	- 0,1%

Partieel gezien zullen huishoudens met een relatief hoog energieverbruik een in beperkte mate andere inkomensontwikkeling kunnen ervaren dan in het geïntegreerde inkomensbeeld aangegeven. Dit geldt ook voor huishoudens die in andere zin afwijken van de globale veronderstellingen die in de afleiding van het geïntegreerde inkomensbeeld zijn gehanteerd. Hierbij zij in algemene zin opgemerkt dat belastingplichtigen hun energie- en waterverbruik kunnen beïnvloeden door het treffen van energie- en waterbesparende maatregelen.

Hoewel wij in het algemeen van mening zijn dat het inkomensbeeld primair als het resultaat van een geïntegreerde benadering moet worden getoetst, streven wij er naar het inzicht in de partiële effecten van vergroening en terugsluis steeds verder te verbeteren. Voor de vormgeving van de tweede en derde tranche is bijvoorbeeld aan het CBS



opdracht verleend tot een nadere detaillering van de huidige gemiddelde energieverbruiken naar categorieën huishoudens. Hiermee is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de bewindslieden de garantie geven dat niemand en op achteruit gaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen specifiek naar het inkomenseffect in gulden van de terugsluis naar huishoudens door het tarief van de eerste schijf met 0,9%-punt te verminderen. Voor belastingplichtigen onder de 65 jaar met is het geïsoleerde inkomenseffect van een tariefverlaging met 0,9%-punt van het eerste deel van de eerste schijf in 1999 voorzover zij deze schijf volmaken f135. Ouderen met alleen AOW hebben een inkomensvoordeel van f 46 (alleenstaanden) en f 80 (gehuwden). Dit inkomenseffect is kleiner omdat het belastbaar inkomen beneden de knip in de eerste schijf blijft. Deze geringere inkomensvoortgang van ouderen wordt overigens opgevangen door verhoging van de ouderenaftrek met f 145 en verhoging van de aanvullende ouderenaftrek met f 115.

Naar aanleiding van vragen van deze leden over de ouderenaftrek merken wij op dat bij de vormgeving van een deel van de compensatie van de verhoging van de milieubelastingen voor ouderen aansluiting is gezocht bij het bestaande instrumentarium, te weten door een verhoging van de ouderenaftrek en aanvullende ouderenaftrek voor belastingplichtigen met een belastbaar inkomen tot aan het einde van de nieuwe tweede schijf.

Naar aanleiding van vragen van de leden van GroenLinks over het totaalplaatje van de effecten van de vergroening inclusief terugsluis en de verdeling tussen gezinnen en bedrijven antwoorden wij dat bij de vormgeving van de heffing en de terugsluis voor een zo evenwichtig mogelijke opzet is gekozen. Zoals wordt opgemerkt in de memorie van toelichting is bij het ontwerpen van het terugsluispakket voor het bedrijfsleven de gelegenheid te baat genomen om zo veel als mogelijk, toegespitst op de onderkant, de loonkosteneffecten van de afschaffing van de franchise in de premie wachtgeldfonds te verminderen. Mede in verband met deze extra doelstelling is de groep bedrijven als geheel enigszins overgecompenseerd. De verschillen in het netto saldo (zie hiervoor tabel 4 van de memorie van toelichting) binnen de sector bedrijven is niet zeer groot. Ook de gezinnen worden overgecompenseerd.

In antwoord op vragen van de D66-fractie over de invloed van de invoering van een vaste aftrek van f 100 op de koopkracht voor huishoudens met minimumloon en met modaal merken wij op dat een bevriezing van de heffingsvrije voeten geen deel uitmaakt van het voorliggende wetsvoorstel. Dit aspect zal worden meegenomen bij de uitwerking van de tweede en derde tranche.

De leden van de SP-fractie menen dat de knip eerste schijf geen koopkrachtverbetering betekent voor de minima. Immers de terugsluis energiebelasting bedraagt 135 gld maar men houdt daar maar 90 aan over vanwege een verhoging van de premies volksverzekering. Intussen moet men wel zijn hogere eco-tax betalen. Van de extra verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf blijft, aldus deze leden, niets over omdat deze verlaging samen met de vervallen rijksbijdrage AOW wegvalt tegen de nabetaling sociale fondsen. Graag vernemen de leden van de SP-fractie van de regering of deze constatering terecht is.

In reactie hierop merken wij op dat een nabetaling aan de sociale fondsen niet kan worden gezien als een lastenverhogende maatregel. De betalingen betreffen verrekeningen van het Rijk en sociale fondsen van de

loon- en inkomstenheffing. Tegenover de verhoging van het belastingtarief van de (huidige) eerste schijf staat een nagenoeg spiegelbeeldige verlaging van het premiedeel. Per saldo gaat van deze nabetaling geen invloed uit. Voor een volledig beeld dienen derhalve ook de premies volksverzekeringen in de beschouwing te worden betrokken. Zoals hiervoor is geantwoord op vragen over koopkracht effecten van vergroening wordt voor de minima in 1999 per saldo een positief koopkrachteffect verwacht.

Voorts vragen deze leden hoe de 1,3 mln belastingplichtigen die een lager inkomen hebben dan de belastingvrije som gecompenseerd worden voor de energiebelasting.

Wij wijzen erop, dat de compensatie voor de heffing plaatsvindt naar belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting. Het leeuwendeel van de genoemde 1,3 mln belastingplichtigen maakt deel uit van een huishouden waar één of meer leden van het huishouden profiteren van de terugsluismaatregelen.

Voor een kleiner deel zal het hier gaan om de elders in deze nota besproken groep zelfstandigen met een laag inkomen.

Naar aanleiding van een vraag van deze leden over de compensatie voor studenten merken wij op dat het budgettaire effect in verband met de gewijzigde indexeringsgrondslag van de studiefinanciering 9 mln bedraagt.

De leden van de D66-fractie vragen of een overzicht kan worden gegeven van de compenserende maatregelen voor de verhoging van het BTW-tarief op water, met in het bijzonder aandacht voor van BTW vrijgestelde instellingen.

De effecten van alle heffingen en terugsluismaatregelen zijn, zo antwoorden wij deze leden, verwerkt in tabel 2 van onderdeel 3.7 van de memorie van toelichting. Dit betekent dat de BTW-verhoging op water eveneens via verlaging van het tarief van de nieuwe eerste schijf en verhoging van de ouderenaftrekken gecompenseerd wordt voor huishoudens. Het is dus niet zo dat voor de verhoging van het BTW-tarief een separate terugsluis is vormgegeven.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat de terugsluis naar bedrijven met name bedrijven met werknemers in de lagere inkomensgroepen ten goede komt; zij geven aan, evenals de leden van de fracties van D66 en de SGP, een reactie op prijs te stellen met betrekking tot de commentaren van het VNO/NCW over de terugsluis via de vennootschapsbelasting en de SPAK (in plaats van via ziekenfondspremies).

Bij de samenstelling van het terugsluispakket heeft de regering besloten, naast de randvoorwaarde van een evenwichtige terugsluis, de loonkosteneffecten van de afschaffing van de franchise in de wachtgeldfondspremie toegespitst op de onderkant zoveel mogelijk te beperken. Het terugsluispakket zoals in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen vormt (ook budgettair) een sluitend en evenwichtig geheel. Achtergrond van de gekozen samenstelling van het terugsluispakket is dat aldus voor werkgevers de loonkosteneffecten van de afschaffing van de franchise in de wachtgeldpremie wordt verminderd, toegespitst op de onderkant. De genoemde loonkostenstijging treedt met name op aan de onderkant van het loongebouw.

Budgettair is er voor komend jaar niet meer de ruimte om een verlaging van de vennootschapsbelasting aan het pakket toe te voegen. Bij de volgende tranches van de terugsluis zal ook de suggestie van VNO/NCW om te komen tot een terugsluis via de vennootschapsbelasting kunnen worden betrokken.

De leden van de SGP-fractie kunnen de keuze voor de verlaging van de ZFW-premie voor werkgevers niet goed plaatsen in het licht van het door de regering beoogde vermogensinhaal sociale fondsen. Het deel van de terugsluis voor bedrijven via verlaging van de ZFW-premie heeft echter geen invloed op het exploitatiesaldo van het ZFW-fonds. De premie-derving als gevolg van de lagere ZFW-premie voor werkgevers wordt namelijk deels gecompenseerd door verhoging van de ZFW-premie voor werknemers en voor het overige gedeelte gedekt uit verhoging van de rijksbijdrage aan het ZFW-fonds met 120 mln.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie over het instrument van de ziekenfondspremie in relatie tot het JOZ 1999 merken wij op dat het ZFW-premiepercentage van 5,85% voor werkgevers zoals vermeld in JOZ 1999, inclusief de onderhavige partiële premieverlaging is. Er is met name voor verlaging van de ZFW-premie werkgevers gekozen omdat dit instrument niet alleen een bijdrage levert aan een evenwichtige terugsluis, maar ook aan vermindering van de effecten van afschaffing van de WGF-franchise (zie tabel 3, paragraaf 3.7).

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat de verlaging van de ZFW-premie voor werkgevers gezien moet worden ten opzichte van de situatie zonder deze terugsluis. Na terugsluis stijgt de ZFW-premie voor werkgevers van 1998 op 1999 van 5,6% naar 5,85%.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een overzicht van de uitwerking van de terugsluis voor een aantal bedrijven in dezelfde sector met zeer uiteenlopende inkomensverschillen. Zij noemen in dit verband agrariërs met een inkomen van f 10 000, f 20 000, f 40 000 en f 100 000.

De inkomenseffecten van de verhoging van de zelfstandigenaftrek per inkomensklasse zijn, zo antwoorden wij deze leden, afhankelijk van de schijf waarin de voorbeeld-zelfstandigen zich bevinden. Daarnaast speelt de invorderingsvrijstelling een rol. Voor zelfstandigen bij de gevraagde inkomensniveaus bedragen de effecten respectievelijk f 0, f 0, f 100, f 145. Het maximumeffect bedraagt f 170. Daarnaast ondervinden zelfstandigen mogelijk effecten door de verhoging van de SPAK en de ZFW-schuif. Effecten voor subsectoren binnen de landbouw zijn thans niet bekend. Hierover zullen op basis van het CBS-onderzoek meer gegevens beschikbaar komen. De uitkomsten van het CBS-onderzoek zullen worden betrokken bij de uitwerking van de volgende vergroeningsstappen.

Deze leden alsmede de leden van de PvdA-fractie vragen waarom er een negatief saldo is voor de sector landbouw en waarom hier specifieke maatregelen gepast zouden zijn.

De relatief hoge heffingsopbrengst die wordt opgebracht door de sector landbouw hangt samen met de structuur van het heffingsvoorstel en de omstandigheid dat het energieverbruik in de landbouwsector – vergeleken met de rest van het bedrijfsleven – relatief sterk geconcentreerd is in de lagere verbruiksklassen. Om de effecten voor deze sector te compenseren is wordt voor 1999 een meer dan evenredig beroep op het budget voor positieve prikkels voorgesteld. Overigens blijkt uit tabel 4 van onderdeel 3.7. van de memorie van toelichting dat het netto saldo voor de sector landbouw nihil is.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie over de post «overig» in tabel 4 merken wij op dat deze post bestaat uit het saldo van

- positieve prikkels;  
*verminderd met*
- overbrengen van water van verlaagd naar algemeen BTW-tarief;
- indexatie milieubelastingen;
- BTW over hogere milieubelastingen.

De leden van fracties van de VVD, de GPV, de RPF en de SGP-fractie stellen de compensatie van kleine zelfstandigen met een laag inkomen aan de orde. Dienaangaande merken wij op dat er inderdaad groepen bedrijven kunnen zijn die in 1999 door de terugsluisinstrumenten minder kunnen worden bereikt. Dit is onder meer een gevolg van de geïntegreerde benadering voor 1999 waarin ook het effect van de afschaffing van de WGF-franchise wordt opgevangen. Voor 2000 en later kan de verdeling van de terugsluismiddelen nader worden geïjkt. Opmerking verdient wel dat de groep «niet belasting betalende zelfstandigen» in kwestie van jaar op jaar een wisselende samenstelling zal hebben en dus via de verliescompensatie of middeling toch voordeel kan hebben.

In antwoord op de vraag van leden van D66 hoe de terugsluis van de REB richting zelfstandigen zich verhoudt tot het op zichzelf staande doel van de overgang van zelfstandigen naar het ziekenfonds, kan worden opgemerkt dat deze overgang voor zelfstandigen veelal kan leiden tot een lastenverlichting. Bij de volgende stappen van de vergroening kan in het kader van de compensatie daarmee rekening worden gehouden.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD vragen om een reactie op de conclusies uit het EIM-rapport «Gevolgen van verhoging van de Regulerende Energiebelasting voor de Horeca sector in Nederland», waarin staat dat het financiële nadeel voor de horeca- en recreatiesector 10 mln bedraagt in 1999, rekening houdend met een terugsluis van 9 miljoen.

In de berekening van het EIM is voorbij gegaan aan de aftrekbaarheid van de heffing voor de winstbelasting en de belastbaarheid van delen van de terugsluis. Het effect van het in de beschouwing betrekken van de aftrekbaarheid van de heffing bedraagt – uitgaande van een tarief van 35% – op basis van de EIM-berekening circa 7 mln. Het effect van de belastbaarheid van delen van de terugsluis zou – op basis van de becijferingen van het EIM – in de orde van grootte van 2 mln kunnen liggen. Uiteindelijk zou dan uitgaande van de becijferingen van het EIM er voor de totale sector (circa 45 000 bedrijven) nog een negatief saldo van ongeveer 5 mln zijn.

Overigens wijzen wij erop – dit mede in reactie op de leden van de D66-fractie die aangeven in de terugsluismaatregelen de in het Regeerakkoord aangekondigde specifieke maatregelen voor het MKB te missen – dat opdracht is gegeven aan het CBS om de gegevens over het energieverbruik door subsectoren van het bedrijfsleven van verhoging van de energiebelastingen in kaart te brengen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden betrokken bij de uitwerking van de volgende tranches.

Instellingen, zoals sportverenigingen en kerken, die moeilijk te compenseren zijn, hebben, dit als reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie, uiteraard ook onze aandacht. Wij hebben het CBS gevraagd om dergelijke sectoren in kaart te brengen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden betrokken bij de uitwerking van de volgende vergroeningsstappen.

#### **4. Voorkoming ongewenste renteaftrek**

Bijna alle fracties gaan nader in op het voorstel om met ingang van volgend jaar de mogelijkheden om (vooruitbetaalde) renten in aftrek te brengen in bepaalde mate te beperken. Met genoegen hebben wij kennis genomen van het feit dat het voorstel om de huidige mogelijkheid om f 4000 aan vooruitbetaalde renten in aftrek op het inkomen te brengen met ingang van volgend jaar af te schaffen, op brede steun vanuit de Kamer kan rekenen. Het voorstel om de aftrek van financieringsrenten ter zake van rechten die niet op zaken betrekking hebben te beperken tot de

belastbare inkomsten die met dergelijke rechten worden behaald, heeft evenwel tot vragen geleid. De in dat kader gestelde vragen en gemaakte opmerkingen hebben betrekking op de inhoud, de vormgeving en de reikwijdte van het voorstel, de beweegredenen waarom dit voorstel wordt gedaan, het niet opnemen van dit voorstel in een afzonderlijk wetsvoorstel, de fiscale betekenis daarvan in een wat breder verband en het moment tot wanneer de uit dit voorstel voortvloeiende beperkingen in de renteaftrek uiterlijk effectief zouden moeten – of mogen – zijn. Door de leden van een aantal fracties wordt in dit kader overigens gerefereerd aan de reacties op dit voorstel van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en van de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs (Fb). Bij de beantwoording van de door de diverse fracties gestelde vragen wordt daar waar mogelijk – de leden van de fractie van D66 vragen daar ook uitdrukkelijk naar – ook ingaan op de door de NOB en de Fb gemaakte opmerkingen.

Om te beginnen gaan wij graag in op de vraag van de leden van de fracties van de VVD, de D66, het CDA, het GPV en de RPF waarom het onderhavige voorstel niet in een afzonderlijk wetsvoorstel is opgenomen. De Raad van State heeft deze kwestie eveneens aan de orde gesteld. Naar aanleiding daarvan is in het nader rapport aangegeven dat de onderhavige maatregelen zowel op basis van inhoudelijke als budgettaire overwegingen in het belastingplan 1999 zijn opgenomen. De leden van de fractie van de VVD vinden het argument van de budgettaire koppeling niet steekhoudend, omdat dit ook zou gelden voor de wel in een afzonderlijk wetsvoorstel opgenomen wijzigingen in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Naar aanleiding daarvan merken wij het volgende op. Bij de voorbereiding van de regeringsbeleid voor een volgend kalenderjaar komen meestal in de loop van de zomer diverse uiteenlopende fiscale wensen op tafel met als gemeenschappelijk kenmerk dat deze – zo mogelijk – per 1 januari van het volgende jaar moeten worden gerealiseerd. Jaarlijks ligt dan de vraag voor welke maatregelen geclusterd in het zogenoemde belastingplan kunnen worden opgenomen, en welke maatregelen in één of meer afzonderlijke wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal kunnen worden voorgelegd. Bij de in dat verband te maken afwegingen spelen zowel beleidsmatige, inhoudelijke, budgettaire als wetgevingstechnische overwegingen een rol. Dit jaar heeft deze afweging er toe geleid dat de wijzigingen in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, ondanks de budgettaire koppeling met het belastingplan, in een afzonderlijk wetsvoorstel zijn opgenomen. Daarbij heeft het argument dat in dat kader zowel inhoudelijk als wetstechnisch sprake is van een min of meer op zich zelf staand geheel van maatregelen de doorslag gegeven. Wat betreft de voorgestelde maatregelen in de sfeer van de beperking van de renteaftrek hebben we een andere afweging gemaakt; er is naast de budgettaire samenhang – gelet op de in het kader van het Regeerakkoord gemaakte afspraken – ook sprake van een beleidsmatige samenhang met de overige in het belastingplan 1999 opgenomen voorstellen. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat ook uit het oogpunt van wetgevingseconomie het opnemen van deze maatregelen in het belastingplan 1999 onze voorkeur heeft.

Wat betreft de door de leden van de fractie van het CDA genoemde tijdsdruk waaronder het onderhavige voorstel door opname in het belastingplan 1999 is komen te staan, wordt opgemerkt dat in het Regeerakkoord is afgesproken dat ter voorkoming van oneigenlijk gebruik op dit punt per 1 januari 1999 maatregelen moeten worden getroffen. De voor de onderhavige voorstellen beschikbare tijd zou derhalve niet toenemen indien deze in een afzonderlijk wetsvoorstel zouden zijn opgenomen. Ter voorkoming van eventuele misverstanden hechten wij er overigens aan om op te merken dat het opnemen van bepaalde maatre-

gelen in het belastingplan naar onze mening niet ten koste hoeft te gaan van een zorgvuldig en goed afgewogen besluitvormingsproces, integendeel. De ervaring uit de laatste jaren leert dat – ondanks de altijd aanwezige tijdsdruk bij een dergelijk wetsvoorstel – er altijd in ruime mate gebruik is gemaakt, niet alleen door de Staten-Generaal, maar ook door maatschappelijke organisaties en individuele belastingplichtigen, van de mogelijkheid om vragen en opmerkingen over de wetsvoorstellen kenbaar te maken. Gelet op de vele opmerkingen en vragen die over dit belastingplan tot ons zijn gekomen, achten wij ook dit jaar een zorgvuldige besluitvorming waarbij rekening wordt gehouden met zo veel mogelijk relevante feiten en omstandigheden, gewaarborgd.

Over de fiscale betekenis – en, in het verlengde daarvan, de daarachter schuilgaande beweegredenen – van het voorstel om met ingang van volgend jaar de mogelijkheden om betaalde renten in aftrek te brengen in bepaalde mate aan te scherpen, zijn eveneens diverse vragen gesteld. Zo zouden de leden van de fractie van de PvdA in dit verband een nadere toelichting op prijs stellen met betrekking tot het aantasten van de systematiek van de inkomstenbelasting, daarbij doelend op het onderscheid tussen een synthetische en een analytische benadering. Voorts stellen de leden van de fractie van de VVD dat de voorgestelde beperking van de renteaftrek de kern van het huidige belastingstelsel raakt. In de optiek van deze leden is sprake van een ingrijpend voorstel omdat de aftrek van bepaalde aftrekbare kosten – in casu financieringsrenten – met ingang van 1999 ten dele komt te vervallen, terwijl eventuele latere inkomsten onverkort in de heffing worden betrokken. Ook de leden van de fracties van D66 en het CDA stellen dit aspect aan de orde en refereren daarbij aan de suggestie om in dit kader een zogenoemde doorschuifregeling voor de niet-aftrekbare financieringsrenten in het leven te roepen. De leden van de fractie van het CDA stellen in dat verband dat de ongewenste anticipatie ook had kunnen worden voorkomen indien wij de door de Raad van State gedane suggestie zouden hebben overgenomen. Ook de leden van de fractie van de SGP gaan in op deze suggestie van de Raad van State, en vragen waarom wij deze suggestie niet hebben overgenomen. Naar aanleiding hiervan wordt het volgende opgemerkt. Het onderhavige voorstel vloeit voort uit het feit dat wij in de loop van dit jaar verontrustende signalen kregen dat er door belastingplichtigen op ongewenste wijze werd geanticipeerd op het voornemen om per 2001 de fiscale behandeling van inkomsten uit vermogen ingrijpend te wijzigen. Zonder nadere maatregelen zou dit ongewenste gebruik in de komende jaren tot een forse budgettaire derving kunnen leiden. Het voorkomen van deze dreigende derving is voor ons de belangrijkste reden geweest om te komen met het onderhavige voorstel. Vanuit die invalshoek bezien is het budgettaire belang van het onderhavige voorstel, dit naar aanleiding van vragen daaromtrent van de leden van de fracties van de PvdA, het GPV en de RPF, dus veel groter dan de geraamde meeropbrengst van 20 mln.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA merken wij op dat uit bestanden van de Belastingdienst naar voren komt dat in 1995 circa 35 000 belastingplichtigen per saldo negatieve inkomsten uit effecten aangaven. Gelet op de sterk toegenomen belangstelling van producten die zijn gericht op het beleggen in aandelen met geleend geld (o.a. aandelenlease) mag worden aangenomen dat dit aantal de afgelopen jaren verder is toegenomen en bij het achterwege laten van de thans voorgestelde maatregelen de komende jaren nog aanzienlijk kan toenemen.

Naar aanleiding van een daaromtrent door de leden van de fractie van D66 gestelde vraag merken wij op dat er thans geen concrete gegevens beschikbaar zijn over het aantal belastingplichtigen dat in 1997 gebruik

heeft gemaakt van de mogelijkheid om vooruitbetaalde renten in aftrek te brengen. Op basis van een voorzichtige schatting mag echter worden aangenomen dat tenminste vele tienduizenden belastingplichtigen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt.

Wat betreft het gesignaleerde ongewenste gebruik gaat het met name om situaties waarin belastingplichtigen – dit ten antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA – bewust gebruik maakten van de mogelijkheden die het huidige systeem biedt om betaalde renten op een zo vroeg mogelijk tijdstip in aftrek te brengen en de (daarmee samenhangende) rendementen op een zo laat mogelijk tijdstip te genieten. Dit gebruik was een van de redenen om het proces inzake de herziening van het fiscale stelsel in het kader van de 21e eeuw te entameren. Tegelijkertijd kan echter worden geconstateerd dat het bekendmaken van de hoofdlijnen van de voorgenomen wijzigingen in het fiscale stelsel veel belastingplichtigen (daartoe via kranten, radio en televisie aangespoord door aanbieders van specifieke beleggingsprodukten op dat terrein) er klaarblijkelijk toe heeft gebracht om bij wijze van spreken in de nadagen van het huidige objectieve systeem nog snel gebruik te maken van de zwakheden daarvan. Daarbij gaat het dan met name om het in aftrek brengen van (al dan niet vooruitbetaalde) financieringsrente die betrekking heeft op allerlei uiteenlopende beleggingsprodukten. In reactie daarop is, juist ook vanwege het feit dat de fiscale behandeling van de inkomsten uit vermogen in het jaar 2001 ingrijpend zal wijzigen, gezocht naar een zo eenvoudig mogelijke maatregel om dit ongewenste gebruik op een adequate, maar bovenal ook op korte termijn zo goed mogelijk uitvoerbare, wijze te beperken dan wel te voorkomen. De overweging dat het huidige objectieve systeem ter zake van inkomsten uit vermogen reeds in het jaar 2001 zal worden vervangen heeft zodoende een belangrijke rol gespeeld bij de keuze van de in dit kader te nemen maatregelen. Ter voorkoming van eventuele misverstanden voegen wij daar, mede naar aanleiding van vragen die de leden van een aantal fracties daaromtrent hebben gesteld, aan toe dat het objectieve systeem ter zake van inkomsten uit vermogen, dus inclusief de thans voorgestelde beperkingen in de sfeer van de aftrek van (vooruitbetaalde) financieringsrenten, zal worden vervangen. Het is derhalve niet nodig om in het onderhavige voorstel een soort horizonbepaling op te nemen. Mede tegen deze achtergrond bezien hebben wij, zo kan de leden van de fracties van het CDA en de SGP worden medegedeeld, de suggestie van de Raad van State niet overgenomen om het kassstelsel los te laten en particuliere beleggers toe te staan baten en lasten toe te rekenen aan de jaren waarop deze betrekking hebben. Een dergelijke benadering impliceert een ingrijpende systeemwijziging die minder effectief is dan het voorliggende voorstel. Bovendien zou dit een wijziging zijn die niet strookt met de voorgenomen belastingherziening. Bij de vormgeving is, in het licht van de voorgenomen belastingherziening, uitgangspunt geweest een doeltreffende maatregel tegen het gesignaleerde ongewenste gebruik, gelet ook op de dreigende budgettaire derving. Overigens zijn wij van mening dat de voorgestelde maatregelen in de sfeer van de beperking van de aftrek van (vooruitbetaalde) renten geen ingrijpende wijziging van het fiscale stelsel behelzen. Dit oordeel hangt onder meer samen met het feit dat het onderhavige voorstel enerzijds – met name op grond van uitvoeringstechnische overwegingen – een eerbiedigende werking bevat voor hypothecaire leningen van voor 1 januari 1996 en anderzijds voorziet in de mogelijkheid om de financieringsrente die op grond van de saldering niet meer voor aftrek in aanmerking komt, geheel of ten dele als aftrekbare persoonlijke verplichtingenrente in aanmerking kan worden genomen.

Wat betreft dit laatste aspect merken wij nog op dat bewust is gezocht naar een zodanige maatregel dat degenen die per saldo slechts relatief

geringe negatieve inkomsten uit niet op zaken betrekking hebbende rechten genieten, in enige mate worden ontzien; bij een door de leden van de fracties van D66 en het CDA gevraagde doorschuif- of stallingsregeling is dit niet (meer) mogelijk. In verband daarmee is er voor gekozen om de financieringsrenten die vanwege de saldering niet meer voor aftrek in aanmerking komen, bij wetsfictie te laten herkwalficeren tot persoonlijke verplichtingenrenten. Omdat verreweg de meeste belastingplichtigen het aldaar bestaande aftrekplafond nog niet ten volle hebben benut, zullen voor hen de gevolgen van de voorgestelde salderingsmaatregel worden gemitigeerd of zelfs geheel worden weggenomen. Aldus wordt bereikt dat de onderhavige maatregel uitsluitend gevolgen heeft voor belastingplichtigen die per saldo een fors bedrag aan negatieve inkomsten genieten uit rechten die niet op zaken betrekking hebben.

Het voorstel om de mogelijkheden om vooruitbetaalde renten in aftrek te brengen te beperken, vormt naar onze mening geen inbreuk op de geldende systematiek, zeker niet nu met deze aanscherping wordt voorkomen dat nog op grote schaal renten in aftrek kunnen worden gebracht die verband houden met inkomsten die in latere jaren worden genoten. Het door middel van een salderings- en doorschuivingsmaatregel (naar de sfeer van de persoonlijke verplichtingenrenten) voorkomen van excessieve aftrek van financieringsrenten ter zake van rechten die niet op zaken betrekking hebben, ligt wat ons betreft in het verlengde van de beperking van de aftrek van vooruitbetaalde renten. In het recente verleden zijn vergelijkbare maatregelen getroffen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik, die evenmin als een ingrijpende inbreuk op de fiscale systematiek zijn of worden gekenschetst. Genoemd wordt in dat verband bijvoorbeeld de temporisering van de aftrek van de verkrijgingsprijs van een tijdelijk genotsrecht.

De leden van de fracties van het GPV en de RPF wijzen op het besluit van 11 mei 1998, nr. DB98/1978M, V-N 1998, blz. 2311, waarin door middel van de publicatie van vragen en antwoorden het beleid inzake de aftrekbaarheid van betaalde renten nog eens op een rijtje is gezet. Naar aanleiding een opmerking van de leden van deze fracties merken wij op dat dit beleid op hoofdlijnen zonder meer van toepassing blijft. Wel is het natuurlijk zo dat het onderhavige voorstel dit beleid op een tweetal punten wijzigt. Dat betreft enerzijds het niet langer toestaan van de aftrek van (maximaal) f 4000 vooruitbetaalde renten die betrekking hebben op een tijdvak dat eindigt na 1 juli van het volgende kalenderjaar. Anderzijds betreft dat een kwantitatieve begrenzing van de aftrek van financieringsrenten ter zake van rechten die niet op zaken betrekking hebben. Deze kwantitatieve begrenzing staat los van de inhoudelijke criteria – die niet worden gewijzigd – op basis waarvan voor die vermogensbestanddelen wordt beoordeeld of in kwalitatieve zin sprake is van aftrekbare renten. Op dit punt is de geloofwaardigheid van de overheid dan ook, anders dan deze leden suggereren, niet in het geding.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar een eventuele wijziging van de aftrekbaarheid van onderhoudskosten van woningen, merken wij op dat in het kader van de in het Regeerakkoord aangekondigde maatregelen tot het tegengaan van extra uitholling van de belastinggrondslag als gevolg van het anticiperen op de nieuwe fiscale behandeling van inkomsten uit vermogen, vooralsnog is gekozen voor een aanscherping van de aftrekbaarheid van vooruitbetaalde rente en financieringsrente met betrekking tot rechten die niet op zaken betrekking hebben.

Ten slotte zijn door diverse fracties technische vragen gesteld.



De leden van de CDA-fractie vragen in welke gevallen sprake is van inkomsten uit rechten die niet op zaken betrekking hebben. Het antwoord op deze vraag omvat tevens het antwoord op de vraag van de fracties van D66, GPV, RPF en SGP of de beperking van de renteaftrek ook van toepassing is op de financiering van lijfrentepremies.

In de voorgestelde wettekst wordt gesproken van «inkomsten uit rechten die niet op zaken betrekking hebben». In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat dit een fiscale term is voor onder andere aandelen, obligaties en schuldvorderingen. Ook rente betaald ter financiering van premies voor kapitaalverzekeringen en lijfrenten valt onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF waarom ook de rente ter financiering van lijfrentepremies via de voorgestelde salderingsmaatregel in aftrek kan worden beperkt, wordt opgemerkt dat een lijfrente de mogelijkheid biedt inkomsten neer te laten vallen onder het regime van het belastingstelsel van de 21e eeuw en de financieringskosten onder het huidige regime in aftrek te brengen.

Gevraagd wordt of bevestigd kan worden dat de vrijstellingen van de artikelen 42b en 42c niet in mindering komen op het bedrag van de bronrente die uit hoofde van het voorgestelde artikel 38, zevende lid, in aftrek mag worden gebracht. Hier kan bevestigend op worden geantwoord. Opgemerkt zij nog dat de vrijstellingsregelingen van de artikelen 42b en 42c een eigen salderingssysteem hebben.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het CDA of een overbedelingsschuld die verband houdt met de verdeling van een huwelijksgemeenschap onbeperkt aftrekbaar zal blijven, wordt opgemerkt dat wij met het onderhavige voorstel – mede gelet op de in artikel 45, vijfde lid, onderdeel 4, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen bepaling dat rente op overbedelingsschulden niet onder de op 1 januari 1997 ingevoerde aftrekbeperking voor persoonlijke verplichtingenrenten vallen – geen beperking van de aftrek van dergelijke renten beogen.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens de vraag of de voorgestelde maatregel zodanig zou kunnen worden vormgegeven dat de voorgenomen wijziging neutraal uitpakt voor het onzuivere inkomen. Deze vraag wordt gesteld omdat aan de hand van het onzuivere inkomen de drempels worden bepaald voor de aftrek van de buitengewone lasten en de giften.

Het is inherent aan het huidige belastingsysteem dat een wijziging van de bronnen winst uit onderneming, winst uit aanmerkelijk belang of de zuivere inkomsten doorwerkt naar het onzuivere inkomen. Het realiseren van wijzigingen binnen de bronnen zonder dat het onzuivere inkomen daardoor zou worden gewijzigd, zou betekenen dat het onzuivere inkomen – lees het onzuivere inkomen ter bepaling van de drempels – onafhankelijk van de verschillende bronnen zou moeten worden bepaald. Dit zou betekenen dat er twee fiscale systemen in het leven zouden moeten worden geroepen. Een ter bepaling van het inkomen en een ander ter bepaling van de drempels voor de verschillende aftrekken. Ook om redenen van eenvoud en doelmatigheid achten wij een dergelijke oplossing niet gewenst.

Op verzoek van de leden van de D66-fractie wordt nader ingegaan op de volgende vragen van de NOB. De NOB vraagt zich naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting af welke concrete situaties waarin met geleend geld beleggingen worden gekocht die geen of nauwelijks inkomsten opleveren, zich na de invoering van de salderingsmaatregel nog lenen voor bestrijding van de rente-aftrek op grond van *fraus legis*. Opgemerkt zij dat renten betaald ter zake van schulden

aangegaan voor de verwerving van beleggingen die nimmer inkomsten of nauwelijks inkomsten opleveren, worden aangemerkt als persoonlijke-verplichtingenrenten. Dergelijke renten zijn reeds thans beperkt aftrekbaar. Van fraus legis kan in dergelijke gevallen sprake zijn zover de renten met inachtneming van de wettelijke beperkingen voor persoonlijke verplichtingen aftrekbaar zouden zijn. De Belastingdienst bestrijdt dit soort situaties van oudsher. De voorgestelde salderingsmaatregel brengt daarin geen wijziging.

Indien betaalde renten niet zijn aan te merken als persoonlijke-verplichtingenrenten zal fraus legis in het algemeen niet aan de orde zijn. De renten hebben dan immers betrekking op onroerende zaken of op rechten die niet op zaken zijn gevestigd. Strijd met doel en strekking van de wet doet zich dan in beginsel niet voor. De in de memorie van toelichting opgenomen passage over fraus legis heeft dan ook betrekking op de fictiebepaling van het voorgestelde artikel 38, zevende lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964. Op grond van die fictiebepaling worden renten betaald ter zake van op 31 december 1995 bestaande hypothecaire schulden aangemerkt als renten die betrekking hebben op de verwerving van de onroerende zaak ter zake waarvan het recht van hypotheek is gevestigd. Met de passage in de memorie van toelichting is uitsluitend beoogd te voorkomen dat de indruk ontstaat dat situaties die van oudsher worden bestreden door de Belastingdienst, zie hiervoor, als gevolg van de fictiebepaling niet meer zouden worden bestreden.

Het vervallen, ten opzichte van de huidige tekst, van de zinsnede «tot een gezamenlijk bedrag» in het voorgestelde artikel 38, zesde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964, houdt uitsluitend verband met het vervallen in die bepaling van het bedrag van f 4000 dat als vooruitbetaalde renten en kosten van geldleningen gezamenlijk in aftrek kon komen. Het vervallen van die zinsnede heeft geen gevolgen voor de systematiek van de wet – zoals die is toegelicht in het Besluit van 10 augustus 1995, nr. DBM95–22 290, V-N 1995, blz. 2827 – op grond waarvan de beperking van de aftrek van vooruitbetaalde renten ter zake van een geldlening aan de orde is zodra één of meer rentetermijnen van die geldlening betrekking heeft op een periode die eindigt na zes maanden na afloop van het kalenderjaar van betaling. In een dergelijk geval is derhalve ook sprake van beperking van de aftrek van rente voor de rentetermijnen die eindigen vóór het einde van de genoemde periode van zes maanden. Opgemerkt zij overigens dat in dergelijke gevallen, anders dan onder de huidige regeling het geval is, op grond van de voorgestelde bepaling de rente die betrekking heeft op het kalenderjaar van betaling zelf, wel voor aftrek in aanmerking komt.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen de voorgestelde beperking van de rente-aftrek en de reeds lopende akties van de inspecteurs inzake de beperking van de persoonlijke verplichtingen-rente-aftrek.

De lopende akties met betrekking tot die rente-aftrekbeperking vloeien voort uit het wetsvoorstel inzake de herziening van het regime ter zake van winst uit aanmerkelijk belang, consumptieve rente en de vermogensbelasting. Dat wetsvoorstel voorzagt in een aftrekbeperking voor rente in de sfeer van de persoonlijke verplichtingen, zoals rente van persoonlijke leningen. Ook de rente van hypothecaire leningen die voor consumptieve doeleinden zijn aangewend valt onder deze p.v.-rente-aftrekbeperking. De bedoelde akties van de inspecteurs zijn geheel gericht op de uitvoering van deze per 1 januari 1997 geldende aftrekbeperking.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet op rente van leningen die voor andere doeleinden worden gebruikt, namelijk voor het verwerven van een inkomensbron. Het betreft hier dus andere leningen of gedeelten van leningen dan waarop de reeds lopende aftrekbeperking van toepassing is.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen naar aanleiding van de bijzondere regeling voor afsluitprovisies hoe de Belastingdienst in de praktijk moet omgaan met afsluitprovisies betaald ter zake van niet-hypothecaire schulden. De in het voorgestelde artikel 38, zesde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen regeling voor afsluitprovisies die zijn betaald ter zake van schulden aangegaan voor de verwerving van de eigen woning, komt in de plaats van de thans reeds bestaande regeling voor afsluitprovisies. De voorgestelde regeling heeft dezelfde strekking als de bestaande regeling met dien verstande dat wordt voorgesteld de werking te beperken tot de sfeer van de eigen woning. De bestaande regeling houdt een uitzondering in voor afsluitprovisies betaald ter zake van alle hypothecaire geldleningen, ongeacht waartoe de geleende gelden zijn aangewend.

Zoals uit het hiervoor gestelde blijkt, houdt de voorgestelde regeling geen wijziging in ten opzichte van afsluitprovisies betaald ter zake van niet-hypothecaire schulden. Ook onder de huidige regeling worden deze immers aangemerkt als bij wijze van vooruitbetaling voldane renten, kosten van geldleningen daaronder begrepen. In zoverre ontstaat voor de Belastingdienst geen nieuwe situatie.

Wel een nieuw aandachtspunt voor de Belastingdienst ontstaat als gevolg van het vervallen van de mogelijkheid tot f 4000 per jaar aan renten te betalen die betrekking hebben op tijdvakken die eindigen later dan zes maanden na afloop van het kalenderjaar waarin deze zijn betaald. Dit betekent dat afsluitprovisies die zijn betaald ter zake van schulden die een langere looptijd hebben dan de genoemde periode van zes maanden, in het jaar van betaling niet meer voor aftrek in aanmerking komen. Dit geldt voor niet-hypothecaire schulden en voor hypothecaire schulden tenzij voor deze laatste de voorgestelde uitzonderingsbepaling van artikel 38, zesde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964 geldt. Aan dit aspect zal door de Belastingdienst aandacht moeten worden besteed voor de aanslagregeling over de jaren 1999 en 2000. In gevallen waarin twijfel bestaat over de hoogte van de door een belastingplichtige in aftrek gebrachte bedragen, kan de inspecteur nadere informatie opvragen teneinde te beoordelen of onder de renten wellicht niet-aftrekbare afsluitprovisies zijn begrepen.

## **5. Overige maatregelen**

### *a. Aftrek buitengewone lasten chronisch zieke kinderen*

De leden van de fracties van PvdA, D66 en CDA hebben naar aanleiding van de in het belastingplan 1999 voorgestelde uitbreiding van de fiscale faciliteit voor chronisch zieken naar belastingplichtigen met één of meer chronisch zieke kinderen een aantal specifieke, maar ook een aantal meer algemene vragen gesteld in relatie tot het onderwerp «chronisch zieken». Zoals in de memorie van toelichting bij het belastingplan is aangegeven, is het voorstel voor uitbreiding van de bestaande fiscale faciliteit voor chronisch zieken naar belastingplichtige met één of meer chronisch zieke kinderen een uitvloeisel van een vorig jaar aan de Eerste Kamer gedane toezegging. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is tevens gemotiveerd waarom ervoor gekozen is deze regeling zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande fiscale faciliteit voor (volwassen) chronisch zieken. De bestaande opzet waarnaar door de CDA-fractie wordt gevraagd betreft het definiëren van een «chronisch zieke» als iemand die twee jaar achtereen de drempel heeft overschreden voor het als buitengewone last in aftrek kunnen brengen van ziektekosten. De vraag van de D66-fractie of ook overwogen is om i.p.v. uitbreiding van de fiscale faciliteit voor chronisch zieken, de regeling Tegemoetkoming Onderhoudskosten Gehandicapten (TOG) te verruimen, moet ontkennend worden beantwoord. In reactie op de vraag van de D66-fractie naar een mogelijke

overlap van de fiscale faciliteit voor chronisch zieken en TOG-regeling, zij opgemerkt dat beide regelingen door ons niet als overlappend, maar als aanvullend ten opzichte van elkaar worden beschouwd. In beide regelingen gaat het immers om een tegemoetkoming in gemaakte kosten en niet om het volledig, laat staan het meer dan volledig vergoeden van gemaakte kosten.

De leden van de D66-fractie hebben voorts aangegeven een beschouwing te hebben gemist over de eventuele wenselijkheid van een (fiscale) tegemoetkoming voor ouderen die de zorg voor een gehandicapte leeftijdsgenoot op zich nemen. Voor het beantwoorden van deze vraag zullen wij echter wel inzicht moeten hebben in de specifieke (meer)kosten waarmee deze ouderen worden geconfronteerd, alsmede in het aantal personen dat mogelijk een beroep daarop zal doen. In overleg met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt bezien of het mogelijk is hierin nadere gegevens te verkrijgen. Vervolgens kan worden bezien of hiervoor een fiscale regeling getroffen zou kunnen worden.

Door de leden van de PvdA-fractie is nog gevraagd wanneer de in het Regeerakkoord aangekondigde evaluatie naar de fiscale faciliteit voor chronisch zieken er ligt. In dit verband wijzen wij erop dat de huidige fiscale faciliteit voor chronisch zieken pas 1 januari 1998 van kracht is geworden. Dat betekent dat een evaluatie naar het gebruik van de regeling niet eerder kan plaatsvinden dan na het binnenkomen van de aangiftes over het belastingjaar 1998 (april 1999). Een extra complicatie daarbij is het gegeven dat de toepassing van deze extra aftrek-mogelijkheid binnen de buitengewone lastenaftrek thans niet apart wordt geregistreerd. Tenslotte merken wij op dat dat recent is besloten tot het instellen van een werkgroep van VWS, SZW en Financiën die in de komende maanden mogelijke maatregelen zal inventariseren ter invulling van de resterende intensiveringsruimte voor Wvg en chronisch zieken (structureel 225 miljoen). Daarbij zullen zo mogelijk ook de gegevens worden betrokken over het gebruik van de fiscale faciliteit voor chronisch zieken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de leeftijdsgrens van 27 jaar kan worden geschrapt in de voorgestelde aftrekregeling voor chronisch zieke kinderen beneden 27 jaar. De achtergrond van deze leeftijdsgrens is dat de regeling zich wat betreft ouders uitsluitend zou moeten richten op kinderen die qua inkomen van hen afhankelijk zijn. Immers, kinderen met een eigen inkomen kunnen hun ziektekosten zelf betalen en kunnen derhalve zelf buitengewone lastenaftrek krijgen, óók de onderhavige extra aftrek voor chronisch zieken. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling, zoals ook in de memorie van toelichting is verwoord, dat de aftrek tweemaal zou kunnen worden verkregen. Om nu de regeling zo eenvoudig mogelijk te houden discussies over de vraag wanneer een kind financieel afhankelijk is, zouden zoveel mogelijk moeten worden voorkomen is de uit de buitengewone lasten al bekende leeftijdsgrens van 27 jaar gehanteerd. Deze grens heeft naar zijn aard een arbitrair karakter, maar komt ook elders in de regelgeving voor, zodat het praktisch is hierbij aan te sluiten. Overigens kan met toch op de ouders drukkende kosten voor oudere kinderen rekening worden gehouden door toepassing van artikel 46, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Deze bepaling voorziet in een buitengewone lastenaftrek voor uitgaven tot voorziening in het levensonderhoud van onder meer kinderen en pleegkinderen van 27 jaar en ouder. Kosten die op de ouders drukken, ook kosten van chronische ziekten, zijn op deze manier toch aftrekbaar.

Deze leden zien voorts een algemene onrechtvaardigheid in de zojuist genoemde bepaling inzake kosten van levensonderhoud van kinderen van

27 jaar en ouder en andere naaste verwanten. Zij signaleren dat voorzover de kosten de aldaar geformuleerde drempel niet overstijgen, zij worden geacht niet buitengewoon te zijn. Zij menen dat als gevolg van deze drempel hogere inkomens meer kunnen aftrekken dan lagere inkomens, terwijl bijvoorbeeld studiekosten voor allen gelijk zijn.

Hier lijkt een misverstand te schuilen. Een percentuele drempel zoals de onderhavige betekent juist dat hogere inkomens bij een gelijkblijvend bedrag aan kosten minder kunnen aftrekken dan lagere. De drempel is overigens gemaximeerd op f 800. Een en ander is bij de studiekosten precies zo (artikel 46, eerste lid, onderdeel c). Wel is het zo dat bij de kosten van levensonderhoud, anders dan bij de studiekosten, er tevens een maximum geldt waarboven de kosten niet meer aftrekbaar zijn, en wel 10% van het (onzuivere) inkomen. De wetgever heeft deze bovengrens destijds in de wet gelegd om ongebreidelde inkomensoverheveling te voorkomen. Deze grens is voor hoge en lage inkomens relatief gelijk maar in absolute bedragen uiteraard niet. In het kader van de belastingherziening 21e eeuw zijn deze en dergelijke drempels en grenzen thans onderwerp van herbezinning.

Voorts zien deze leden een onredelijkheid in de voorwaarde dat steun aan naaste verwanten slechts aftrekbaar kan zijn indien de steun in geld wordt verleend. Wij herinneren deze leden eraan dat deze voorwaarde nog maar twee jaar geleden, bij het Belastingplan 1997, is geïntroduceerd naar aanleiding van het breed gedeelde gevoel dat de fraude die ondersteuning in natura opriep, aan banden moest worden gelegd.

#### *b. Willekeurige afschrijving economisch zwakke regio's*

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over de mogelijke continuering van de willekeurige afschrijving van nieuwe bedrijfsgebouwen in economisch zwakke regio's. Zij vragen of aangegeven kan worden voor welke periode deze continuering is voorzien in verband met het tijdig in gebruik nemen van het bedrijfsgebouw. De periode voor welke de continuering is voorzien hangt samen met de periode voor welke de nieuwe regionale staatssteunkaart door de Europese Commissie zal worden vastgesteld. Dit zal in de loop van volgend jaar duidelijk worden. Tevens vragen deze leden zich af of de faciliteit integraal is in te brengen in het Grote Steden Beleid. De werking van de regeling is beperkt tot de regio's die in het kader van het staatssteuntoezicht door de Europese Commissie zijn aangewezen. Dit betreft de zogenoemde IPR-regio's. In dat licht is integrale inbrenging van de faciliteit in het Grote Steden Beleid naar de huidige stand van zaken niet mogelijk. Voorts vernemen de leden van de PvdA-fractie vanwaar het negatieve effect van 20 mln komt en waarom het structurele effect van de maatregel nul is. De budgettaire derving van 20 mln hangt samen met het feit dat de regeling een tijdelijk karakter heeft en met ingang van 1999 zal worden verlengd. Dat het structurele effect van de maatregel nul is hangt samen met de systematiek van de faciliteit van willekeurige afschrijving. Het feit dat afschrijvingen naar voren worden gehaald impliceert immers dat in de toekomst minder kan worden afgeschreven. Dit betekent dat op de lange termijn bezien het budgettaire effect van de maatregel ongeveer nihil bedraagt.

De leden van de CDA-fractie hebben verschillende vragen die betrekking hebben op willekeurige afschrijving op bedrijfsmiddelen. Naar aanleiding van de vragen van deze leden merken wij het volgende op. Artikel 10, derde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 is een kaderregeling welke de mogelijkheid biedt om bij ministeriële regeling bedrijfsmiddelen aan te wijzen waarop willekeurig kan worden afgeschreven. Van deze bevoegdheid is verschillende keren gebruik gemaakt, namelijk voor de volgende regelingen: voor startende ondernemers, zeeschepen, immateriële activa, investeringen op het Continentaal Plat, nieuwe gebouwen in

aangewezen gemeenten, milieu-investeringen, investeringen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, bestaat het voornemen om de regeling nieuwe gebouwen in aangewezen gemeenten die per 1 januari aanstaande afloopt, bij een positieve evaluatie te continueren.

*e. Teruggaaf eurovignet bij intermodaal vervoer*

De leden van de fractie van de PvdA vragen in het kader van de voorgestelde teruggaaf van het eurovignet bij intermodaal vervoer of de kosten van de kennelijk zeer ingewikkelde uitvoeringspraktijk in verhouding staan tot de baten. Dienaangaande merken wij het volgende op. De teruggaaf faciliteit voor het eurovignet is in het leven geroepen om het intermodaal vervoer te stimuleren en daarmee een beoogd milieu resultaat te bereiken. Aan deze beleidsmatige keuze zijn voor de Belastingdienst uitvoeringskosten verbonden. Thans zijn er gesprekken gaande tussen de overheid en het bedrijfsleven om de wijze van teruggaaf van het eurovignet bij intermodaal vervoer voor beide partijen zo efficiënt mogelijk en kostentechnisch zo laag mogelijk te houden.

De leden van de fractie van D66 vragen in het kader van de voorgestelde teruggaaf van de belasting zware motorrijtuigen (eurovignet) bij intermodaal vervoer of kan worden toegelicht wie hoe beoordeelt of een vervoersalternatief over de weg aanwezig is. Zij vragen zich daarbij af of een dergelijk alternatief er niet altijd is. Bij een verzoek om teruggaaf zal de desbetreffende inspecteur beoordelen of voldaan is aan de vereisten voor teruggaaf van de belasting zware motorrijtuigen (eurovignet). Bij de beoordeling is het doorslaggevend of er voor het vervoer per spoor, de binnenwateren of een zeetraject (beperkende ondergrens; het moet gaan om meer dan 100 kilometer hemelsbreed gemeten) tussen de punten van in- en uitlading een alternatief over de weg voorhanden is. Ondanks dat er vrijwel altijd voor voornoemd vervoer een alternatief over de weg voorhanden is, zijn er binnen het toepassingsgebied van de regeling evidente gevallen waarin er geen dergelijk alternatief is. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan het vervoer over zee of per spoor van en naar het Verenigd Koninkrijk (over het Kanaal of door de Kanaaltunnel). Voor deze vormen van vervoer zal de teruggaaf-regeling dan ook niet opgaan.

*g. Aanpassing afschrijvingslijn bpm voor gebruikte personenauto's en motorrijwielen*

Door de fracties van de PvdA, VVD, D66, CDA, GroenLinks, GPV, RPF en SGP zijn met onderling wisselende accenten vragen gesteld over de motivering van ons voorstel om de afschrijvingslijn in de belasting van personenauto's en motorrijwielen aan te passen, de positie in dezen van de Europese Commissie, de maatvoering van de voorgestelde afschrijvingslijn, het standpunt dienaangaande van de organisaties in de autobranche, onze opvatting over dat standpunt en enkele budgettaire aspecten van het voorstel. Wij geven er de voorkeur aan om het samenstel van deze vragen in hun samenhang te beantwoorden. Het doel van ons voorstel tot herziening van de afschrijvingslijn in de bpm is fijn afstemming van de aansluiting van de afschrijving bij het verloop van de werkelijke waardedaling van personenauto's en motorfietsen. Het belang van die aansluiting vloeit vooral hieruit voort dat in de internationale context de fiscale concurrentiepositie van gebruikte voertuigen die vanuit andere lidstaten van de Europese Unie in ons land worden binnengebracht («invoer»), niet nadeliger mag zijn dan de fiscale concurrentiepositie van vergelijkbare voertuigen op de binnenlandse markt. Voor met name jonge gebruikte auto's (van bijvoorbeeld een jaar

oud) kan in het huidige regime de fiscale afschrijving aan de lage kant worden geacht (in het voorbeeld 12%), zodat bij het vanuit een andere lidstaat in ons land binnenbrengen van zo'n voertuig een betrekkelijk hoge bpm wordt geheven (in het voorbeeld 88% van de volle bpm). In die situatie kan niet worden uitgesloten dat het huidige regime in rechte kan worden beschouwd als discriminerend ten opzichte van de fiscale druk op zo'n zelfde auto die echter reeds sinds de nieuwe staat ervan in ons land is geregistreerd. Enerzijds signalen vanuit de autobranche, en anderzijds ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot de uitleg van onder meer artikel 95 van het EG-verdrag (non-discriminatie tussen landen) leidden er tegen deze achtergrond toe dat wij aanleiding zagen om in overleg te treden met de bij deze onderwerpen betrokken diensten van de Europese Commissie en om onderzoek te laten uitvoeren naar het feitelijke waardeverloop van gebruikte auto's. De uitkomst van dat overleg was dat Nederland een wetsvoorstel zou voorbereiden tot wijziging van de afschrijving voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen, waarbij de wijziging ertoe strekt dat de afschrijving voor de eerste twee jaren van de levensduur van het voertuig wordt verhoogd tot 24% in het eerste jaar en 13% in het tweede. Daarbij zou Nederland, onder voorbehoud van (tijdige) parlementaire goedkeuring, streven naar inwerkingtreding van de wijziging per 1 januari 1999. Dit tamelijk langdurige proces resulteerde in het nu voorliggende wetsvoorstel. In dit proces ligt ook het antwoord besloten op de vraag van de leden van de fractie van D66 waarom wij de onderhavige wijziging niet al aan de orde stelden bij de behandeling van het belastingplan 1998. In het hierna volgende overzicht zijn de verschillende posities ten aanzien van de afschrijving in de meest omstreden jaren (het eerste en het tweede jaar) globaal weergegeven, zoals deze in deze nota worden toegelicht.

Afschrijving bpm	NEI/FIOD	Europese Commissie	Wetsvoorstel zoals ingediend	Branche-organisaties
1e jaar	21%	24%	24%	22%
2e jaar	14%	13%	13%	15%

Als uitgangspunt voor de vaststelling van het feitelijke waardeverloop hanteerden wij een tweetal studies op dat terrein. Deze studies werden uitgevoerd door het Nederlands Economisch Instituut (NEI) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Dat onderzoek is gebaseerd op in de autohandel gebruikte bronnen die betrekking hebben op de prijzen op de Nederlandse markt van gebruikte auto's, onderscheiden naar onder meer de leeftijd en de prijsklasse van die voertuigen. De bevindingen van de studies hielden in dat een degressieve fiscale afschrijving het feitelijke waardeverloop beter zou benaderen dan de huidige lineaire. In het wetsvoorstel volgden wij de uit deze bevindingen voortvloeiende aanpak, met dien verstande dat (zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting) de systematiek van tariefstappen in gehele jaren zoals uit de studies voortvloeiende, in het wetsvoorstel ten aanzien van de groep jongere auto's is «opgeknipt» in maandelijkse stappen. In dit verband wijzen wij er voorts op dat de in het wetsvoorstel opgenomen aanpassing geen budgettair oogmerk heeft. Het doel van het voorstel is, zoals hiervoor opgemerkt, de afschrijving voor de berekening van de bpm meer in overeenstemming te brengen met de feitelijke waardedaling van personenauto's en motorrijwielen. De uit deze benadering resulterende aanpassing brengt nu eenmaal geen budgettair neutraal gevolg mee.

Op 2 november 1998 zonden de branche-organisaties Bovag, Rai en VNA aan het ministerie van Financiën een brief over onder meer de afschrijvingspercentages in het wetsvoorstel. De brief bevat een voorstel voor het aanpassen van het wetsvoorstel op het punt van de

afschrijvingslijn. Kortweg vragen de branche-organisaties in de eerste plaats – onder verwijzing naar de bevindingen van het NEI – ten aanzien van de jongste auto's om een enigszins gematigder afschrijving dan die in het wetsvoorstel, en in de tweede plaats over de hele linie ter vermijding van al te grote tariefschokken een meer verfijnde tariefopbouw. Het verzoek van de branche-organisaties geeft ons aanleiding tot het volgende commentaar.

De grote lijn van de door de branche-organisaties gevraagde wijze van afschrijving en de in het wetsvoorstel opgenomen afschrijving is dezelfde. In beide gevallen wordt immers de lineaire afschrijving verlaten om daarvoor in de plaats gedurende vooral de eerste jaren een veel forsere afschrijving te stellen, zodat de «afschrijvingsrechte» wordt vervangen door een «afschrijvingskromme». Het onderzoek waarop het voorstel van de branche en het wetsvoorstel zijn gebaseerd, is ten dele hetzelfde. Het nog resterende verschil is daarmee een kwestie van maatvoering van betrekkelijk ondergeschikte betekenis. Om dat verschil bij wijze van voorbeeld te kwantificeren: het gaat er voor auto's van een jaar oud om, of in de plaats van de huidige afschrijving van 12% moet worden gekozen voor 24% (wetsvoorstel) of 22% (voorstel van de branche). Bij het beoordelen van dat verschil hebben wij het volgende overwogen. Een eenduidige, algemeen juiste keuze van de afschrijvingslijn van auto's en motorfietsen bestaat naar onze overtuiging niet. Het verloop van de waarde van dergelijke voertuigen gedurende de gebruiksduur ervan is immers binnen ruime grenzen nogal uiteenlopend, afhankelijk van onder meer een groot en divers aantal technische en commerciële factoren, waarvan het onderling gewicht in de loop der jaren bovendien verschuivingen vertoont. Een zeker arbitrair karakter kan daardoor aan welke keuze dan ook op dit gebied nooit worden ontzegd. Gegeven de keuze ten gunste van een «kromme» afschrijvingslijn ter vervanging van de huidige «rechte» lijn, moet bij de vormgeving van de regeling dan ook in alle gevallen een zekere marge worden aanvaard, ook al omdat de percentages in fiscale zin een forfaitair karakter blijven dragen; de toepassing ervan verschilt niet per individueel voertuig, maar de percentages gelden uniform voor alle onder de belastingheffing vallende personenauto's en motorfietsen. Met de in het wetsvoorstel opgenomen afschrijvingslijn wordt naar onze mening in overwegende mate rekening gehouden met de opvattingen van de branche-organisaties. In dit licht en tegen de achtergrond van de hiervoor gemelde uitkomsten van ons overleg met de Europese Commissie achten wij het niet op onze weg liggen om de in het wetsvoorstel opgenomen afschrijvingslijn nader aan te passen. Met betrekking tot de BTW merken wij het volgende op. De wijziging van de afschrijvingspercentages van de bpm leidt ertoe dat de bpm die bij import van tweedehands auto's wordt geheven, beter aansluit bij de marktwaarde van de auto op het moment van invoer. In geval van invoer van auto's die niet ouder zijn dan circa 6 jaar, betekent dit een verlaging van de bpm. Door de wettelijke systematiek van de BTW brengt een wijziging van het afschrijvingspercentage van de bpm voor de binnenlandse handel in tweedehands auto's, indien de verkopende ondernemer geen gebruik maakt van de zogenaamde margeregeling, ook een wijziging met zich mee in de grondslag van de BTW die betaald moet worden bij aankoop van een tweedehands auto. Voor tweedehands auto's die niet ouder zijn dan circa 6 jaar betekent dit een verhoging van de BTW-grondslag. Per tweedehandsauto gaat het daarbij, indien op de binnenlandse markt een ondernemer verkoopt aan een particulier, om een BTW-belang ten gevolge van het wetsvoorstel van zo'n f 100 à f 200. Indien marktposities niet door de voorgestelde maatregel worden beïnvloed – dus bij onveranderde aantallen verhandelde voertuigen is het niet onaannemelijk dat dit een extra BTW-opbrengst van ongeveer f 40 mln betekent.



Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van D66 om toe te lichten hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot de doelstelling in de belastingverkenning 21e eeuw om het belastingstelsel zo eenvoudig mogelijk te houden, merken wij in de eerste plaats op dat eenvoud geen zelfstandige doelstelling is. Op zichzelf beschouwd lijkt het voorstel geen vereenvoudiging ten opzichte van de huidige simpele fiscale regel: 1% per maand. Voor de praktijk leidt het echter niet tot een ingewikkelder uitvoering; de branche-organisaties hebben op dat punt dan ook geen kanttekeningen geplaatst.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe is voorzien in een overgangsregeling. Wij hebben niet voorzien in een wettelijke overgangsregeling. De meerderheid van de belastingplichtigen in de bpm die worden geconfronteerd met de gevolgen van dit wetsvoorstel, wordt lager belast dan onder het huidige regime. Dat voordeel valt hen op grond van het voorstel zoals het nu luidt – derhalve zonder wettelijke overgangsregeling – reeds toe vanaf de ingangsdatum van de herziening van de afschrijvingsmethode. Voor die groep bestaat dan ook geen aanleiding tot het voorzien in een overgangsregeling. De minderheid der belastingplichtigen die ten gevolge van het voorstel meer bpm dan voorheen moet betalen (in het algemeen degenen die een voertuig in ons land binnenbrengen dat meer dan 6½ jaar oud is) heeft bij het huidige voorstel eveneens vanaf de ingangsdatum te maken met de gevolgen van de nieuwe wet voor de hoogte van de bpm. Voor deze groep zien wij evenmin aanleiding voor het treffen van een wettelijke overgangsregeling. Een overgangsregeling is naar ons oordeel alleen wenselijk ten aanzien van degene die vóór de ingangsdatum van het wetsvoorstel bpm betaalt voor een gebruikt voertuig dat nadien wordt geregistreerd. Zo'n regeling strekt ertoe te verzekeren dat in die gevallen wordt afgerekend tegen de nieuwe tarieven. Deze regeling kan in de administratieve sfeer worden getroffen.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag een reactie op de brief van Bovag, Rai en VNA inzake de volgens hen onhaalbare invoeringstermijn. Ten aanzien van het tijdstip van invoering hebben de argumenten in de hiervoor genoemde brief van Bovag, Rai en VNA van 2 november 1998 in het bijzonder betrekking op de gevolgen van het voorstel voor noodzakelijke aanpassingen van de administratie van bedrijven in de autobranche, met name ten aanzien van de geautomatiseerde verwerking van de btw-berekening bij de binnenlandse verkoop van gebruikte voertuigen. Die argumenten geven ons aanleiding – dit mede naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie – om de datum van inwerkingtreding van de herziening van de bpm-afschrijving nader te stellen op 1 mei 1999. Dit geeft als bijkomend voordeel aan de aan de zijde van de overheid bij de uitvoering betrokken diensten zoals de RDW – de CDA-fractie vraagt in het bijzonder daarnaar – meer speelruimte ten aanzien van de voorbereiding van de invoering. De voorliggende nota gaat dan ook vergezeld van een nota van wijziging die ertoe strekt de invoeringsdatum van de wijziging van de afschrijving nader te bepalen op 1 mei 1999.

De leden van de CDA-fractie vragen of de tweede ondergetekende een wetsvoorstel overweegt voor het invoeren van een teruggaafregeling bij export. Wij merken daarbij op dat tijdens het algemeen overleg van de vaste commissie voor Financiën uit uw Kamer met de tweede ondergetekende op 3 september 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 IXB, nr. 6) de tweede ondergetekende geen aanleiding zag voor verandering van het regime ten aanzien van de export van tweedehands auto's. Daarbij speelde vooral een rol dat eind 1995 een meerderheid van de Tweede Kamer ermee instemde om dat regime niet te wijzigen, onder meer gezien de aanzienlijke budgettaire gevolgen ervan die een lastenverhoging op

nieuwe auto's zouden meebrengen. Een wetsvoorstel in deze sfeer overwegen wij dan ook niet.

#### *h. Afschaffing accijnsvrijstelling proviandering binnenvaart*

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de VVD naar de opbouw van de in de memorie van toelichting genoemde 20 miljoen en waarop de informatie met betrekking tot dit bedrag is gebaseerd, merken wij op dat dit bedrag het accijnsbelang vormt dat gemoeid is met de huidige vrijstelling. Dit is deels het accijnsbelang ter zake van de tabaksproducten (met inbegrip van de BTW op die producten) en deels het accijnsbelang op de alcoholhoudende dranken. De daadwerkelijk geconstateerde fraude – de leden van de fractie van D66 vragen daarnaar – in alleen de Rotterdamse haven in de periode 1993–1998, waarbij moet worden opgemerkt dat de intensiteit van de controle in die periode in de loop daarvan is opgevoerd, kende een belang aan accijns van ongeveer 3,8 miljoen. Van de in die periode uitgevoerde controles werd in 59% van de gevallen misbruik van de vrijstelling geconstateerd.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD, D66 en het CDA hebben vragen gesteld met betrekking tot het overleg tussen de Vereniging van scheepsleveranciers en het Ministerie van Financiën. Met name of sprake is geweest van een dergelijk overleg, waarom dit is afgebroken en niet tot resultaten heeft geleid. Tevens is de vraag gesteld of sprake is geweest van een convenant ter bestrijding van de fraude en of dat reeds ter ondertekening gereed heeft gelegen. Genoemde vereniging heeft begin 1998 inderdaad een concept convenant aan het Ministerie van Financiën voorgelegd, vanuit de erkenning dat sprake is van (soms aanzienlijke) fraude. In het concept convenant werd onder meer uitgegaan van beperkingen ter zake van de hoeveelheden die met vrijstelling zouden mogen worden geproviandeerd. Het concept kende een aantal inhoudelijke bezwaren zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de voorgestelde (zeer ruime) hoeveelheden en de bepalingen die de leveranciers in vrijwel alle gevallen vrijwaarden van de gevolgen van een eventuele fraude. De juridische implicaties die aan een fraudegevoelige regeling als de onderhavige zijn verbonden, lenen zich overigens niet om in een convenant te vatten. Aan de vereniging is medegedeeld dat een wijziging van het beleid ten aanzien van deze vrijstelling werd overwogen, waarbij te kennen is gegeven dat geen enkele optie moest worden uitgesloten. Dat betekende dat beëindiging van deze faciliteit eveneens tot de mogelijkheden behoorde. Uiteindelijk is besloten om, als onderdeel van een pakket maatregelen in het kader van het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale regelgeving, ook de onderhavige vrijstelling voor de proviandering in te trekken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er vanuit het gelijkheidsbeginsel een mogelijke spanning kan ontstaan met betrekking tot de vrijstellingen voor zeeschepen die zich in voorkomende gevallen ook op de binnenvaart-trajecten begeven. Zeeschepen die ons land vanuit zee binnenkomen hebben op basis van de douanewetgeving recht op een vrijstelling voor beperkte hoeveelheden boordproviand. Per binnenkomst wordt van de aan boord aanwezige proviand een hoeveelheid vrijgegeven die noodzakelijk wordt geacht voor de duur van het verblijf in Nederland. Als deze schepen zich vervolgens op een binnenvaart-traject begeven, hetgeen naar verhouding slechts in beperkte mate plaatsvindt, kunnen zij deze vrijgestelde hoeveelheden tijdens dat traject verbruiken. Hierbij wordt aangetekend dat het gaat om beperkte hoeveelheden die afhankelijk van het aantal bemanningsleden en van de duur van het verblijf binnen de EU worden vrijgegeven.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de VVD of het klopt dat er op de opheffing van de verkoop van tax-free artikelen door de Europese Commissie een uitzondering is gemaakt voor de voedingswaren die voor eigen gebruik worden verstrekt aan boord van luchtvaartuigen en zeegaande schepen, merken wij het volgende op. De afschaffing van de tax-free verkopen met ingang van 1 juli 1999 op intra-EU reizen heeft uitsluitend betrekking op goederen die voor of tijdens de reis worden verkocht aan reizigers en die door die reizigers worden meegenomen van boord na beëindiging van de reis. De vrijstelling voor de goederen die aan boord worden verbruikt door de reizigers (en eventueel de bemanning) heeft nooit ter discussie gestaan. De leden van de fractie van de VVD vragen of het feit dat de bemanning en de reizigers in vliegtuigen en zeeschepen wel vrijgestelde proviand tot zich kunnen nemen en het personeel van een binnenvaartschip niet, aanleiding is tot rechtsongelijkheid. Wij zijn van mening dat binnen het kader van de verschillende vervoersmodaliteiten zoals enerzijds vervoer over zee en door de lucht en anderzijds vervoer over het vasteland (weg- en spoorvervoer maar ook de binnenvaart) moet worden gekeken naar een eventuele rechtsongelijkheid met het andere vervoer over het vasteland. De afschaffing van de vrijstelling voor de binnenvaart zoals voorgesteld in het Belastingplan 1999, leidt ertoe dat een rechtsongelijkheid die zich thans voordoet in het verkeer over het vasteland van de EU wordt weggenomen. De huidige vrijstelling geldt namelijk niet in het wegvervoer en evenmin voor het vervoer per spoor.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen hoe de afschaffing van de vrijstelling zich verhoudt tot de Akte van Mannheim. Wij merken daarover op dat deze afschaffing niet strijdig is met de Akte van Mannheim. Deze Akte verzet zich niet tegen een accijnsheffing of proviand bestemd voor consumptie door de bemanning. Op grond van artikel 3 van de Akte van Mannheim<sup>1</sup> mogen geen heffingen worden ingesteld die uitsluitend zijn gegrond op uitoefenen van de scheepvaart. Hiertoe kunnen niet de accijnzen ter zake van de consumptie aan boord worden gerekend. Ook de jurisprudentie rondom de Akte van Mannheim geeft geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de afschaffing van deze vrijstelling betekent voor de concurrentiepositie van de Nederlandse binnenvaart. Deze positie kan naar onze mening niet afhankelijk zijn van het feit of de bemanning van een binnenvaartschip accijnsvrij kan roken of drinken.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de effecten in het buitenland bijvoorbeeld een niet-EU land als Zwitserland. Accijnsvrije proviandering in de gevallen dat een binnenvaartschip naar een niet-EU land reist blijft altijd mogelijk. Een dergelijke proviandering wordt aangemerkt als uitvoer. De beperking daarbij is dat de goederen pas mogen worden ge- of verbruikt op het moment dat zij de EU hebben verlaten. Omgekeerd bestaat ook altijd de mogelijkheid dat een schip in Zwitserland zijn proviand (belastingvrij) in Zwitserland betreft. In dat geval zal bij binnenkomst in de EU vrijstelling van belasting worden verleend voor de hoeveelheden die in het reizigersverkeer met derde landen gebruikelijk zijn.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de situatie in België en Duitsland merken wij op dat de accijnswetgeving van beide landen niet voorziet in een vrijstelling van accijns zoals de onderhavige. De vereniging van scheepsleveranciers heeft ons echter kort geleden laten weten dat in beide landen in de praktijk dergelijke provianderingen desondanks wel (en soms meer dan incidenteel) plaatsvinden. Uit nader onderzoek hebben ons signalen bereikt die dit bevestigen. Deze

<sup>1</sup> Artikel 3 luidt – voor zover van belang – als volgt: Van de vaartuigen of hun ladingen en van de vloten, die de Rijn ..... bevaren, zullen geen rechten worden geheven, die uitsluitend op het uitoefenen van de scheepvaart zijn gegrond. Het is eveneens verboden om ..... boei- en bakengelden te heffen.

praktijk is voor ons geen aanleiding om het voorstel met betrekking tot de afschaffing van de bestaande vrijstellingsregeling in te trekken. Wel achten wij het, met het oog op deze praktijk en bij wijze van overgangsmaatregel gewenst, een gewijzigde, kortdurende en beperkte vrijstellingsregeling voor te stellen. De vrijstellingregeling die wij voor ogen hebben kent een geldigheidsduur tot 1 januari 2001, en zal in tegenstelling tot de thans vigerende vrijstelling hoeveelhedsbeperkingen kennen die bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld. Wij achten deze hoeveelhedsbeperkingen noodzakelijk om het geconstateerde misbruik een halt te kunnen toeroepen. In de twee jaar dat deze tijdelijke vrijstelling van toepassing is zullen wij in overleg treden met de betrokken landen om te zien of we ten aanzien van deze tot een gezamenlijk beleid kunnen komen, waarin zowel formeel als in de praktijk, geen vrijstellingen meer worden toegepast. Indien mocht blijken dat een dergelijk resultaat niet bereikt kan worden, kan de vrijstelling bij algemene maatregel van bestuur worden verlengd. Met betrekking tot de vast te stellen hoeveelhedsbeperkingen merken wij nog op dat deze zodanig zullen worden vastgesteld dat recht wordt gedaan aan hetgeen in 1993 met de thans vigerende vrijstelling werd beoogd, namelijk alleen vrijstelling voor de goederen die zijn bestemd voor gebruik aan boord door de bemanning gedurende de heenreis naar de plaats van bestemming in de andere lidstaat. Bij de vaststelling van de hoeveelheden zal derhalve uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de reisduur naar de verschillende bestemmingen binnen de EU. Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd waarin een wijziging als hiervoor bedoeld in het voorstel van wet wordt verwerkt. Deze regeling kan worden beschouwd als een overgangsmaatregel waarvan de leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of deze is overwogen.

De leden van de fractie van de SP vragen of het bij de in de memorie van toelichting genoemde verhoging van de accijns op sigaretten en rooktabak gaat om een gezondheidsmaatregel en zo ja, waar dat dan uit blijkt. Wij merken op dat – zoals eveneens reeds in de memorie van toelichting vermeld – dat het hier gaat om de derde tranche van een reeds in het Belastingplan 1997 vastgelegde verhoging van deze accijns. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter zake van dat Belastingplan 1997 (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 052, nr. 3, bladzijde 12) is aangegeven dat deze verhoging is getroffen in het kader van het tabaksontmoedigingsbeleid. Wij kunnen de leden van de fractie van de SP overigens mededelen dat de tabaksindustrie voorts de prijzen voor sigaretten en rooktabak onlangs zelf heeft verhoogd. Een dergelijke prijsverhoging leidt eveneens tot een verhoging van de accijns voor beide producten. Deze accijnsverhoging treedt in werking met ingang van 16 november 1998 (Stcrt. 213 van 6 november 1998). Voor sigaretten geldt dat daarmee reeds het accijnsniveau is bereikt dat in het belastingplan 1997 met ingang van 1 januari 1999 voor dat product is vastgesteld. Voor rooktabak is dat niet het geval. Met ingang van 1 januari 1999 zal voor dit product een volgende accijnsverhoging van toepassing worden om de accijns te brengen op het niveau dat deze moet hebben ingevolge het Belastingplan 1997.

## **6. Overige aspecten**

De leden van de fractie van het CDA vernemen graag van de tweede ondergetekenden zijn beleidslijn met betrekking tot de relatie tussen ziekte van een ondernemer en het urencriterium van de zelfstandigenaftrek. Op dit punt zijn van belang de uitspraak van het gerechtshof te Amsterdam van 21 oktober 1986, nr. 859/85, gepubliceerd in BNB 1987/336 en het arrest van de Hoge Raad van 4 november 1987, nr. 24 737, gepubliceerd in BNB 1996/47. In dit laatste arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat tot

de uren die een ondernemer in een kalenderjaar daadwerkelijk heeft besteed aan het voor eigen rekening feitelijk drijven van een onderneming (het urencriterium), niet behoren de uren die een ondernemer door ziekte niet aldus heeft kunnen besteden. Het gerechtshof te Amsterdam heeft in een geval waarin sprake was van een ondernemer die door ziekte enige tijd niet aan de onderneming heeft kunnen besteden, geoordeeld dat deze ondernemer, ondanks het feit dat niet werd voldaan aan het urencriterium, terecht aanspraak heeft gemaakt op de zelfstandigenaftrek. De tweede ondergetekende acht deze uitspraak van het Hof onjuist. Gelet op de omstandigheden van het geval is echter geen cassatie ingesteld. Met betrekking tot deze problematiek heeft derhalve de wet als uitgangspunt te gelden, zoals deze ook tot uitdrukking komt in de jurisprudentie van de Hoge Raad. Dat neemt niet weg dat de feiten en omstandigheden van een individueel geval voor de tweede ondergetekende aanleiding kunnen vormen tot het wegnemen van onbillijkheden.

Deze leden voeren aan dat stichtingen en verenigingen steeds vaker worden geconfronteerd met vennootschapsbelasting, terwijl zij voor het successierecht worden vrijgesteld. In dat verband vragen zij waarom deze instellingen voor de ene wet wel en voor de andere wet niet worden aangemerkt als algemeen nut beogende instelling en bepleiten zij meer onderlinge afstemming van de verschillende fiscale wetten. In het successierecht staat voor het antwoord op de vraag of een vrijstelling of een verlaagd tarief van toepassing is, voorop of sprake is van een algemeen nut beogende instelling. In de vennootschapsbelasting staat voorop of sprake is van een winststreven van meer dan bijkomstige betekenis. Dit verschil hangt samen met de aard van deze belastingen.

Naar aanleiding van vragen van deze leden over de heffingsrente wijzen wij erop dat bij de Wet aanpassing loon- en inkomstenbelasting c.a. 1997 is de regeling van de heffingsrente vereenvoudigd; ondermeer is het drempeltijdvak is vervallen. Er wordt dientengevolge in beginsel steeds heffingsrente berekend indien de vaststelling van de belastingschuld na afloop van het tijdvak leidt tot een per saldo te betalen of terug te geven bedrag. Dit hangt nauw samen met een doelmatige voorlopige-aanslagregeling die erop is gericht het moment van de vaststelling van de belastingschuld en het betalen ervan zoveel mogelijk te laten aansluiten op het moment van het ontstaan van die schuld. Een belastingplichtige kan voorkomen dat hij met heffingsrente wordt geconfronteerd door tijdig te verzoeken om een (nadere) voorlopige aanslag. De Belastingdienst stelt op een duidelijk en volledig verzoek zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen drie maanden, een (nadere) voorlopige aanslag vast. Wij zien, de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar, geen reden de huidige regeling van de heffingsrente aan te passen. De regeling werkt twee kanten uit. De belastingplichtige die na afloop van het tijdvak een teruggaaf krijgt, ontvangt heffingsrente en een belastingplichtige die belasting moeten (bij)betalen, is heffingsrente verschuldigd.

Deze leden verzoeken voorts om een nadere argumentatie van het onderdeel kostenaftrek van de herziening van het belastingstelsel. Zij wijzen op mogelijke loonkosteneffecten. Wij merken daarover op dat het in dit stadium van het uitwerken van het nieuwe belastingstelsel niet zinvol lijkt mogelijke specifieke effecten uit te werken en te bespreken met terzijde stelling van de samenhang in de voorstellen die onderdeel zullen gaan uitmaken van de herziening van het belastingstelsel. Bij de uitwerking van de herziening van het belastingstelsel zullen alle effecten in hun samenhang uiteraard wel in beschouwing worden genomen.

Met betrekking tot de stand van zaken aangaande het wetsvoorstel inzake artikel 4 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer, zo vragen deze

leden, merken wij op dat de materie die thans wordt onderzocht – het tegengaan van oneigenlijk gebruik van bepalingen inzake de overdrachtsbelasting – een grotere reikwijdte heeft gekregen. Dit betekent ook dat aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van eventuele nieuwe bepalingen extra aandacht moet worden gegeven. Het streven blijft erop gericht zo snel mogelijk een wetsvoorstel in te dienen.

Deze leden vragen voorts of de bewindslieden nog het voornemen hebben om de fiscale vrijstelling op vrijwilligerswerk te verhogen. Wij hebben ons standpunt op het punt van de regeling inzake het al dan niet in dienstbetrekking zijn van vrijwilligers, uitgebreid met dat van verschillende leden van de Kamer gewisseld in het algemene overleg van 25 maart 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 23 972 en 24 515, nr. 28). Een en ander heeft wat betreft de jaargrens waarbeneden geen dienstbetrekking wordt aangenomen, erin geresulteerd dat deze grens is verhoogd van f 1200 tot f 1400. Bovendien is toegezegd dat het bedrag voortaan jaarlijks zal worden geïndexeerd, zodat het voor het komende jaar ruim f 1400 zal bedragen. Verdergaande maatregelen worden thans niet overwogen. Ter voorkoming van misverstand zij nog opgemerkt dat indien de door een vrijwilliger gemaakte kosten hoger zijn dan het grensbedrag, dat hogere bedrag zonder fiscale gevolgen kan worden vergoed.

Naar aanleiding van een vraag dienaangaande van deze leden, merken wij op dat uitwerking van de motie Giskes (25 721, nr. 11) in het Regeerakkoord niet is voorzien. Thans valt dan ook niet aan te geven wanneer voorstellen daartoe zullen worden gedaan.

## **7. Toelichting op de artikelen**

### *Artikel X*

De leden van de PvdA-fractie vragen aan te geven waarom een uitzondering wordt gemaakt voor artikel 15, eerste lid, onderdelen a, b en g, en niet voor de andere in dit lid genoemde vervoermiddelen. De door deze leden bedoelde uitzondering wordt in het wetsvoorstel gemaakt om erin te voorzien dat de nu geldende wettelijke uitzondering na de inwerking-treding van het bpm-element van het wetsvoorstel wordt gehandhaafd. De reeds nu geldende uitzondering heeft betrekking op – kortweg – politie-voertuigen, auto's van de brandweer, en busjes voor het vervoer van rolstoelgebruikers in groepsverband. De uitzondering houdt in dat voor die groepen voertuigen een snellere afschrijving kan worden toegestaan dan de wettelijke. Dit – blijkens de wetsgeschiedenis – gezien de extra slijtage waaraan deze voertuigen in het algemeen onderhevig zijn.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

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