

Vergaderjaar 2010–2011

32 505

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2011)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 september 2010 en het nader rapport d.d. 17 september 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2010, no.10.002396, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2011), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat wijzigingen van enkele belastingwetten en enige andere wetten en vormt, samen met het wetsvoorstel Belastingplan 2011, het fiscale pakket Belastingplan 2011. Het gaat in het voorstel om wijzigingen waarvoor inwerkingtreding per 1 januari 2011 wenselijk is. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de faciliteiten voor MKB-beleggingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee nadere onderbouwing, zo nodig aanpassing, van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 september 2010, nr. 10.002396 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 september 2010, nr. W06.10.0424/III, bied ik U hierbij aan. Het kabinet is de Afdeling advisering van de Raad erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Faciliteiten MKB-beleggingen

Het doel van de voorgestelde regeling is om het beleggen in risico-dragend vermogen van MKB-ondernemingen te stimuleren. Oorspronkelijk was de maatregel beperkt tot fondsen die staan genoteerd op de NYSE Alternext beurs te Amsterdam.¹ Bij de behandeling van het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2010 is een amendement aangenomen waarbij de reikwijdte van de maatregel is verruimd.² Voor de toepassing van de faciliteit is niet langer een notering op de NYSE Alternext beurs vereist. Het voorstel houdt een box-3-vrijstelling in voor MKB-beleggingen. Tevens wordt bij de verwerving van een dergelijke belegging een eenmalige heffingskorting toegekend. Deze heffingskorting wordt teruggenomen indien de belegging binnen vijf jaar wordt vervreemd. De regeling geldt voor vijf jaar. In verband met mogelijke staatssteunaspecten is de regeling voorgelegd aan de Europese Commissie. Naar aanleiding van het goedkeurende besluit van de Europese Commissie wordt een aantal aanvullende voorwaarden opgenomen. Hierdoor is een zeer gecompliceerde regeling ontstaan.

De Afdeling heeft meermalen fiscale subsidies in de advisering betrokken en is van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met het inzetten van het fiscale instrumentarium voor niet fiscale doeleinden. De praktijk leert dat fiscale subsidies zelden het beoogde effect hebben. Indien desondanks wordt overgegaan tot fiscale subsidiëring dient de afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten inzichtelijk te zijn. Tevens dient een onderbouwing van de verwachte effectiviteit te worden vastgelegd en dienen de doeleinden van de regeling toetsbaar te worden geformuleerd. In de onderhavige toelichting ontbreekt een afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Ook ontbreken een onderbouwing van de beoogde effectiviteit en een toetsbare formulering van de doeleinden. Gelet op de uitvoeringstechnische complicaties betwijfelt de Afdeling of het beoogde doel kan worden bereikt. Bovendien meent de Afdeling dat de toegevoegde waarde van deze regeling naast alle andere op het MKB gerichte maatregelen, beperkt is en op gespannen voet staat met het streven naar vereenvoudiging van fiscale regelgeving. De Afdeling adviseert de inzet en de effectiviteit van juist deze tijdelijke maatregelen nader te onderbouwen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

1. Faciliteiten MKB-beleggingen

De Afdeling betwijfelt of met de faciliteiten het beoogde doel kan worden bereikt. De Afdeling adviseert de inzet en de effectiviteit van de maatregelen nader te onderbouwen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De maatregelen voor MKB-beleggingen vloeien voort uit een bij de behandeling van het wetsvoorstel Belastingplan 2008 c.a. aangenomen amendement³ en een bij de behandeling van het wetsvoorstel Belastingplan 2010 c.a. aangenomen amendement.⁴ Beide amendementen zijn destijds door het kabinet ontraden. De maatregelen zijn begin dit jaar aan de Europese Commissie ter beoordeling voorgelegd vanwege de mogelijke staatssteunaspecten. Op 23 juli 2010 heeft de Europese Commissie een goedkeurend besluit genomen⁵. Daaruit blijkt dat een substantieel aantal aanvullende voorwaarden moet worden gesteld. Het voorliggende wetsvoorstel bevat de in dit kader benodigde wijzigingen.

Ook het kabinet is bezorgd over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen. Dit mede gelet op de toegenomen complexiteit door de aanvullende voorwaarden vanwege de Europese staatssteunregels. Daarnaast heeft het kabinet ook vanuit de sector inmiddels terughou-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 206, nr. 25, blz. 4.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 129, nr. 16.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 206, nr. 25.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 129, nr. 16.

⁵ Besluit N 100/2010 zoals gepubliceerd in PbEU van 6 augustus, C 213.

dende geluiden vernomen over de effectiviteit van de maatregelen. Er kan aan worden getwijfeld of de regeling nog wel enige aantrekkingskracht voor MKB-vennootschappen en beleggers bezit, mede gelet op de voorwaarden waaraan een MKB-emissie als bedoeld in de vrijstelling voor MKB-beleggingen moet voldoen, de restricties op de beleggingsvrijheid van de beleggers en de (beperkte) omvang van het fiscale voordeel.

Het voorgaande en het advies van de Afdeling heeft het kabinet doen besluiten om, anders dan in het aan de Afdeling voorgelegde ontwerp, nog geen concrete ingangsdatum van de maatregelen in het wetsvoorstel op te nemen. In plaats daarvan wordt de oorspronkelijke inwerkingtredingsbepaling gehandhaafd, op grond waarvan de inwerkingtreding plaatsvindt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierdoor kan verder onderzoek worden verricht naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen. Voorts zal de sector over de maatregelen worden geconsulteerd. In de toelichting is om die reden de inzet en de effectiviteit van de maatregelen nog niet verder onderbouwd. Wel is de toelichting aangevuld met een aankondiging van het nadere onderzoek naar de uitvoeringsaspecten en van het overleg met de sector. Het kabinet zal de uitkomsten hiervan zo spoedig mogelijk bekend maken.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekeningen

Met betrekking tot de redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft in de bijlage bij haar advies, merk ik het volgende op.

Aan het eerste onderdeel van de derde kanttekening is gevolg gegeven door achter «deze afdeling» de zinsnede «en de daarop berustende bepalingen» te zetten.

Aan de vierde kanttekening is geen gevolg gegeven aangezien de verschuldigde belasting bij toepassing van de reisbureauregeling in veel gevallen niet tijdig te berekenen is zonder globalisatieregeling. Het kabinet gaat er dan ook van uit dat de Europese Commissie, die overigens zelf ook voorstander is van een globalisatieregeling, niet van Nederland zal eisen de globalisatieregeling af te schaffen.

Aan het eerste onderdeel van de vijfde kanttekening is geen gevolg gegeven. Op grond van het Verdrag van Lissabon dienen de lidstaten voortaan de term Unie in plaats van de term Gemeenschap te gebruiken. Dat in andere artikelen in de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) nog het begrip Gemeenschap staat, is volgens het kabinet onvoldoende reden om het oude begrip Gemeenschap in nieuwe wetgeving te gebruiken. Dat in de Wet OB het begrip Unie niet gedefinieerd wordt, is volgens het kabinet evenmin bezwaarlijk, aangezien dit begrip geen verwarring zal oproepen. Overigens zal te zijner tijd het begrip Gemeenschap in de andere artikelen van de Wet OB vervangen worden door het begrip Unie.

Aan de zevende kanttekening is geen gevolg gegeven. Artikel 28zf, eerste tot en met vierde lid, (nieuw) bevat speciale regels met betrekking tot het factureren van reisdiensten. Het kabinet is van mening dat het overzichtelijker is deze speciale regels allen in één artikel onder te brengen.

De overige redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal redactionele en technische verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
R. J. Hoekstra*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.10.0424/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het in artikel I, onderdeel A, opgenomen artikel 1.2, zesde lid (nieuw), Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) tot uitdrukking brengen dat de voor de bepaling van aanverwantschap geldende gelijkstelling (met gehuwden) van twee als partner gekwalificeerde ongehuwde personen, geldt «voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen», in overeenstemming met het huidige artikel 1.2, vijfde lid, Wet IB 2001 en met de toelichting op artikel I, onderdeel A.
- In het in artikel IV, onderdeel A, tweede lid, opgenomen artikel 12b, vijfde lid, tweede volzin, onderdeel c (nieuw), van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de verwijzing naar «het negatieve saldo, bedoeld in het eerste lid, laatste volzin» herformuleren aangezien bedoelde laatste volzin slechts ziet op een positief saldo.
- In het in artikel XV opgenomen artikel 28z, tweede lid (nieuw), van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) het toepassingsbereik van de gelijkstelling van reisorganisatoren met reisbureaus niet beperken tot «deze afdeling», aangezien deze gelijkstelling ook betekenis kan hebben voor een op artikel 28zg (nieuw) Wet OB 1968 gebaseerde ministeriële regeling. Voorts in genoemd artikel 28z, tweede lid, na «reisorganisatoren» invoegen «(tour-operators)», in overeenstemming met de tekst van artikel 306, tweede lid, van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU L 347).
- De globalisatieregeling van het in artikel XV opgenomen artikel 28zb (nieuw) Wet OB 1968 zelfstandig formuleren en de inwerkingtreding ervan laten afhangen van de goedkeuring door de Europese Commissie van het door Nederland ter zake ingediende derogatieverzoek.
- In het in artikel XV opgenomen artikel 28zc (nieuw) Wet OB 1968 «buiten de Unie» telkens vervangen door «buiten de Gemeenschap», gelet op de definitie van «Gemeenschap» in artikel 2a, eerste lid, onderdeel c, Wet OB 1968 en gelet op het gebruik van de woorden «buiten de Gemeenschap» op andere plaatsen in de Wet OB 1968 (bijvoorbeeld in de artikelen 6i en 6j). Voorts in de eerste volzin van genoemd artikel 28zc «in tabel II, onderdeel b, post 4» vervangen door «in de bij deze wet behorende tabel II, onderdeel b, post 4», in overeenstemming met de verwijzing in artikel 9, tweede lid, onderdelen a en b, Wet OB 1968.
- In het in artikel XV opgenomen artikel 28zd, derde lid (nieuw), Wet OB 1968 «de teruggaaf als bedoeld in» vervangen door «de teruggaaf, bedoeld in», in overeenstemming met aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- Het in artikel XV opgenomen artikel 28zf, vierde lid (nieuw), Wet OB 1968 schrappen en opnemen in artikel 35a, eerste lid, Wet OB 1968, in overeenstemming met de systematiek die is gevolgd bij de bijzondere regeling voor gebruikte goederen, kunstvoorwerpen, voorwerpen voor verzamelingen en antiquiteiten in de artikelen 28h en 35a, eerste lid, onderdeel m, Wet OB 1968.
- In het in artikel XXVI, onderdeel K, opgenomen artikel IV, onderdeel A (nieuw), Overige fiscale maatregelen 2010, in artikel 23ba, eerste lid (nieuw), Wet op de vennootschapsbelasting 1969 «volgens artikel 22 of krachtens 28» vervangen door «volgens artikel 22 of krachtens artikel 28».