
Vergaderjaar 1998–1999

26 423

Voorstel van wet van de leden Van der Hoeven en Luchtenveld tot wijziging van de Gemeentewet (vrijstelling OZB voor substraatteelt)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN GEDEELTE

1. Inleiding

In artikel 220d, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet is een wettelijke onroerende-zaakbelastingvrijstelling (OZB) opgenomen voor ten behoeve van de land- of bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond en gebouwde eigendommen, voor zover de ondergrond daarvan bestaat uit cultuurgrond.

De daaraan gekoppelde kassenvrijstelling is opgenomen in artikel 9, eerste lid, van het Besluit gemeentelijke onroerende-zaakbelastingen.

Met betrekking tot substraatteelt waren er tot voor kort drie mogelijkheden:

- a) de grond waarop en/of de kassen waarin substraatteelt plaatsvindt, waren vrijgesteld op grond van een in de belastingverordening vrijwillig opgenomen vrijstelling, zoals bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel i;
- b) de grond waarop en/of de kassen waarin substraatteelt plaatsvindt werden door de gemeente niet voor de OZB belast, omdat de gemeente meende, dat de verplichte cultuurgrondvrijstelling van artikel 220d, eerste lid, onderdelen a en b, zich daartoe uitstrekt;
- c) de grond waarop en/of de kassen waarin substraatteelt plaatsvindt waren niet vrijgesteld en werden gewoon belast.

Enige jaren bestond onzekerheid over de reikwijdte van de cultuurgrondvrijstelling, die dan ook tot juridische procedures aanleiding gaf.

Op 9 januari 1996 deed het Gerechtshof in Amsterdam uitspraak in een zaak tegen de gemeente Lisse (Nr. 94/3678; BNB 1997/378*). Het ging daarin om een zaak, waarin belanghebbende over was gegaan tot het kweken van anjers in op de grond van de kas staande bakken. Daarvóór vond de teelt plaats in de kasgrond. De gemeente Lisse legde aanslagen onroerende-zaakbelasting op. Na de bezwaarprocedure, waarin de aanslagen door burgemeester en wethouders van de gemeente Lisse werden gehandhaafd, ging belanghebbende in beroep bij het Gerechtshof.

Het Hof oordeelde, dat belanghebbende al vele jaren anjers in dezelfde glasopstanden teelt. «De daarin liggende cultuurgrond vervult sinds de anjers in bakken op de grond worden geteeld economisch dezelfde functie als toen teelt in de volle grond plaatsvond, namelijk als ten behoeve van de anjerteelt bedrijfsmatig in gebruik zijnde tuinbouwgrond. Onder deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat – (...) – dat de door belanghebbende aan de eisen van de tijd aangepaste teeltwijze aan de ondergrond het karakter van bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond heeft ontnomen».

In cassatie bepaalde de Hoge Raad op 24 september 1997, Nr. 31 953 (BNB 1997/378*), dat substraatteelt niet onder de wettelijke vrijstelling van artikel 220d, eerste en tweede lid, valt.

De Hoge Raad komt tot deze conclusie op grond van het feit, dat de ondergrond zelf niet meer primair de functie heeft de gewassen te voeden en te doen groeien. Deze functie is overgenomen door de grond in de bakken, die volgens de Hoge Raad niet tot cultuurgrond kan worden gerekend.

Na het verschijnen van het arrest van de Hoge Raad handelden gemeenten, die overeenkomstig situatie b, zoals hierboven genoemd, belastingheffing achterwege lieten, in strijd met de wet.

Er bleef verwarring. Dat kwam ook doordat gemeenten rekening hielden met de uitspraak van het Gerechtshof te Amsterdam, wat betekende dat gemeenten uitgingen van een wettelijke vrijstelling en dus geen OZB-aanslag oplegden.

Ingevolge de nieuwe Financiële-verhoudingswet van 1996 is de belastingcapaciteit van een gemeente pas vanaf 1 januari 1997 een rol gaan spelen bij de vaststelling van de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Vóór 1997 werd met de belastingcapaciteit van gemeenten bij de uitkering uit het gemeentefonds geen rekening gehouden. Bij het bepalen van de belastingcapaciteit van gemeenten houdt het rijk alleen rekening met wettelijke vrijstellingen, zoals bijvoorbeeld vermeld in artikel 220d, eerste lid, onderdelen a t/m h, van de Gemeentewet, en dus niet met de facultatieve vrijstellingen waarover gemeenten op basis van artikel 220d, eerste lid, onderdeel i, van de Gemeentewet autonoom kunnen beslissen. Als een gemeente door het ontbreken van een wettelijke vrijstelling, de juridische mogelijkheid heeft om OZB te heffen, dan wordt bij het toedelen van het Gemeentefonds aangenomen, dat de gemeente dat in de praktijk ook doet.

Na het arrest van de Hoge Raad van september 1997 dreigde met ingang van het belastingjaar 1998 ook daadwerkelijk met de verruiming van de belastingcapaciteit gerekend te gaan worden. Immers voortaan zou wel sprake zijn van heffing van OZB op grond of op kassen, waarin substraatteelt plaatsvindt, dit in tegenstelling tot het achterwege blijven van heffing van ozb op cultuurgrond volgens de definitie van de Hoge Raad. Teneinde aan die rechtsongelijkheid een einde te maken werd bij de behandeling van de begroting van het Gemeentefonds voor het jaar 1998 in de Tweede Kamer de motie-Van der Hoeven en Remkes (kamerstukken II 1997/98, 25 600 C, nr. 13) ingediend. Daarin werd de regering verzocht de vrijstelling OZB voor substraatteelt toe te voegen aan artikel 220d van de Gemeentewet. Op 18 december 1997 werd de motie aangenomen. Eerst bij brief van 23 november 1998 (kamerstukken II 1997/98, 26 200 C, nr. 6) liet de regering weten de motie niet uit te voeren en de substraatteelt niet vrij te willen stellen van OZB.

Wij menen nog steeds dat er goede gronden aanwezig zijn om deze vrijstelling wel in te voeren. Daarom dienen wij dit initiatiefwetsvoorstel in.

2. Motivering

Sinds de jaren zeventig worden steeds meer gewassen op substraat geteeld. Daarbij wordt niet de ondergrond van de kas gebruikt als groeimedium. In de praktijk zijn er veel varianten van niet-grondgebonden teelten onder glasopstallen in gebruik. Gedacht kan worden aan onder meer de volgende:

- substraatteelt op goten (meest steenwol);
- substraatteelt op doeken/betonvloeren;
- teelt in vaste bakken met verschillende groeimedia, zoals tuinaarde, turfmolen, glasvezel, kokos;
- teelt op vaste tafels/roltafels;
- teelt in potten/containers/kokers, rechtstreeks op de ondergrond, op doeken of op betonvloeren.

Er is tot op heden geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten met de substraatteelt in hun belastingverordeningen zijn omgegaan. Duidelijk moge zijn dat de substraatteelt zelve, dat wil zeggen de bakken e.d. waarin de substraatteelt plaatsvindt, nimmer aan onroerende-zaakbelastingen is onderworpen geweest vanwege het roerende karakter daarvan. De discussie gaat over kassen e.d. waarin substraatteelt plaatsvindt.

Doordat in de Gemeentewet is bepaald, dat geen belasting op bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond mag worden geheven, zijn grondtelers vrijgesteld van OZB-heffing. Substraattelers zijn dat volgens de uitspraak van de Hoge Raad niet. Door de OZB-heffing komen substraattelers in een nadeliger financiële positie dan grondtelers en daarmee in een nadeliger concurrentiepositie. Naar onze mening is het niet rechtvaardig dat er een verschil is tussen datgene wat in cultuurgrond wordt geteeld en datgene wat via substraat wordt geteeld. In de geest van de vrijstelling van de cultuurgrond ligt namelijk ook de vrijstelling van teelt op substraat, al dan niet in kassen. De teelt op substraat is niet meer dan een innovatieve technologische ontwikkeling. Deze technologische ontwikkeling rechtvaardigt niet dat substraattelers anders worden behandeld dan grondtelers. De fiscale regelgeving omtrent de vrijstellingsbepalingen voor OZB is de innovatieve ontwikkelingen in de glastuinbouwsector niet gevolgd, terwijl de Wet op de inkomstenbelasting 1964 met het oog op die ontwikkelingen wel is gewijzigd.

In de wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, wet van 27 maart 1986, Stb. 135, is namelijk wel rekening gehouden met innovatieve ontwikkelingen die in het landbouwbedrijf hebben plaatsgevonden. Door toedoen van deze wetswijziging kunnen agrariërs die door toepassing van nieuwe moderne methoden buiten de landbouwvrijstelling zijn komen te vallen weer voor toepassing van vrijstelling in aanmerking komen. In de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel (kamerstukken II 1984/85, 18 915) wordt expliciet gewezen op de situatie waarin de kweek van tuinbouwproducten niet op de grond als voedingsbodem plaatsvindt, maar op een andere voedingsbodem.

Door het verschil in de onroerende-zaakbelasting tussen beide teeltwijzen te laten voortbestaan, is er sprake van rechtsongelijkheid.

Voorts wordt de aandacht gevestigd op de fiscale structuurversterking zoals neergelegd in de wet van 18 december 1997, Stb. 731. Hierbij is de

vrijstelling van overdrachtsbelasting voor grond in het kader van de herstructurering glastuinbouw verruimd tot ook de ondergrond van kassen voor substraatteelt. Het is moeilijk in te zien waarom voor de overdrachtsbelasting bij herstructurering ondergrond voor substraatteelt wel is vrijgesteld en voor de OZB niet.

Ook andere hier relevante wetten maken geen onderscheid tussen grondteelt en substraatteelt. Genoemd kunnen worden: de Wet op de Inkomstenbelasting, de Pachtwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Een ander argument voor de OZB-vrijstelling op substraatteelt is gelegen in het milieu. Vanuit milieuoogpunt bezien is substraatteelt als gesloten systeem beter dan grondteelt onder glas. Door een heffing op substraatteelt geeft de overheid een verkeerd signaal af richting de tuinders. Door de heffing worden tuinders ontmoedigd om een milieuvriendelijker systeem op te zetten. Daar heeft niemand belang bij.

Ook de arbeidsomstandigheden zijn in dit kader van groot belang. Toepassing van substraatteelt leidt tot aanzienlijke verbetering van de arbeidsomstandigheden voor de werkenden in de tuinbouw. Bij deze techniek kan de werkhoogte optimaal worden ingesteld. Daarnaast kunnen automatische transportsystemen worden gerealiseerd, wat het werken vergemakkelijkt. Kortom, dergelijke ontwikkelingen beperken het fysiek zware werk op de glastuinbouwbedrijven. Dat kan helpen voorkomen, dat diegenen die in de tuinbouw werkzaam zijn, arbeidsongeschikt worden. Dat is geen onbelangrijk aandachtspunt.

3. Financiële gevolgen en dekking

Gemeentelijk belastinggebied

Een geheel nieuwe vrijstelling van een bepaalde categorie onroerende zaken voor de onroerende zaakbelasting zou een versmalling van het gemeentelijke belastinggebied teweegbrengen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet echter slechts in codificatie van een materieel tot voor kort breed toegepaste vrijstelling van substraatteelt voor de onroerende-zaakbelasting en verkleint het belastinggebied derhalve niet. Over de vraag of substraatteelt al dan niet onder de vrijstelling van cultuurgrond en de daarop gebouwde eigendommen voor de onroerende-zaakbelasting valt, is lange tijd niet expliciet helderheid gegeven. Veel gemeenten hebben substraatteelt in ieder geval nooit gerekend tot hun belastinggebied. Toen de Hoge Raad in september 1997 besliste dat substraatteelt moest worden onderscheiden van cultuurgrond, dus niet viel onder de wettelijke vrijstelling van cultuurgrond en dus wél behoort tot het belastinggebied van de gemeenten, ontstond verwarring omtrent de omvang van het gemeentelijk belastinggebied. De motie Van der Hoeven/Remkes die naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad is ingediend – en door de Kamer ook werd aangenomen – beoogde weer rust te scheppen: substraatteelt diende wel degelijk onder de wettelijke vrijstelling van cultuurgrond te vallen. De regering werd opgeroepen om de Gemeentewet in overeenstemming met de motie te brengen. Vervolgens is van de kant van de regering een voorstel om tot een dergelijke aanpassing te komen achterwege gebleven. De Tweede Kamer heeft, gelet op de aanvaarding van de motie Van der Hoeven/Remkes, nooit de verwachting gewekt bij gemeenten dat het belastinggebied structureel zou worden uitgebreid. Integendeel, meteen toen de Hoge Raad anders had beslist en onzekerheid dreigde, bracht de motie Van der Hoeven/Remkes weer een einde aan de verwarring. Wij zijn dan ook van mening dat de voorgestelde maatregel het gemeentelijk belastinggebied niet principieel aantast, noch aan het belang van de eigen middelen van het eigen gemeentelijk belastinggebied toort.

Herverdeeleffecten

Alhoewel wij menen dat ten principale geen sprake is van een plotselinge verkleining van het gemeentelijk belastinggebied, kan niet worden ontkend dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel enige herverdeel-effecten in het gemeentefonds zullen optreden. In de brief van de bewindslieden aan de Tweede Kamer d.d. 23 november 1998 (kamerstukken II 1998/99, 26 200 C, nr.6) werd uitgegaan van een totaal aantal hectaren kasopstand in verband met substraatteelt van circa 5 500 hectare. De gemiddelde gecorrigeerde vervangingswaarde van deze kasopstand, inclusief de gemiddelde waarde van de grond, bedraagt voor 1998 per hectare circa f 1 500 000.

Uitgaande van het rekentarief (dit tarief wordt gehanteerd bij de ingevolge de Financiële-verhoudingswet te berekenen belastingcapaciteit) in 1998 ad f 15,62 per f 5 000 aan waarde is de door gemeenten potentieel te derven belastingopbrengst, indien substraatteelt wettelijk is vrijgesteld van de onroerende zaakbelasting, f 25 miljoen gulden. Zulks houdt in dat het herverdeeleffect op grond van het rekentarief f 17,5 miljoen gulden (=70% x 25 miljoen) bedraagt.

Wij plaatsen hierbij nog de volgende kanttekeningen. Uit de Landbouwtelling 1998 van het CBS blijkt het totaal aantal hectaren kasopstand in verband met substraatteelt circa 3 900 te bedragen. Uitgaande van een gemiddelde gecorrigeerde vervangingswaarde van deze kasopstand van circa f 1 500 000 per hectare, bedraagt de totale waarde van de kasopstand in verband met substraatteelt dan circa f 5,8 miljard. Uitgaande van het rekentarief (dit tarief wordt gehanteerd bij de ingevolge de Financiële-verhoudingswet te berekenen belastingcapaciteit) in 1998 ad f 15,62 per f 5 000 aan waarde is de door gemeenten potentieel te derven belastingopbrengst, indien substraatteelt wettelijk is vrijgesteld van de onroerende zaakbelasting, f 18 miljoen gulden. Zulks houdt in dat het herverdeeleffect op grond van het rekentarief f 12,5 miljoen gulden (=70% x 18 miljoen) bedraagt.

Overigens is ons gebleken dat bijna iedere gemeente substraatteelt heeft binnen de gemeentegrenzen. De effecten van de herverdeling per gemeente zijn dan ook niet exact te bepalen. Wij achten, op de hierboven aangegeven gronden, de geschetste gevolgen evenwel aanvaardbaar, en gelet op het feit dat nimmer verwachtingen zijn gewekt een extra uitkering aan het gemeentefonds niet noodzakelijk.

Europese regelgeving

Wij hebben mede naar aanleiding van het algemeen overleg over lokale lastendruk van 2 december jl. waarin de motie Van der Hoeven/Remkes aan de orde kwam (zie het verslag in kamerstukken II 1998/99, 26 213, nr. 2) ook de Europese regelgeving bij het initiatiefwetsvoorstel in beschouwing genomen. Daarbij zijn van belang de werking van artikel 92 van het EG-verdrag en de Landbouwstructuurverordening (Verordening EG nr. 950/97 van de Raad van 20 mei 1997 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PbEG L 142)).

Artikel 92 van het EG-verdrag bevat bepalingen over staatssteun. Een fiscale maatregel kan onder de werkingssfeer van artikel 92 EG-verdrag vallen wanneer met staatsmiddelen bepaalde ondernemingen of productieprocessen worden begunstigd. Daaronder kan ook het verlenen van belastingvoordelen vallen. Van belang is voorts dat de maatregel de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig moet

beïnvloeden. Overigens zal in zijn algemeenheid bij gemeentelijk belastingen niet snel aan de laatste voorwaarde zijn voldaan.

De bepalingen van de Landbouwstructuurverordening heeft betrekking op diverse vormen van investeringssteun. De Landbouwstructuurverordening raakt dus niet de voorgestelde vrijstelling voor substraatteelt.

Wij zijn van mening dat een strijdigheid met Europese regelgeving niet aan de orde is. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in een nieuwe bepaling c.q. geheel nieuwe vrijstelling, maar in een aanpassing of liever gezegd een actualisering van de huidige vrijstelling voor cultuurgrond. Het telen op substraatteelt is louter een innovatie van de teelt op cultuurgrond. Het onderhavige wetsartikel wordt daarom gewoon aangepast aan de tijd. Met andere woorden: nu een vrijstelling voor het telen op cultuurgrond in overeenstemming is met de Europese regelgeving, valt daaronder ook het telen op substraat.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Met de aanpassing van artikel 220d, eerste lid, onderdelen a en b, van de Gemeentewet is beoogd de bestaande wettelijke vrijstelling van onroerende-zaakbelasting voor cultuurgrond en de daarop gebouwde eigendommen, welke beoogt kassen vrij te stellen van OZB, tevens betrekking te doen hebben op de gronden waarop, en de glasopstallen waarin, bedrijfsmatig gewassen worden geteeld of gekweekt zonder de ondergrond als voedingsbodem te gebruiken. In onderdeel b is de thans nog in het artikelonderdeel gebruikte term «gebouwde eigendommen» vervangen door «glasopstallen». Hiermee wordt de duidelijkheid gediend, omdat wordt uitgesloten dat andere gebouwde eigendommen onder de vrijstelling OZB zouden kunnen vallen.

Van der Hoeven
Luchtenveld