

Vergaderjaar 2000–2001

**27 415**

## **Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Tariefwet 2001)**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 september 2000 en het nader rapport d.d. 14 september 2000, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 1 september 2000, no. 00.004915, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Tariefwet 2001).*

*Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de belastingtarieven per 2001. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar adviseert de toelichting op een aantal punten aan te vullen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 1 september 2000, nr. 00.004915, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Financiën te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 september 2000, no. WO6.00.0390/IV, bied ik u mede namens de minister van Financiën hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

#### **1. Staatssteun**

*Reeds vanaf de invoering van de milieubelastingen speelt de kwestie van de staatssteun, aldus onder meer de Notitie vergroening van het fiscale stelsel: de derde tranche in 2001 (kamerstukken II 1999/2000, 27 177, nr. 1, blz. 14). De Europese Commissie heeft meermalen tegemoetkomingen in de regulerende energiebelasting, grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting als staatssteun aangemerkt. De Raad van State is van oordeel dat onder deze omstandigheden in de toelichting steeds moet worden aangegeven of een voorziene maatregel geheel of ten dele als staatssteun kan worden gezien.*

*Door het voorstel worden de artikelen 27a en 28a in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen. Deze artikelen voorzien in vrijstelling of teruggaaf van brandstoffenbelasting voor het verbruik van kolen, gas en petroleumcokes voor het opwekken van elektriciteit of als brandstof voor een installatie voor warmtekrachtkoppeling. In het verlengde hiervan vervalt tevens de uraniumbelasting. Dit samenstel van regelingen maakt naast de verhoging van het tarief van de regulerende energiebelasting deel uit van de omvorming van de brandstoffenheffing van een zogenoemde inputbelasting naar een*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*outputbelasting. Deze omvorming is door het kabinet toegezegd indien een convenant met de eigenaren van kolencentrales tot stand zou komen over een verlaging van de CO<sub>2</sub>-emissies (Uitvoeringsnota klimaatbeleid, kamerstukken II 1998/99, 26 603, nr. 2, blz. 35). De omstandigheid dat de omvorming van een inputbelasting naar een outputbelasting budgettair neutraal verloopt, laat onverlet dat het gebruik van fossiele brandstof op deze wijze ongelijk wordt belast. De eigen milieudoelstelling van de brandstoffenheffing kan daardoor onder druk komen te staan. Daarnaast komt de verlaging van de CO<sub>2</sub>-emissie gefaseerd tot stand. Eerst op termijn (2008) kan onder bepaalde voorwaarden de reductie van 6 Mton bereikt worden. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de vraag of de met de omvorming samenhangende maatregelen en de fasering van de reductie niet tot staatssteun voor de kolencentrales leiden.*

*De Raad adviseert in de toelichting uitdrukkelijk de motieven aan te geven op grond waarvan de vrijstelling of teruggaaf van de brandstoffenheffing niet als steunmaatregel voor de kolencentrales kan worden aangemerkt.*

#### 1. Staatssteun

De Raad is van oordeel dat met betrekking tot maatregelen in de sfeer van de vergroening steeds in de toelichting moet worden aangegeven of een voorziene maatregel geheel of ten dele als staatssteun kan worden gezien. In de toelichting zouden uitdrukkelijk de motieven moeten worden aangegeven op grond waarvan de vrijstelling of teruggaaf van de brandstoffenheffing niet als steunmaatregel kan worden aangemerkt.

Naar aanleiding van het commentaar van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de Europeesrechtelijke aspecten van de wijzigingen in de brandstoffenbelasting. Daarnaast geeft het advies van de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De omvorming van de brandstoffenbelasting is een direct gevolg van de totstandkoming van een afspraak met de elektriciteitsproductiesector gericht op een aanzienlijke beperking van de CO<sub>2</sub>-emissies die vrijkomen bij de productie van elektriciteit. Bij de omvorming als zodanig gaat het echter om een generieke regeling. De in de brandstoffenbelasting op te nemen vrijstelling geldt niet alleen voor de elektriciteitsproductiesector, maar ook voor alle andere producenten van elektriciteit (bijvoorbeeld centrales bij raffinaderijen, in de chemie). De omvorming is voorts in lijn met de (voorstellen voor) Europese regelgeving. De accijnsrichtlijn minerale oliën (Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 oktober 1992, nr. 92/81/EEG, PbEG L 316) kent de mogelijkheid voor lidstaten om vrijstelling te verlenen voor minerale oliën die worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking. Het richtlijnvoorstel tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten (COM (97) 30 def.; PbEG 1997, nr. C 139/07) gaat voor de belastingheffing van elektriciteit uit van een zogenaemde outputbelasting (zie artikel 13, eerste lid, onderdeel b). Lidstaten hebben overigens wel de vrijheid om inputbelastingen – zoals de brandstoffenbelasting – te handhaven. In dit kader merk ik nog op dat de regulerende energiebelasting vanaf de invoering een vergelijkbare regeling kent (vrijstelling voor aardgas dat gebruikt wordt voor elektriciteitsopwekking ter voorkoming van dubbele belasting; artikel 36k Wet belastingen op milieugrondslag).

#### 2. Terugsluis

*Uitgangspunt is dat de opbrengst van de regulerende energiebelasting wordt teruggesluisd. In paragraaf 4.1 van de toelichting wordt gesteld dat de sectoren overheid, onderwijs en non-profit door middel van prijsbijstelling worden gecompenseerd, alsmede dat daarnaast voor de non-profitsector (waaronder kerkgenootschappen) een teruggaafregeling geldt, die een tegemoetkoming biedt voor de regulerende energiebelasting-lastenverzwaring. De bedoelde compensatie wordt niet nader beschreven.*

*De terugsluis is moeilijk te realiseren voor energieverbruikers die niet in de loonbelasting-, inkomstenbelasting- of vennootschapsbelastingheffing worden betrokken. Het probleem wordt groter bij de steeds verdergaande vergroeningsoperatie. Generieke terugsluismaatregelen van de verhogingen van de milieubelastingen kunnen steeds minder alle groepen energieverbruikers op een evenredige wijze bereiken indien bepaalde verbruikers buiten de directe belastingheffing vallen of onvoldoende gecompenseerd kunnen worden.*

*De Raad adviseert uiteen te zetten op welke wijze de compenserende prijsbijstelling zal plaatsvinden, en tevens aan te geven of hiermee de grenzen van de terugsluismogelijkheden bereikt zijn.*

## 2. Terugsluis

De Raad adviseert uiteen te zetten op welke wijze de compenserende prijsbijstelling zal plaatsvinden en tevens aan te geven of hiermee de grenzen van de terugsluismogelijkheden bereikt zijn.

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik het volgende op.

De lastenverzwaring voor de overheid respectievelijk onderwijssector als gevolg van de 3e tranche vergroening is f 50 mln respectievelijk f 22 mln. De lastenverzwaring wordt geheel meegenomen in de berekening van de prijsmutatie voor de consumptieve bestedingen van de overheidssector. Door deze methodiek worden uiteindelijk de sectoren overheid en onderwijs macro gecompenseerd.

Met de Raad ben ik van mening dat de mogelijkheden om terugsluismaatregelen te treffen bij een verdergaande vergroening van het belastingstelsel beperkter zullen worden. Daarbij wordt echter opgemerkt dat het uitgangspunt bij de vormgeving van de terugsluismaatregelen thans en in de toekomst is het realiseren van een adequate terugsluis op macro- en zo mogelijk op meso-niveau. De maatschappelijke diversiteit is te groot en de aard van fiscale maatregelen te generiek om terugsluis op een nog gedetailleerder niveau tot uitgangspunt te nemen. Ik ben van mening dat met de terugsluismaatregelen zoals deze worden voorgesteld in het kader van de 3e tranche vergroening in ieder geval nog niet alle grenzen zijn bereikt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Tariefwet 2001 aan te brengen. Zo is naar aanleiding van de motie Hofstra/Crone (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 IXB, nr. 35) in de toelichting een onderdeel opgenomen waarin wordt ingegaan op het meerjarenperspectief voor verlaging van de autobelastingen. Voorts is in tabel 4 tevens een overzicht opgenomen van de belasting- en premietarieven zoals die in het jaar 2001 gelden voor 65-plussers. Daarnaast heeft in het wetsvoorstel en de toelichting een aantal redactionele aanpassingen plaatsgevonden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Wilink*

Ik mag u, mede namens de minister van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. J. Bos

**Ambtelijk door te geven kanttekening bij zaak no. W06.00.0390/VI**

- In de toelichting, paragraaf 1, eerste alinea na de tabel, derde volzin, «de Raad van State en» laten vervallen, dan wel «wensen van de Raad van State» vervangen door: advies van de Raad van State.