

Vergaderjaar 2001–2002

28 256

Wijziging van de Wet op de accijns, van de Wet belastingen op milieugrondslag en van de Wet inkomstenbelasting 2001

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet bevat voorstellen tot wijziging van de Wet op de accijns (aanpassing van de definitie van sigaren) en van de Wet belastingen op milieugrondslag, in het bijzonder de aanpassing van de tarieven van de regulerende energiebelasting voor de glastuinbouw. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in laatstgenoemde wet enige aanpassingen van meer redactionele aard aan te brengen. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een inkomensgrens in de Wet inkomstenbelasting 2001 bij te stellen.

2. Wet op de accijns

Bij richtlijn nr. 2002/10/EG¹ zijn enkele wijzigingen aangebracht in de communautaire wetgeving op het gebied van de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten. Hoewel deze richtlijn verschillende wijzigingen bevat, is voor de Nederlandse wetgeving van belang de herziening van de definitie van sigaren, zoals opgenomen in artikel 3 van Richtlijn 95/59/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PbEG L 291). Deze herziening brengt met zich dat de in de Nederlandse Wet op de accijns opgenomen definitie van sigaren in overeenstemming moet worden gebracht met de gewijzigde richtlijn.

De achtergrond van deze wijziging is de volgende. In diverse lidstaten – waaronder ook Nederland – wordt een tabaksproduct op de markt gebracht dat wat betreft functie, smaak, filter en presentatie als een sigaret zou moeten worden beschouwd. Het product is feitelijk ook bestemd als alternatief voor de sigaret. Het fabricageproces is eveneens vergelijkbaar met dat van de sigaret. Omdat het product is voorzien van een dekblad (in plaats van het voor de sigaret gebruikelijke vloeipapier) en er sprake is van gebroken tabak meer dan van gesneden tabak, dient het onder de huidige wetgeving te worden beschouwd als een sigaar. Dientengevolge wordt het belast tegen het lage accijnstarief van 5% voor

¹ Richtlijn nr. 2002/10/EG van de Raad van de Europese Unie van 12 februari 2002 (PbEG L 46) tot wijziging van Richtlijn 92/79/EEG, Richtlijn 92/80/EEG en Richtlijn 95/59/EG wat de structuur en tarieven van de accijns van tabaksfabrikaten betreft.

sigaren, in plaats van tegen het aanzienlijk hogere accijnstarief van sigaretten. Hierdoor kan het product tegen aanzienlijk lagere prijzen op de markt worden gebracht¹. Hoewel het product in Nederland nog slechts beperkt aftrek vindt, is er in andere lidstaten wel een toename in de afzet waargenomen. Zonder nadere maatregelen is er dan ook sprake van een reële kans op verdergaande substitutie van de sigaret door het onderhavige product. De herziene definitie van sigaren heeft tot gevolg dat het hiervoor beschreven product buiten de definitie van sigaren valt en daardoor moet worden aangemerkt als een sigaret en derhalve ook als zodanig moet worden belast. De wijziging van de richtlijn treedt in werking met ingang van 1 juli 2002 en dient ook – voor zover het betreft de gewijzigde definitie van sigaren – met ingang van die datum in de nationale wetgeving te zijn geïmplementeerd.

De essentie van vorengenoemde wijzigingsrichtlijn 2002/10/EG ligt overigens niet bij de hiervoor beschreven wijziging van de definitie van sigaren. De voornaamste doelstelling van de richtlijn is een verdergaande harmonisatie van de accijnstarieven voor tabaksproducten. Zo wordt de absolute accijnsdruk op sigaretten minder afhankelijk gemaakt van de kleinhandelsprijs. Ingevolge de huidige communautaire bepalingen dient de accijns op sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse ten minste 57% te bedragen. De accijnstarieven voor de andere prijsklassen worden van de aldus vastgestelde accijns afgeleid. Doordat de kleinhandelsprijzen in de verschillende lidstaten nogal uiteenlopen, waardoor de harmonisatie van de accijnzen in absolute zin niet optimaal verloopt, is er behoefte gebleken aan een tweede – minder prijsafhankelijk – criterium. Ingevolge de nieuwe communautaire regelgeving wordt de minimumaccijns voor sigaretten vastgesteld op (de huidige) 57% van de kleinhandelsprijs van de meest gevraagde prijsklasse, doch met een minimum van € 60 per 1000 stuks voor die prijsklasse. Een (overigens beperkt) aantal lidstaten met relatief lage kleinhandelsprijzen zal door deze aanpassing hun accijnstarieven op sigaretten moeten verhogen. Deze wijziging wordt effectief met ingang van 1 januari 2005. Met ingang van 1 juli 2006 wordt het bedrag van € 60 verhoogd tot € 64. Deze wijziging heeft voor Nederland geen gevolgen. De absolute accijnsdruk in Nederland bedraagt voor de meest populaire prijsklasse op dit moment € 80,70 per 1000 stuks. Voor tabak van fijne snede (shag) is een verhoging van de minimum accijnstarieven in drie etappes voorzien. De eerste verhoging strekt ertoe om de tarieven aan te passen aan de inflatie in het recente verleden en treedt in werking met ingang van 1 juli 2002. In de richtlijn is eveneens voorzien in een tweetal volgende verhogingen die respectievelijk in werking treden met ingang van 1 juli 2003 en 1 juli 2004. Deze verhogingen zijn gebaseerd op de te verwachten inflatie in de komende jaren. Ook deze wijziging heeft geen gevolgen voor de Nederlandse accijnstarieven. De huidige Nederlandse tarieven liggen boven de tarieven die van toepassing worden na de eerste twee wijzigingen en zullen naar verwachting (als gevolg van aanpassingen aan te verwachten prijsverhogingen) tijdig in overeenstemming zijn met de minimumtarieven die op 1 juli 2004 van toepassing zullen zijn. Mocht dit laatste te zijner tijd niet het geval blijken te zijn dan zal de desbetreffende verhoging alsnog dienen te worden meegenomen in het belastingplan voor het jaar 2004.

3. Wet belastingen op milieugrondslag

3.1. Glastuinbouw

¹ Ter illustratie: in Nederland wordt het product op de markt gebracht tegen een prijs (€ 1,95 per 20 stuks) die aanzienlijk lager is dan de prijs van vergelijkbare sigaretten (€ 2,95 tot en met € 3,10 per 20 stuks).

In de regulerende energiebelasting (REB) is met ingang van het jaar 2000 een bijzonder tarief voor aardgas – en voor bepaalde minerale oliën, indien geen aansluiting aanwezig is voor aardgas – van toepassing ten behoeve van de glastuinbouwsector. Eind 1999 heeft de Europese

Commissie, na toetsing onder meer op criteria van tijdelijkheid en degressiviteit, haar goedkeuring gehecht aan een bijzondere regeling voor de glastuinbouw in de REB voor de jaren 1999, 2000 en 2001. Tevens betrok de Commissie in haar overweging dat duidelijke milieudoelen, waaronder energiebesparing, aan de tuinbouw werden opgelegd. De bijzondere regeling voor de glastuinbouw hield in dat in 1999 het tot dan bestaande nihil tarief nog werd toegepast, terwijl de sector voor de jaren 2000 en 2001 in de heffing werd betrokken op een wijze die was gebaseerd op een vergelijking van de glastuinbouwsector met andere energie-intensieve bedrijven (kamerstukken II 1999–2000, 26 972, nr. 3).

In de loop van 2001 is met de Europese Commissie besproken op welke wijze vervolg moest worden gegeven aan de regeling voor de periode na 2001. Met haar beschikking van 13 december 2001 heeft de Commissie de nu voorgestelde regeling goedgekeurd. Deze regeling kent dezelfde berekeningsgrondslag als de thans geldende maatregel, met dien verstande dat een correctie is toegepast om het effect van de generieke belastingvermindering van € 142 volgend uit artikel 36j van de Wet belastingen op milieugrondslag in relatie tot onderhavige regeling tot uitdrukking te laten komen. In de goedgekeurde regeling is voorzien in een verhoging van het huidige tarief van 10% bij de inwerkingtreding per 1 januari 2002 en een verdere verhoging van 10% voor een periode van drie jaar per 1 januari 2005. Hierbij zij opgemerkt dat de procentuele verhoging niet van toepassing is op de correctie van de generieke belastingvermindering. Een en ander heeft tot gevolg dat de goedkeuring van de Europese Commissie toestaat het tarief voor de periode 2002 tot en met 2004 vast te stellen op 1,37% van het reguliere tarief per 1 januari 2002, en voor de periode 2005 tot en met 2007 op 1,42% van dat tarief. Dit laatste tarief zal dan te zijner tijd per wet separaat worden vastgesteld.

3.2. Terugwerkende kracht

In het wetsvoorstel is voor de hiervoor beschreven verhoging van de regulerende energiebelasting voorzien in terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2002. De Tweede Kamer der Staten-Generaal is hierover eerder geïnformeerd bij brief van 21 december 2001 (Kamerstukken II 2001–2002, 28 000 IXB, nr. 14). Deze terugwerkende kracht is onvermijdelijk aangezien de Europese Commissie slechts tot die datum goedkeuring heeft verleend aan het hanteren van het thans geldende bijzondere tarief. Met de energiedistributiebedrijven, die bij inwerkingtreding van deze wet in de loop van 2002 meer belasting verschuldigd zijn over het vanaf 1 januari 2002 geleverde aardgas aan de glastuinbouwbedrijven, en met de glastuinbouwsector die deze belasting doorberekend krijgt van de energiebedrijven, is reeds overleg gevoerd over deze wijziging met terugwerkende kracht. In dat overleg is overeenstemming bereikt over de te volgen handelwijze ter zake. Met instemming van de glastuinbouwsector (Productschap Tuinbouw en LTO-Nederland), wordt vooruitlopend op de onderhavige wetswijziging vanaf 1 januari 2002 alvast het in te voeren tarief doorberekend aan de afnemers. De energiebedrijven dragen vervolgens ook reeds dat bedrag, tezamen met de overigens verschuldigde regulerende energiebelasting, af aan de Belastingdienst. Met betrekking tot het bijzondere tarief voor bepaalde minerale oliën zullen, in lijn met bovenstaande, verzoeken om teruggaaf worden afgedaan met inachtneming van de na inwerkingtreding van de wet geldende tarieven.

4. Wet inkomstenbelasting 2001

In de memorie van toelichting op het voorstel van wet dat heeft geleid tot de Wet van 14 december 2001 tot wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002 I – Arbeidsmarkt en inkomensbeleid) (Stb. 2001, 640)

is aangekondigd dat met ingang van 1 juli a.s. de maandelijks te verstrekken kindertoeslagen in de Huursubsidiewet komen te vervallen. In verband daarmee is in de Wet inkomstenbelasting 2001 de aanvullende kinderkorting verhoogd voor huishoudens met een gezamenlijk verzamelinkomen dat gelijk is aan de maximale inkomensgrens voor de Huursubsidiewet. Deze verhoging gaat in op 1 juli 2002. Voor de desbetreffende huishoudens wordt dan het bedrag van de aanvullende kinderkorting verhoogd met € 87 voor huishoudens met 1 of 2 kinderen en met € 117 voor huishoudens met 3 of meer kinderen, indien het gezamenlijk verzamelinkomen van belastingplichtige en zijn partner niet meer bedraagt dan € 25 704 en de kinderkorting van toepassing is. Beoogd is dat de grens van het gezamenlijk verzamelinkomen aansluit bij de maximale inkomensgrens 2002–2003 voor de Huursubsidiewet. Omdat ten tijde van de behandeling van het Belastingplan 2002 I nog geen gegevens beschikbaar waren om die maximale inkomensgrens voor de Huursubsidiewet definitief vast te stellen, is volgens de inzichten van najaar 2001 het bedrag van het gezamenlijk verzamelinkomen vastgesteld op € 25 704. Verwacht werd dat dit bedrag zou aansluiten bij de maximale inkomensgrens 2002–2003 van de Huursubsidiewet. In het Belastingplan 2002 I is aangegeven dat als de definitieve maximale inkomensgrens 2002–2003 voor de Huursubsidiewet afwijkt van € 25 704, wetgeving zal worden voorgesteld voor een wijziging van de bedoelde inkomensgrens van de verhoogde aanvullende kinderkorting. Thans is bekend dat de definitieve maximale inkomensgrens voor de Huursubsidiewet per 1 juli 2002 € 26 484 zal bedragen. Het voorstel is de in de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen inkomensgrens voor de verhoogde aanvullende kinderkorting van € 25 704 te verhogen naar € 26 484. Deze wijze om de grens van het gezamenlijk verzamelinkomen van de verhoogde aanvullende kinderkorting aan te passen, geldt alleen voor het kalenderjaar 2002. Vanaf 1 januari 2003 loopt de bedoelde inkomensgrens mee met de jaarlijkse inflatiecorrectie van bedragen in de Wet inkomstenbelasting 2001.

5. Budgettaire effecten

De budgettaire meeropbrengst als gevolg van de herziening van de definitie van sigaren wordt geraamd op € 13 mln. De verhoging van de tarieven van de regulerende energiebelasting voor de glastuinbouw leidt tot een budgettaire meeropbrengst van € 1 mln. Door de verhoging van de inkomensgrens voor de verhoogde aanvullende kinderkorting zullen naar verwachting circa 10 000 tot 15 000 extra huishoudens in aanmerking komen voor deze verhoogde aanvullende kinderkorting. Dit leidt tot een budgettair beslag van ongeveer € 1 mln.

6. Uitvoeringsaspecten en administratieve lasten

De in dit voorstel van wet opgenomen maatregelen leiden niet tot extra werkzaamheden voor de Belastingdienst. Zij bevatten geen nieuwe informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven en zijn dan ook niet relevant voor de vermindering van de administratieve lasten.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel I (Wet op de accijns)

Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is uiteengezet heeft de wijziging van artikel 30 van de Wet op de accijns tot doel de definitie van sigaren zodanig aan te scherpen dat een product dat qua presentatie en dergelijke feitelijk als sigaret zou moeten worden aangemerkt, buiten

de definitie van sigaren valt. In artikel 30 van de Wet op de accijns wordt een onderscheid gemaakt naar sigaren die zijn voorzien van een dekblad van natuurlijke tabak en die welke zijn voorzien van een dekblad van gereconstitueerde tabak. Het hiervoor bedoelde product bevat een dekblad van gereconstitueerde tabak. Om die reden wordt ook alleen de definitie voor die categorie sigaren aangepast. Het beoogde doel wordt voornamelijk bereikt door de nieuwe eis dat het dekblad het gehele product – derhalve met inbegrip van een eventueel filter – dient te omhullen. Een andere wijziging – die eigenlijk los staat van de hiervoor beschreven aanleiding tot aanpassing van de definitie – heeft betrekking op de samenstelling van de tabak in de sigaar. Voorheen werd nauwkeurig omschreven aan welke vereisten de tabak in een sigaar moest voldoen; ten minste 60% van de massa diende langer en breder te zijn dan 1,75 mm. Deze eis bleek moeilijk controleerbaar, in het bijzonder rees de vraag op welk tijdstip dit criterium moest worden getoetst. Om die reden is besloten dit criterium te laten vallen en te vervangen door de eis dat de melange dient te bestaan uit gebroken tabak. Dit is een duidelijk onderscheidend criterium ten opzichte van sigaretten of shag, omdat deze laatste producten worden gemaakt van gesneden tabak.

Voorts is de uitdrukking «gehomogeniseerde of gereconstitueerde tabak» vervangen door de in de richtlijn gehanteerde term «gereconstitueerde tabak». Deze wijziging heeft geen inhoudelijke gevolgen.

Artikel II (Wet belastingen op milieugrondslag)

Artikel II, onderdeel A (artikel 24, eerste lid, Wet belastingen op milieugrondslag)

Deze wijziging hangt samen met de Wet van 14 december 2001 tot wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2002-III Natuur, milieu en vervoer) (Stb. 642) (Belastingplan 2002-III), waarbij onder meer de heffingsgrondslag van de brandstoffenbelasting (BSB) en de regulerende energiebelasting is uitgebreid met aardgasvervangende producten. Voor de BSB is dit gebeurd door een uitbreiding van het begrip aardgas in artikel 20, eerste lid, onderdeel f, van de Wet belastingen op milieugrondslag. De heffingssystematiek zoals die in de BSB voor aardgas wordt gehanteerd is ook van toepassing op aardgasvervangers. In het Belastingplan 2002-III is daartoe aan artikel 24, eerste lid, onderdeel b, van de Wet belastingen op milieugrondslag het begrip «vervaardigd» toegevoegd. Met de onderhavige wijziging wordt artikel 24, eerste lid, onderdeel a, dienovereenkomstig aangepast.

Artikel II, onderdelen B en D (artikelen 27, zevende lid, en 37a, Wet belastingen op milieugrondslag)

In het Belastingplan 2002-III is artikel 27, zesde tot en met negende lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag vernummerd tot zevende tot en met tiende lid. Met de wijziging van de artikelen 27, zevende lid, en 37a wordt de verwijzing naar het «oude» zevende lid aangepast aan die vernummering. Ingevolge het Belastingplan 2002-III heeft ook een vernummering plaatsgevonden in artikel 36i. Onder meer het zevende lid is vernummerd tot achtste lid. De in onderdeel D opgenomen wijziging strekt er tevens toe artikel 37a aan deze laatstbedoelde vernummering aan te passen.

Artikel II, onderdeel C (artikel 36i, Wet belastingen op milieugrondslag)

In het eerste lid is de wijziging opgenomen ingevolge welke voor half-zware olie, gasolie en vloeibaar gemaakt petroleumgas als bedoeld in

post a 32 van de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 behorende Tabel I het van het gewone tarief afwijkende tarief wordt vastgesteld.

Het tweede lid bevat de overeenkomstige wijziging voor het tarief voor aardgas als bedoeld in post a 32 van de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 behorende Tabel I.

Deze wijziging heeft betrekking op het tarief voor de glastuinbouw en is toegelicht in het algemene deel van deze toelichting.

Artikel III (Wet inkomstenbelasting 2001)

De wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 is hiervoor in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting reeds toegelicht.

Artikel IV (inwerkingtreding).

De inwerkingtreding van deze wet is gekoppeld aan de datum waarop meergenoemde richtlijn 2002/10/EG in de nationale wetgeving dient te zijn verwerkt, te weten 1 juli 2002 (artikel 4, eerste lid, van de richtlijn). Omdat niet kan worden gegarandeerd dat deze wet overeenkomstig het bepaalde in de Tijdelijke referendumwet zes weken voor genoemde datum het Staatsblad heeft bereikt, en deze datum ingevolge de communautaire wetgeving dwingend is voorgeschreven, is de uitzonderingsbepaling van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet ingeroepen.

Voor de onderdelen B, C en D van artikel II is voorzien in terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2002. Ten aanzien van de aanpassing van de tarieven van de regulerende energiebelasting voor de glastuinbouw (onderdeel C) is in het algemeen deel van de toelichting de noodzaak tot inwerkingtreding met terugwerkende kracht reeds toegelicht. De aanpassingen die zijn opgenomen in de onderdelen B en D vloeien voort uit wijzigingen die zijn aangebracht als gevolg van het Belastingplan 2002-III en zijn bedoeld om de verwijzingen binnen de Wet belastingen op milieu-grondslag op elkaar te laten aansluiten. Daarom wordt aan de onderdelen B en D eveneens terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2002 verleend.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos