

Vergaderjaar 1997–1998

25 691

Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (belastingplan 1998)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de afgelopen jaren heeft het kabinet in het kader van het beleid «werk boven inkomen» aanzienlijke bedragen vrijgemaakt voor lastenverlichting onder andere gericht op het creëren van meer werkgelegenheid. Geconstateerd kan worden dat het door het kabinet gevoerde beleid succesvol is. Het aantal mensen met een uitkering daalt na een lange periode van gestage stijging. Gemeten over de gehele kabinetsperiode zal de totale werkgelegenheidscreatie op circa 450 000 personen uitkomen, overeenkomend met circa 400 000 arbeidsjaren. In de afgelopen drie jaar nam de werkloze beroepsbevolking af van 533 000 tot 450 000 personen. Voor 1998 wordt een verdere afname verwacht tot 400 000. Dit resultaat is mede bereikt door de huidige gunstige economische ontwikkelingen, een beheerste uitgavenontwikkeling en een gematigde arbeidskostenontwikkeling die voortvloeyde uit een gezamenlijke inspanning van de werkgevers en werknemers in de marktsector. De huidige gunstige omstandigheden moeten worden benut voor een verdere intensivering van dit beleid.

In dit licht stelt het kabinet ook voor 1998 een substantieel pakket aan lastenverlichting voor. Voor een belangrijk deel slaat deze lastenverlichting neer in een verlaging van de premies in de sociale zekerheid. Een ander deel van de lastenverlichting zal worden aangewend binnen de fiscaliteit. Evenals in vorige jaren zal de lastenverlichting voor 1998 zich richten op ondersteuning van belangrijke beleidsdoelstellingen van dit kabinet, zoals werkgelegenheid, economische structuurversterking, kennisinfrastructuur en scholing, milieu en een evenwichtige inkomensontwikkeling.

De fiscale voorstellen die het kabinet voor 1998 doet met betrekking tot economische structuur, scholing en milieuversterking zijn in twee afzonderlijke wetsvoorstellen opgenomen, te weten, het wetsvoorstel fiscale structuurversterking en scholing en het wetsvoorstel fiscale milieuversterking.

In dit wetsvoorstel worden hoofdzakelijk maatregelen voorgesteld die zijn gericht op stimulering van werkgelegenheid en het streven naar een evenwichtige inkomensontwikkeling. Deels vloeien deze maatregelen

voort uit de met ingang van 1998 van kracht wordende herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Het wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen (na inflatiecorrectie voor het jaar 1998).

Burgers

- verhoging van het maximum van het arbeidskostenforfait met f 460 en verhoging van het percentage met 2%
- verlenging van de eerste schijf met f 350
- verlenging van de tweede schijf met f 4150 *
- verhoging van de basisaftrek met f 970
- introductie van een niet-overdraagbaar deel van de belastingvrije som van f 410
- verhoging van het percentage van de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek van 6% naar 12%
- verhoging van de aanvullende ouderenaftrek met f 1300
- invoering van een inkomensafhankelijk deel in de ouderenaftrek en aanvullende ouderenaftrek van f 500
- verlaging van de buitengewone lastendrempel voor ongehuwden en verruiming van de aftrek voor chronisch zieken
- verlaging van de lokale lasten voor burgers met in totaal 100 gulden per huishouden
- verhoging van het belastingtarief van de eerste schijf van 5,05% naar 8,85%.

* verlenging van de tweede schijf per 1 januari 1998 is de derde en laatste tranche van de uitwerking van de in het Regeerakkoord opgenomen verlenging van de tweede schijf met 300 mln in deze kabinetsperiode.

Door de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait wordt de financiële aantrekkelijkheid van deelname aan het arbeidsproces verder vergroot. Met name de verhoging van het percentage van het arbeidskostenforfait zorgt ervoor dat ook de werknemers in het onderste segment van de arbeidsmarkt profijt van deze maatregel hebben. Voorts zullen de verlaging van het gecombineerde tarief van de eerste schijf en de verlenging van de eerste en tweede schijf een positieve bijdrage leveren aan verdere werkgelegenheidscreatie. Deze maatregelen scheppen voorwaarden voor een voortzetting van een gematigde loonkostenontwikkeling.

Om het aanvaarden van werk buitenshuis voor alleenstaande ouders te vergemakkelijken wordt de financiële drempel voor alleenstaande ouders om tot de arbeidsmarkt toe te treden verlaagd. Voor alleenstaande ouders zal de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek verruimd worden.

Een aantal van de voorgestelde koopkrachtmaatregelen (verhoging belastingvrije som, aanvullende ouderenaftrek, belastingtarief eerste schijf) hangt voor een deel samen met de herziening van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, doorgaans aangeduid als de Pemba-operatie (Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, kamerstukken II 1995/96, nr. 24 698, nr. 3, paragraaf 7.2). Uitgangspunt van deze operatie is inkomens- en loonkostenneutraliteit voor zowel werknemers en werkgevers. Het in het kader van de Pemba aangegeven pakket van koopkrachtmaatregelen maakt onderdeel uit van het totaal van in dit wetsvoorstel opgenomen fiscale maatregelen gericht op het inkomensbeeld (kamerstukken II 1997/98, 25 600, nr. 1, blz. 52).

Chronisch zieken hebben, zoals ook aangegeven in de nota «De andere kant van Nederland: voortgangsnota. Nieuwe stappen tegen stille armoede en sociale uitsluiting»¹, per jaar beduidend hogere kosten in vergelijking met niet-chronisch zieken. Te denken valt aan hogere (noodzakelijke) uitgaven voor gezondheid, voeding, wonen, thuishulp,

¹ Kamerstukken II, 1996-1997, 24 515, nr. 30, blz. 21-22.

onderwijs, vervoer, kleding en energie. Een belangrijk deel van deze kosten blijft voor eigen rekening. Daarnaast hebben chronisch zieken in verhouding gemiddeld een lager inkomen dan niet chronisch zieken. Om de financiële situatie van chronisch zieken te verbeteren, en om beter rekening te houden met de extra uitgaven, is daarom voorzien in een uitbreiding van de buitengewone-lastenregeling voor ziektekosten. De voorgestelde maatregel, waarmee 40 mln is gemoeid, is reeds aangekondigd in genoemde voortgangsnota.

Voorts pakt de nominale minimumdrempel in de aftrek ziektekosten (van f 2904 in 1997) voor alleenstaanden en ongehuwd samenwonenden, en dan vooral voor ongehuwd samenwonende ouderen met alleen een AOW-uitkering, ongunstig uit ten opzichte van gehuwden. Met de voorgestelde verlaging van die drempel wordt hieraan tegemoet gekomen.

Het belastingtarief eerste schijf stijgt met 3,8%-punt tot 8,85%. Deze stijging is het saldo van de volgende positieve en negatieve mutaties.

belastingtarief eerste schijf 1997	5,05%
- terugsluis energiebelasting	- 0,15%
- wetsvoorstel Pemba	3,10%
- maximering AOW-premie	1,00%
- nabetaling sociale fondsen	- 0,35%
- afschaffen perceptiekosten	0,20%
saldo mutaties	3,80%
belastingtarief eerste schijf 1998	8,85%

Het premiepercentage volksverzekeringen daalt in 1998 van 32,25% naar 27,50%. Het gecombineerde tarief van de eerste schijf daalt daardoor per saldo van 37,30% naar 36,35%.

Bedrijven

- verdubbeling van de afdrachtvermindering lage lonen van f 1830 naar f 3660
- verhoging van de zogenoemde doorstroomvermindering van f 915 naar f 1830 voor lonen tot 130% van het wettelijk minimumloon (wml).
- andere wijzigingen van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA):
 - afschaffing aftopping samenloop afdrachtvermindering langdurig werklozen en afdrachtvermindering lage lonen;
 - aftopping samenloop afdrachtvermindering lage lonen met afdrachtvermindering onderwijs op f 6250;
 - verhoging van het voltijds criterium van 32 naar 36 uren.
- verlaging van de lokale lasten door afschaffing van milieuleges en leges inzake bodemsanering.

Onderdeel van het werkgelegenheidsbeleid is het streven naar vermindering van de werkgeverslasten voor arbeid. Het kabinet heeft daarom besloten in aansluiting op voorgaande jaren tot een verdere – aanzienlijke – reductie van de werkgeverslasten. De verlaging van de loonkosten voor werkgevers ten aanzien van laag-opgeleiden is een belangrijke incentive om de vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren en daarmee een additionele bijdrage te leveren aan de vermindering van de werkloosheid.

Daarnaast worden de lasten voor bedrijven in algemene zin verlaagd door afschaffing van lokale (milieu)leges. Dit heeft een positief effect op de financiële conditie van bedrijven.

Naar aanleiding van de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde motie van het lid Hoogervorst c.s. (kamerstukken II 1997/98, 25 600, nr. 44), waarin de regering wordt verzocht af te zien van de indexatie per 1 januari 1998 van de accijnstarieven voor benzine en dieselolie, is een daartoe strekkende bepaling in dit wetsvoorstel opgenomen.

Naast het hiervoor genoemde pakket aan maatregelen stelt het kabinet een verlaging van de belastingdruk op particulier vermogen en ondernemingsvermogen voor. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het voorkomen van fiscale emigratie naar ons omringende landen die geen vermogensbelasting kennen. Bovendien passen de voorstellen voor verlaging van de druk van de vermogensbelasting bij de gedachtegang van de verkenning van het belastingstelsel richting de 21e eeuw. Het voorstel houdt in een verlaging van het tarief met 1 promille-punt en een verhoging van de belastingvrije sommen met respectievelijk f 21 000 en f 26 000.

Hierna worden de voorgestelde maatregelen nader toegelicht.

2. Werkgelegenheid en inkomensbeleid

2.1. Burgers

2.1.1. Ouderen en aanvullende ouderenaftrek

De huidige (alleenstaande)ouderenaftrek geldt alleen voor ouderen met een inkomen binnen de eerste schijf. In verband met de inkomenspositie van ouderen met een inkomen boven de eerste schijf wordt voorgesteld deze groep met ingang van 1998 ook in aanmerking te laten komen voor een (deel van de) ouderenaftrek en – ten behoeve van alleenstaanden – een (deel van de) aanvullende ouderenaftrek. Een en ander wordt zodanig vormgegeven dat met ingang van 1998 alle belastingplichtigen van 65 jaar en ouder in aanmerking komen voor een ouderenaftrek van tenminste f 500 en alle alleenstaande belastingplichtigen van 65 jaar en ouder tevens voor een aanvullende ouderenaftrek van eveneens tenminste f 500. Belastingplichtigen met een inkomen in de eerste schijf komen echter in aanmerking voor een hogere aftrek. Zij hebben in 1998 in totaal recht op een ouderenaftrek van f 1695 (dus inclusief de hiervoor genoemde f 500). De aanvullende ouderenaftrek wordt verhoogd tot f 2681 (eveneens inclusief de hiervoor genoemde aftrek van f 500).

Deze hiervoor genoemde maatregelen hangen mede samen met de doorwerking van het zogenoemde Pemba-complex. Ter compensatie van de negatieve inkomenseffecten die belastingplichtigen van 65 jaar en ouder daarvan ondervinden, wordt voorgesteld voor hen deze zogenoemde Pemba-aftrek te introduceren.

Deze maatregel betekent voor gehuwde ouderen met een inkomen van f 50 000 een koopkrachtverbetering van ongeveer 0,4%-punt; voor alleenstaande ouderen met een inkomen van f 50 000 leidt dit tot een koopkrachtverbetering van ongeveer 0,5%-punt.

2.1.2. Verruiming aanvullende alleenstaande-ouderaftrek

Voor alleenstaande ouders met kinderen beneden de 12 jaar die buiten het huishouden werkzaamheden verrichten, geldt naast de algemene belastingvrije som en de alleenstaande ouderaftrek, een aanvullende alleenstaande ouderaftrek. Deze bedraagt 6% van de inkomsten (minus kosten) uit de buiten de huishouding verrichte werkzaamheden, met een maximum van f 5862 (1997).

Ondanks deze aanvullende aftrek leidt het aanvaarden van een betaalde

baan, van bijvoorbeeld vier dagen per week, door alleenstaande ouders vanuit de bijstand in veel gevallen slechts tot een geringe inkomensvoortgang. In het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de aanvullende alleenstaande ouderaftrek te verruimen door het percentuele deel daarvan te verdubbelen, van 6% naar 12%. Deze verhoging betekent een voordeel voor alle alleenstaande ouders die onder de huidige regeling onvoldoende arbeidsinkomsten buiten het huishouden verdienen om de maximum aftrek te bereiken. Voorts wordt het inkomensniveau waarbij de maximale aftrek geldt hierdoor belangrijk lager. Met het voorstel wordt het aantrekkelijker gemaakt voor alleenstaande ouders in de bijstand om (laag betaald) werk te aanvaarden. De voorgestelde verhoging is naar onze mening in overeenstemming met de achtergrond van de aanvullende alleenstaande ouderaftrek. Een voorbeeld kan de werking ervan verduidelijken.

Voorbeeld

Een alleenstaande belastingplichtige met jonge kinderen en een inkomen uit arbeid van f 25 000 heeft in 1997 recht op een aanvullende alleenstaande-ouderaftrek van f 1500. Voor 1998 bedraagt deze aftrek – bij gelijkblijvend inkomen – f 3000. Uitgaande van een tarief in de eerste schijf van 36,35% levert dit een nettovoordeel op van f 1091

2.1.3. Verlaging drempel buitengewone lasten voor ongehuwden

Voor de aftrek ziektekosten als buitengewone lasten in de inkomstenbelasting geldt een drempel van 12,2% van het onzuivere inkomen met een minimum van f 2904 – voor inkomens beneden f 23 803 – en een maximum van f 12 089 (bedragen 1997). De buitengewone lasten behoren voorts tot de niet verzelfstandigde inkomensbestanddelen. Dit houdt in dat bij gehuwden de door beide echtgenoten gemaakte ziektekosten worden samengeteld en toegerekend aan de echtgenoot met het hoogste persoonlijke inkomen. Voor de berekening van de drempel wordt uitgegaan van het gezamenlijke bedrag van het onzuivere inkomen van de belastingplichtige en dat van zijn echtgenoot. Bij ongehuwd samenwonenden is de aftrek van buitengewone lasten evenwel – als regel – geïndividualiseerd. Voor de bepaling van de drempel is slechts het inkomen van de belastingplichtige van belang.

Met name bij ongehuwd samenwonende ouderen met alleen een AOW-uitkering kan voornoemde systematiek leiden tot een – naar onze mening ongewenst – verschil in behandeling met gehuwde ouderen in dezelfde situatie. Beide partners ontvangen een (halve) AOW-uitkering. Bij de gehuwde ouderen wordt de drempel ziektekosten berekend op basis van het gezamenlijke inkomen. Dit is hoger dan f 23 803 zodat de procentuele drempel geldt. Bij ongehuwd samenwonende ouderen wordt de aftrek van ziektekosten daarentegen apart in aanmerking genomen op basis van hun eigen (halve) AOW-uitkering, zodat beiden te maken hebben met de (relatief hogere) nominale minimumdrempel. In totaal wordt aldus bij de onderhavige ongehuwd samenwonende ouderen een hogere drempel in aanmerking genomen dan bij gehuwden. Aangezien beide partners een inkomen hebben dat hoger is dan de basisaftrek, staat de mogelijkheid van artikel 46a van de Wet op de inkomstenbelasting om te opteren voor het gehuwden-regime voor hen niet open. Voornoemd effect kan zich uiteraard ook bij andere groepen voordoen.

Gezien de aard van het verschil in behandeling en de groep belastingplichtigen die het in het bijzonder treft, hebben wij gemeend voor dit specifieke geval een tegemoetkoming te moeten treffen. Daartoe wordt voorgesteld de nominale minimumdrempel voor alle ongehuwde belastingplichtigen (alleenstaanden en ongehuwd samenwonenden) te halveren. Hierbij dient te worden bedacht dat een niet gehuwde belasting-

plichtige alleen voor zichzelf (en bepaalde verwanten) ziektekosten kan opvoeren. Bij gehuwden gaat het om de samengevoegde kosten (en inkomens) van beide echtgenoten. Door differentiatie van de minimumdrempel wordt met dit verschil in uitgangspositie rekening gehouden. Wetstechnisch is een en ander vorm gegeven door als hoofdregel een gehalveerde minimumdrempel voor alle gevallen te introduceren en deze vervolgens te verdubbelen voor gehuwden.

2.1.4. Maatregel ten behoeve van chronisch zieken

Gelet op het feit dat chronisch zieken in veel gevallen structureel te maken hebben met hoge extra uitgaven die niet allemaal direct kunnen worden gerelateerd aan hun ziekte dan wel niet goed kunnen worden gekwantificeerd, wordt een zodanige versoepeling van de buitengewone-lastenaftrek voorgesteld dat deze groep met ingang van 1998 gemakkelijker voor (een hogere) aftrek in aanmerking zal komen. Mede om redenen van praktische uitvoerbaarheid stellen wij de volgende maatregel voor. Belastingplichtigen die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt en die in de twee voorafgaande kalenderjaren voor buitengewone lastenaftrek wegens ziektekosten in aanmerking kwamen, komen voortaan automatisch in aanmerking voor de zogenoemde arbeidsongeschiktheidsaftrek. Op grond van deze arbeidsongeschiktheidsaftrek kunnen deze belastingplichtigen met ingang van 1998 dan – naast de op hen drukkende kosten ter zake van ziekte, invaliditeit en bevalling – een additioneel bedrag als aftrekbare ziektekosten in aanmerking nemen zonder dat daar direct aanwijsbare uitgaven tegenover hoeven te staan. De omvang van de arbeidsongeschiktheidsaftrek bedraagt thans – evenals de ouderdoms-aftrek – f 912. Ingaande 1998 zullen deze bedragen worden verhoogd tot f 1000.

De opzet van de buitengewone-lastenaftrek brengt met zich dat een belastingplichtige niet alleen zijn eigen ziektekosten in aftrek mag brengen, maar ook – mits deze op hem drukken – de ziektekosten van zijn niet duurzaam gescheiden van hem levende echtgenoot, van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn en van zijn pleegkinderen. De buitengewone-lastenaftrek ter zake van ziektekosten en dergelijke kan derhalve betrekking hebben op meer dan één persoon. Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en eenvoud is er evenwel voor gekozen de onderhavige versoepeling zodanig vorm te geven dat het niet nodig is om na te gaan op hoeveel personen de desbetreffende buitengewone-lastenaftrek betrekking heeft. Indien een belastingplichtige (of zijn niet duurzaam gescheiden van hem levende echtgenoot) in twee opeenvolgende kalenderjaren buitengewone-lastenaftrek ter zake van ziektekosten heeft gehad, komt hij het daaropvolgende jaar automatisch in aanmerking voor de arbeidsongeschiktheidsaftrek. Deze maatregel zal voor het eerst effect kunnen hebben over het jaar 1998. Dit betekent dat men aan de hand van de buitengewone-lastenaftrek in de jaren 1996 en 1997 zal moeten bezien of men al dan niet voor deze tegemoetkoming in aanmerking komt.

Voor gehuwde belastingplichtigen kan het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsaftrek onder bepaalde voorwaarden worden verdubbeld tot f 2000. Wat betreft de reeds bestaande arbeidsongeschiktheidsaftrek vindt een dergelijke verdubbeling plaats indien zowel de belastingplichtige als diens niet duurzaam gescheiden van hem levende echtgenoot meer dan 45 percent arbeidsongeschikt is. Onder de thans voorgestelde regeling – kan mits men de laatste twee kalenderjaren buitengewone-lastenaftrek ter zake van ziektekosten heeft gehad – een dergelijke verdubbeling echter ook plaatsvinden indien de ene echtgenoot meer dan 45 percent arbeidsongeschikt is en aan de andere echtgenoot meer dan een derde deel van de aftrekbare ziektekosten kunnen worden toegerekend. Ook ingeval de op grond van artikel

46, eerste lid, onderdeel b, aftrekbare ziektekosten voor ten minste een derde gedeelte kunnen worden toegerekend aan de belastingplichtige en voor ten minste een derde gedeelte aan zijn niet duurzaam gescheiden van hem levende echtgenoot, zal de arbeidsongeschiktheidsaftrek worden verdubbeld tot f 2000.

2.1.5. Invoering bovenbasisaftrek

De belastingvrije som wordt uitgebreid met een «bovenbasisaftrek» ten bedrage van f 410 die, in tegenstelling tot de basisaftrek, niet overdraagbaar is. Aanleiding voor invoering van deze extra belastingvrije som is de naar verwachting op 1 januari 1998 in werking tredende wetgeving in verband met premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba). In de memorie van toelichting bij de Pemba-wetsvoorstellen is aangegeven dat bij deze operatie inkomensen loonkostenneutraliteit het uitgangspunt is. De invoering van een niet-overdraagbare heffingsvrije voet zoals de hier voorgestelde bovenbasisaftrek is een onderdeel van het pakket van maatregelen dat op micro-niveau vorm gaat geven aan dit uitgangspunt.

De mogelijkheid tot overdracht van de bovenbasisaftrek wordt uitgesloten omdat deze onevenredig gunstig zou uitwerken – en daarmee haar doel voorbij zou schieten – voor alleenverdieners wanneer zij naast hun eigen bovenbasisaftrek ook nog die van hun partner zouden kunnen genieten. Ter voorkoming van misverstand zij opgemerkt dat de introductie van de bovenbasisaftrek geen wijziging brengt in de voorwaarde dat overdracht van de basisaftrek mogelijk is indien het inkomen lager is dan de basisaftrek.

In plaats van invoering van een «bovenbasisaftrek» zou ook kunnen worden geopteerd voor invoering van een additionele schijf met een tarief van 0%. Het effect van beide maatregelen is immers vergelijkbaar. Van belang daarbij is wel dat die schijf dan een lengte zou hebben van slechts f 410, hetgeen zich niet goed verhoudt met de overige schijflengten. Voorts zou een dergelijke maatregel in de loonbelasting tot twee extra tarieftabellen leiden (zonder 0% schijf). Dit hangt samen met het feit dat bij belastingplichtigen die vanwege meer dan één dienstbetrekking worden ingedeeld in tariefgroep 1 anders tweemaal rekening zou worden gehouden met de 0% schijf.

2.1.6. Vermindering lokale lasten (burgers)

Een van de aandachtspunten van de regering betreft de verlaging van de lokale lasten. Enerzijds wordt in dat verband voorgesteld om – vanwege een bijdrage van het rijk – de lokale lasten voor de burgers met circa 100 gulden per huishouden te beperken. Anderzijds wordt voorgesteld dat bedrijven voortaan geen leges voor milieu en bodemsanering meer hoeven te betalen.

Lastenverlichting voor burgers

De intensiveringen van het milieubeleid door de rijksoverheid in het verleden hebben geleid tot hogere normen die worden gesteld aan de afvalverwijdering door gemeenten. De kosten die hiervan het gevolg zijn kunnen door gemeenten via de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten volledig op de burgers worden verhaald. Dit proces heeft geleid tot aanzienlijke stijgingen van de lokale lasten. In de Nota Lokale lastendruk, die in september 1996 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is hieraan aandacht besteed.

De regering heeft, gelet op het voorgaande, besloten om een financiële bijdrage te leveren aan gemeenten om een verlaging van de lokale lasten mogelijk te maken. Langs deze weg draagt het rijk bij in de lokale lasten

voor de burgers die het gevolg zijn van het door het rijk gevoerde milieubeleid. Het gaat nadrukkelijk om een bijdrage in de lasten en niet om een compensatie daarvan. Immers, het uitgangspunt blijft dat vervuilen en betalen met elkaar in verband moeten worden gebracht. Wel is het zo, dat de kosten voor een deel niet beïnvloedbaar zijn voor gemeenten. Dat rechtvaardigt dan ook een rijksbijdrage.

Voorstel

Het voorgaande leidt ertoe dat het rijk in het kader van het lastenverlichtingspakket 1998 structureel f 680 miljoen via het Gemeentefonds aan gemeenten ter beschikking stelt om de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten voor burgers te verlagen. De aanslagen voor de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten per gezinshuishouding worden daartoe met een nominaal bedrag van f 100 verlaagd. Gekozen is voor een vast bedrag per aanslag omdat deze heffingen in het algemeen op basis van een vast bedrag worden geheven. Gemeenten die de kosten van afvalverwijdering niet of slechts ten dele uit de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten dekken, maar (vrijwel) geheel uit bijvoorbeeld de OZB, dienen een negatieve aanslag op te leggen.

Gezinshuishoudingen die feitelijk niet betalen voor afvalverwijdering (noch via de reinigingsheffingen, noch via de OZB), komen zonder een aparte regeling niet in aanmerking voor de vermindering. Het gaat hierbij om huishoudingen van wie de aanslag op grond van lokaal beleid wordt kwijtgescholden. De regering stelt een regeling voor die erin voorziet dat ook zij die (anders) geheel of gedeeltelijke kwijtschelding krijgen, een koopkrachtvoordeel genieten.

Het voorstel houdt in dat gemeenten verplicht zijn de vermindering te verlenen en expliciet te vermelden op het aanslagbiljet. Daarvoor is wijziging van de Gemeentewet noodzakelijk. Voor burgers ontstaat een individueel recht op de vermindering, zondig rechtens af te dwingen.

Indien gemeenten ervoor kiezen om de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten mee te laten liften met andere gemeentelijke heffingen of met, bijvoorbeeld, de energierekening, dient de vermindering te worden vermeld op het gecombineerde aanslagbiljet of de nota.

Gemeenten die geen afvalstoffenheffing of reinigingsrecht van burgers heffen, zullen alsnog hiervoor een verordening moeten opstellen. Alleen dan is het immers mogelijk om, zondig, een negatieve aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht op te leggen.

Financiële gevolgen

Het totaal beschikbaar gestelde bedrag bedraagt f 680 miljoen. Dit bedrag is bepaald door het aantal woonruimten te vermenigvuldigen met het bedrag dat beschikbaar komt voor gezinshuishoudingen. De beschikbare middelen komen ten laste van het lastenverlichtingspakket 1998.

De te verlenen lastenverlichting wordt via het Gemeentefonds aan de gemeenten volledig vergoed, zodat gemeenten financieel in staat worden gesteld deze lastenverlichting door te geven.

De verdeling van de middelen vindt plaats in het Gemeentefonds via de verdeelmaatstaf woonruimten. Deze maatstaf benadert het meest het begrip gezinshuishoudingen. De verwachting is dat enige herverdeleffecten optreden, omdat het begrip woonruimten niet geheel overeenkomt met objecten waarvan een afvalstoffenheffing/reinigingsrecht wordt geheven. Het is denkbaar dat een enkele gemeente niet volledig wordt gecompenseerd voor de door te geven lastenverlichting (bijvoorbeeld een gemeente met relatief veel woonwagens of woonschepen). Gelet op de globaliteit van de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds is dat onvermijdelijk. Alleen een specifieke uitkering op

declaratiebasis kan een 1:1 bekostiging volledig realiseren. Gelet op de daarmee gepaard gaande administratieve handelingen en hoge uitvoeringskosten vindt de regering een dergelijke bekostigings-systematiek ongewenst.

De uitvoeringskosten voor gemeenten zullen naar verwachting beperkt zijn. Immers, in de meeste gevallen zal een gemeente niet meer hoeven te doen dan op de aanslag een extra regel op te nemen waarin de vermindering wordt vermeld. In die gevallen waarin gemeenten in het geheel geen afvalstoffenheffing of reinigingsrecht hebben, zal een in opzet eenvoudige belastingverordening moeten worden gemaakt, die het mogelijk maakt de lastenverlichting door te geven.

Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

In zijn spontaan advies van 16 juli 1997 (kenmerk Rfv 16.13/001.002; dit advies is opgenomen in bijlage 6 van de memorie van toelichting van de Gemeentefondsbegroting voor 1998) verkent de Rfv mogelijkheden om lokale lasten voor burgers te verlagen. De Rfv vindt een verlaging van de reinigingsheffingen het meest voor de hand liggen, omdat daar de stijging het sterkst is geweest. De Rfv pleit er echter voor om de uiteindelijke keuze door de gemeenten zelf te laten maken. Voorts pleit de Rfv voor een zo eenvoudig mogelijke regelgeving met zo weinig mogelijk wettelijke verplichtingen voor de gemeenten ten aanzien van de wijze waarop de lastenverlichting wordt verstrekt. Controle of gemeenten de beschikbaar gestelde middelen daadwerkelijk hebben ingezet voor lastenverlichting, zou bij voorkeur geëvalueerd moeten worden. Op basis van de resultaten kan dan worden besloten de lastenverlichting wel of niet te continueren. Verdeling van de middelen zou volgens de Rfv het beste via de verdeelmaatstaf woonruimten kunnen geschieden.

De regering is het eens met de Rfv om de regeling zo eenvoudig mogelijk te houden, om onnodige uitvoeringskosten te voorkomen. Wel is de regering van mening dat er een directe relatie moet zijn met de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten, omdat de lastenverlichting nauw verband houdt met de verantwoordelijkheid die het kabinet op zich heeft genomen ten aanzien van de stijging van de lokale milieuheffingen. Lastenverlichting via de rioolrechten is niet geschikt, omdat veel gezinshuishoudingen alleen een rioolaansluitretributie betalen. Deze wordt echter alleen van eigenaren van woningen geheven.

De regering is overigens van mening dat de beschikbaar gestelde middelen ook daadwerkelijk voor de beoogde lastenverlichting moeten worden ingezet. Wij vinden het van belang dit zoveel mogelijk zeker te stellen (door middel van een wettelijke plicht voor de gemeenten om de vermindering te verlenen). Het gaat immers om een regeling die niet voor de gemeenten is bedoeld, maar voor de burgers.

Zoals eerder is aangegeven sluit de regering zich aan bij het advies van de Rfv ten aanzien van de verdeling van de middelen.

2.2. *Bedrijven*

2.2.1. *Uitbreiding vermindering lage lonen*

Het kabinet heeft de afgelopen jaren een aantal maatregelen ingevoerd om een extra impuls te geven aan de groei van de werkgelegenheid. Er zijn goede vorderingen gemaakt. Mede onder invloed van de gunstige conjuncturele situatie groeit de werkgelegenheid snel. Opvallend is dat niet alleen de kortdurende werkloosheid daalt, maar nu ook – voor het eerst sinds jaren – de langdurige werkloosheid. Toch blijft de werkloosheid onder laagopgeleiden nog altijd twee keer zo groot als de gemiddelde werkloosheid. Naast het algemene op werkgelegenheidsgroei

gerichte beleid blijft specifiek beleid gericht op het scheppen van meer eenvoudige banen nodig om mensen met een lage opleiding aan werk te helpen. Een probleem hierbij is dat de loonkosten van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor werkgevers relatief hoog zijn ten opzichte van hun productiviteit. De hoge loonkosten vormen een belemmering voor hun inschakeling op de arbeidsmarkt. Een verlaging van de loonkosten voor werkgevers kan bijdragen tot een toename van de vraag naar laag betaalde arbeid en de uitstoot van werk beperken. Het kabinet heeft daarom besloten tot een aanzienlijke reductie van de werkgeverslasten voor functies op en vlak boven het minimumloon.

Werkgevers krijgen een korting op de afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen voor de laagbetaalde werknemers die zij in dienst hebben. Deze zogeheten vermindering lage lonen is ingevoerd in 1996 en uitgebreid in 1997. In 1998 wordt de vermindering lage lonen wederom aanzienlijk uitgebreid. De uitbreiding omvat de volgende onderdelen.

1. De vermindering lage lonen wordt in het loontraject tot 115% van het wml verdubbeld van f 1830 naar f 3660 per jaar. Aangezien de arbeidsmarktsituatie van jongeren op dit moment verhoudingsgewijs gunstig is, is deze verhoging alleen van toepassing voor werknemers van 23 jaar en ouder. Dat wil zeggen dat de naar het wettelijke minimumjeugdloon gestaffelde afdrachtverminderingen zoals die op dit moment reeds voor werkgevers van jongeren gelden, onverminderd van toepassing blijven. De bedragen worden wel geïndexeerd aan de hand van de ontwikkeling van de hoogte van het minimumloon voor volwassen werknemers.

2. Om te voorkomen dat bij het passeren van de 115%-grens de werkgever direct geconfronteerd wordt met een buitenproportionele stijging van zijn loonkosten, is in 1997 de doorstroomvermindering geïntroduceerd. Deze vermindering geldt gedurende twee jaar voor werknemers van 23 jaar en ouder die bij hun werkgever de 115%-grens passeren. De doorstroomvermindering wordt verhoogd van f 915 naar f 1830 per jaar. Daarmee wordt de verhouding in de huidige regeling tussen de vermindering lage lonen en de doorstroomvermindering lage lonen gehandhaafd. De doorstroomvermindering is voortaan alleen nog van toepassing indien de betreffende werknemer niet meer dan 130% wml verdient. Zeker nu de doorstroomvermindering wordt verdubbeld, zou het voor de werkgever aantrekkelijk kunnen worden om de werknemers die normaliter boven de 115% wml instromen, gedurende korte tijd aan te nemen beneden deze grens om vervolgens gedurende twee jaar lang een fiscaal voordeel te kunnen incasseren. Met de bovengrens van 130% wml beoogt het kabinet dit risico van oneigenlijk gebruik bij voorbaat te beperken.

3. Door de verhoging van de vermindering lage lonen in 1998 dalen de loonkosten van laagbetaalde werknemers van 23 jaar en ouder met f 1830 per jaar. Als gevolg van de maximering van de samenloop tussen de vermindering lage lonen en de vermindering langdurig werklozen op f 6000 zouden de loonkosten van langdurig werklozen evenwel ongewijzigd blijven. Zonder nadere maatregelen zou de relatieve arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen – dat wil zeggen ten opzichte van niet langdurig werkloze laagbetaalde werknemers voor wie uitsluitend de vermindering lage lonen geldt – daarmee aanmerkelijk verslechteren. Daarom heeft het kabinet besloten om de maximering van de samenloop tussen de vermindering lage lonen en de vermindering langdurig werklozen te laten vervallen. In combinatie met de vermindering lage lonen loopt het financieel voordeel daarmee op tot maximaal f 8160 per jaar. Ook voor de samenloop tussen de doorstroomvermindering en de vermindering langdurig werklozen is de maximering niet van toepassing.

De beperking van het totaal aan afdrachtverminderingen tot de landelijk gemiddelde werkgeverslasten op minimumloonniveau komt daarmee te vervallen. De maximering van de samenloop tussen de vermindering lage lonen en de vermindering onderwijs blijft onverminderd van toepassing, maar wordt wel verhoogd van f 6000 naar f 6250 per jaar. Ook de samenloop van de doorstroomvermindering lage lonen met de vermindering onderwijs wordt gemaximeerd of f 6250 per jaar. Dit laatste bedrag komt ongeveer overeen met de landelijk gemiddelde werkgeverslasten in 1998.

4. Bovengenoemde bedragen vermindering lage lonen gelden thans voor een werkweek van minimaal 32 uur per week. Voor degenen die minder uren werken gelden – naar rato – lagere bedragen en toetslonen. In 1998 wordt deze urengrens in de vermindering lage lonen, de doorstroomvermindering en de maximering van de samenloop tussen de vermindering en de doorstroomvermindering lage lonen en de vermindering onderwijs verlegd van 32 naar 36 uur. Hiermee beoogt het kabinet de vermindering lage lonen meer toe te spitsen op de doelgroep van laagbetaalde voltijdse banen die een volwaardig alternatief bieden voor personen met een werkloosheidsuitkering. Door het verleggen van de urengrens wordt de vermindering lage lonen meer toegespitst op het laagste loonsegment. Voorts sluit een urengrens van 36 uur beter dan die van 32 uur aan bij de «gebruikelijke volledige arbeidsduur» van het leeuwendeel van de werknemers die onder deze regeling valt. Ten slotte zijn er indicaties dat verhoudingsgewijs veel meer deeltijdwerkers van de vermindering lage lonen gebruik maken dan bij de besluitvorming over de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) werd verwacht.

De urengrens in de vermindering langdurig werklozen en de vermindering onderwijs blijft voornamelijk onverminderd gehandhaafd op 32 uur. Verlegging van de urengrens in deze afdrachtverminderingen acht het kabinet op dit moment minder wenselijk, met name vanwege de omvangrijke overgangsproblematiek die gedurende maximaal vier jaar zou ontstaan (onderscheid oude en nieuwe gevallen). Anders dan bij de vermindering lage lonen geldt bij deze afdrachtvermindering in veel gevallen een normale arbeidsduur van minder dan 36 uur. In de vermindering langdurig werklozen, en dan met name in de gesubsidieerde arbeid, is vaak al sprake van arbeidscontracten op basis van 32 uur. In de vermindering onderwijs geldt zelfs dat nagenoeg alle leerarbeidsovereenkomsten worden afgesloten op basis van een 32-urige werkweek.

Opgemerkt zij dat indien de leeruren volgens de arbeidsovereenkomst deel uitmaken van de normale arbeidsduur, dit vanzelfsprekend ook geldt voor de afdrachtverminderingen.

2.2.2. Vermindering lokale lasten (bedrijven)

Met ingang van 1998 worden zowel de milieugerelateerde lokale heffingen voor de gezinshuishoudingen (zie onderdeel 2.1.6) als die voor de bedrijven verlaagd. De lokale lastenverlichting voor gezinshuishoudingen vindt plaats door een vermindering op de aanslag voor de afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht. Voor bedrijven krijgt de lokale lastenverlichting vorm door met ingang van 1 januari 1998 de leges voor beschikkingen krachtens de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming af te schaffen en te vervangen door centrale financiering via het Gemeentefonds en het Provinciefonds. De belangrijkste overweging daarbij is dat deze leges voor bedrijven een negatieve incentive zijn voor activiteiten die moeten bijdragen aan een beter milieu. In zijn spontane advies van 16 juli 1997 (kenmerk Rfv 16.13/001.002; dit advies is

opgenomen in bijlage 6 van de memorie van toelichting van de Gemeentefondsbegroting voor 1998) geeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aan dat bij lokale lastenverlichting voor het bedrijfsleven de afschaffing van de milieuleges het meest in de rede ligt. Dit wetsvoorstel houdt in dat de mogelijkheid om de hiervoor genoemde leges te heffen, komt te vervallen. De regering heeft niet het voornemen andere leges dan de hier genoemde, zoals voor vergunningen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, ter discussie te stellen.

Wet milieubeheer

Anders dan bij milieuheffingen is bij milieuleges het beginsel «de (fysieke) vervuiler betaalt» minder, en soms zelfs niet van toepassing: het aanvragen van een vergunning is immers op zich geen vorm van milieuvervuiling. Vergunningen worden zowel aangevraagd bij nieuwe vestigingen van bedrijven als bij belangrijke wijzigingen in het productieproces. De laatste jaren komt het steeds vaker voor dat bedrijven in verband met ingrijpende investeringen die gunstig zijn voor het milieu een nieuwe vergunning nodig hebben en daarbij ook leges moeten betalen. De leges vormen daardoor in veel gevallen een negatieve prikkel bij gewenste activiteiten.

Daarbij komt dat milieuleges in de praktijk een sterk versturende factor blijken te zijn in de relatie tussen de vergunningverlenende overheden en de betrokken bedrijven. Veel tijd gaat verloren aan discussies over de hoogte van legesnota's. Dit hangt onder andere samen met het feit dat er door de gemeenten en de provincies zeer veel verschillende heffingsgrondslagen worden gebruikt en dat het lastig blijkt te zijn om de hoogte van de leges te relateren aan tijdsbesteding voor de behandeling van de aanvraag. Alhoewel door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt gewerkt aan een nieuwe systematiek voor de heffing van milieuleges, respectievelijk aan een nieuwe modelverordening, biedt dit geen garantie voor een daadwerkelijke harmonisatie. Centrale financiering levert daarnaast aanzienlijke besparingen op in de sfeer van de perceptiekosten. Afschaffing van milieuleges komt tegemoet aan een veel geuite wens van de kant van het bedrijfsleven.

Gemeentelijke en provinciale leges worden geheven op basis van de artikelen 229 van de Gemeentewet en 223 van de Provinciewet. Onder de in die artikelen genoemde rechten worden ook de leges voor de verlening van milieuvergunningen begrepen. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat legesheffing mogelijk is wanneer de overheid op verzoek van de betrokkene een dienst verleent die gericht is op een individueel belang. Bij vergunning- of ontheffingverlening is hiervan sprake. Wanneer bedrijven onder algemene regels vallen als bedoeld in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer kunnen geen leges worden geheven.

Wet bodembescherming

Voor de beoordeling van saneringsplannen met de daaraan ten grondslag liggende onderzoeksrapporten die op grond van de saneringsregeling in de Wet bodembescherming aan gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de vier grote steden worden voorgelegd, worden leges in rekening gebracht. Deze legesheffing berust op artikel 39, derde en vierde lid, van de Wet bodembescherming. Een aantal provincies en gemeenten maakt (tevens) gebruik van de heffingsbevoegdheid op grond van de Provinciewet of de Gemeentewet.

Tijdens de behandeling van de uitbreiding van de Wet bodembescherming met een saneringsparagraaf is aan deze legesheffing aandacht besteed. De provincies en de vier grote gemeenten verklaarden zich tegenstander van legesheffing, omdat vrijwillige saneringen in eigen

beheer hierdoor worden belemmerd. Om financiële redenen is daarvoor destijds toch gekozen. Thans ziet de regering mogelijkheden om deze legesregeling af te schaffen. Te verwachten is dat hiervan een stimulerend effect zal uitgaan op de sanering in eigen beheer.

Vergunningen op grond van het Lozingsbesluit bodembescherming vallen formeel onder de Wet bodembescherming en zijn in de praktijk nauw verweven met Wet milieubeheervergunningen, of maken daarvan zelfs deel uit. Bij de overige op de Wet bodembescherming berustende beschikkingen is slechts in zeer beperkte mate sprake van legesheffing. Omdat mede daarom een scheiding tussen wel en niet legesplichtige beschikkingen krachtens de Wet bodembescherming niet logisch zou zijn, wordt voorgesteld alle beschikkingen krachtens deze wet van legesheffing uit te sluiten.

Financiële gevolgen

De derving van gemeenten en provincies van opbrengsten uit de milieuleges en de leges bodemsanering zal worden gecompenseerd door een toevoeging aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Gekozen is voor een compensatie van de gedeerde inkomsten op basis van het gemiddelde van de drie voorgaande jaren, niet van de feitelijke kosten van vergunningverlening en de daarmee gelijk te stellen activiteiten. De regering sluit daarmee aan bij de bestaande praktijk dat ook op dit moment al een deel van de kosten ten laste van de algemene middelen komt en daardoor niet specifiek ten laste komt van het bedrijfsleven.

Van de zijde van de VNG en het IPO wordt benadrukt dat er bij de gemeenten en provincies een streven is om te komen tot een grotere mate van kostendeckendheid van de tarieven en dat daarom gekozen zou moeten worden voor kostencompensatie in plaats van opbrengstcompensatie. Bij een gelijkblijvende vergunningenproductie zouden de toekomstige opbrengsten uit milieuleges daardoor stijgen.

De regering deelt deze opvatting niet. De lokale lastenverlichting voor het bedrijfsleven moet betrekking hebben op de milieulasten die op de bedrijven drukken. Voor zover er door lokale overheden is gekozen voor bekostiging van milieukosten uit de algemene middelen, ziet de regering geen aanleiding om daarin met rijksgegeld verandering aan te brengen.

De regering is van opvatting dat de compensatie moet worden berekend door een gemiddelde te nemen van de opbrengsten in de afgelopen 3 jaren. Daardoor worden jaarlijkse fluctuaties in de legesopbrengsten gemiddeld.

Verwacht mag worden dat de compensatie aldus ook structureel een toereikend niveau heeft. De VNG heeft aangegeven dat de meeste bedrijven inmiddels over een geactualiseerde milieuvergunning beschikken. Dat betekent dat de kosten, en de gedeerde opbrengst door de lokale overheden, in de toekomst naar verwachting een neerwaartse tendens zullen laten zien. Voorts zullen in de toekomst minder milieuvergunningen nodig zijn als gevolg van een bredere toepassing van de algemene regels krachtens de Wet milieubeheer als resultaat van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Ten slotte hebben de gemeenten en provincies een voordeel van lagere perceptiekosten.

De omvang van de compensatie zal wat betreft de milieuleges voor gemeenten naar raming 75 miljoen bedragen en voor de provincies 29 miljoen.

De compensatie voor de leges voor de beoordeling van bodemsaneringsplannen zal 11,5 miljoen bedragen (bij het Gemeentefonds gaat het om 1,5 miljoen voor de vier grote gemeenten. Bij het Provinciefonds gaat het om circa 10 miljoen).

De verdeling van de middelen in het Gemeentefonds en het Provinciefonds zal vooralsnog gebeuren via een integratie-uitkering. Volgend jaar zal, in overleg met de VNG en het IPO, worden bezien op welke wijze inpassing in het Gemeentefonds en het Provinciefonds in de structurele situatie kan gebeuren. Over de verdeling zal vervolgens advies worden gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

Voorts zal in de periodieke onderzoeksrapportage over de verdeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, opgesteld aan de hand van de monitoring van de kostenstructuur van de gemeenten en provincies, hieraan aandacht worden besteed.

Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

De Rfv pleit ervoor om de compensatie vooralsnog te verlenen via een specifieke uitkering op declaratiebasis. Een integratie-uitkering ligt volgens de Rfv minder voor de hand, omdat de inkomstenderving per gemeente niet bekend is en omdat de opbrengsten van een gemeente per jaar kunnen fluctueren. De Rfv pleit ervoor de structurele verdeling te onderzoeken binnen het geheel van de milieu-uitgaven van de gemeenten en provincies.

Om de volgende redenen wordt, in afwijking van het advies van de Rfv, gekozen voor een integratie-uitkering:

- een declaratie-uitkering brengt veel administratieve lasten met zich;
- de lokale overheden zal worden gevraagd een gecontroleerde opgave te doen van hun inkomsten uit leges van de afgelopen drie jaar;
- door een gemiddelde van enkele jaren te nemen, worden pieken en dalen in de opbrengsten gemiddeld;
- een declaratie-uitkering biedt geen incentive voor een efficiënte vergunningverlening.

Wat betreft het verdelonderzoek, zal worden bezien of dit kan worden geplaatst in het kader van de totale milieu-uitgaven van de lokale overheden.

3. Overige wijzigingen

3.1 Overgangsregeling waarde eigen woningen

Voor de waardebepaling van eigen woningen ten behoeve van het huurwaardeforfait en de vermogensbelasting is voor het eerste WOZ-tijdvak een overgangsregeling getroffen. Deze overgangsregeling voorziet in ophogingspercentages die worden toegepast op de WOZ-waarde van eigen woningen in zogenoemde wetsfictiegemeenten. Deze overgangsregeling is op grond van artikel 42a, vierde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en artikel 9, vijfde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964 eind 1996 vastgesteld naar de gemeentelijke constellatie per 31 december 1996.

In dit wetsvoorstel wordt een wijziging aangebracht in genoemde delegatiebepalingen om te bereiken dat de desbetreffende overgangsregeling kan worden gebaseerd op de toestand bij het begin van het eerste WOZ-tijdvak, te weten op 1 januari 1997. Hierdoor kan rekening worden gehouden met een wijziging in de gemeentelijke constellatie per 1 januari 1997. Naast deze aanpassing wordt een vaststelling per deel van de gemeente mogelijk met het oog op delen van gemeenten die per 1 januari 1997 betrokken waren bij een herindeling. Met deze aanpassingen wordt bereikt dat de regeling ook in per 1 januari 1997 heringedeelde gemeenten enerzijds volledig aansluit bij de door de nieuw ingestelde gemeente vast te stellen WOZ-beschikkingen en anderzijds – voor zover de waardepeildatum niet is gewijzigd – bij de reeds vastgestelde ophogingspercentages. Op een enkel punt kan de overgangsregeling

worden aangevuld met nadere gegevens die voortvloeien uit de keuzes die de gemeenten inmiddels hebben gemaakt in het kader van herindelingen die per 1 januari 1997 hun beslag hebben gekregen. Uit deze aanpassingen vloeien in beginsel geen materiële wijzigingen voort. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader aangegeven hoe de overgangsregeling zal worden vormgegeven.

Indien er na 1 januari 1997 een gemeentelijke herindeling plaatsvindt, blijft voor een eigen woning die overgaat naar een andere gemeente de door de «oorspronkelijke» gemeente afgegeven WOZ-beschikking en het bijbehorende, naar de toestand op 1 januari 1997 vastgestelde, ophogingspercentage gelden. Deze WOZ-beschikking en het bijbehorende ophogingspercentage dienen gedurende het gehele eerste WOZ-tijdvak te worden gehanteerd bij de berekening van de bijtelling uit hoofde van het huurwaardeforfait en de vermogensbelasting

3.2. Verlaging druk vermogensbelasting

Dit wetsvoorstel bevat voorts een verlaging van het tarief van de vermogensbelasting met 1 promillepunt en een verdere verhoging van de belastingvrije sommen met 12 percent. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van enige belastingwetten (herziening regime ter zake van winst uit aanmerkelijk belang, consumptieve rente en vermogensbelasting) is het amendement van het kamerlid B.M. de Vries c.s. (kamerstukken II 1996/97, 24 761, nr. 16) aanvaard. Dit amendement strekt ertoe dat de minister van Financiën de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk zal informeren over de meeropbrengsten van structurele aard indien deze zich bij de dividendbelasting of de inkomstenbelasting voordoen als gevolg van de invoering van het gewijzigde regime voor winst uit aanmerkelijk belang. Voorts is toen een motie van de leden B.M. de Vries en Smits (kamerstukken II 1996/97, 24 761, nr. 20) aangenomen waarin de regering wordt verzocht de hiervoor bedoelde meeropbrengst aan te wenden voor een verlaging van de druk van de vermogensbelasting op particulier vermogen en ondernemingsvermogen.

Met de voorgestelde maatregelen geeft de regering aan het vorenstaande uitvoering.

Op grond van de aangiften dividendbelasting die in de eerste helft van 1997 door houders van een aanmerkelijk belang zijn gedaan kan reeds een meeropbrengst van circa f 200 mln in 1997 worden vastgesteld. In de tweede helft van 1997 zal dit bedrag nog toenemen. Dit maakt het verantwoord thans maatregelen in de vermogensbelasting voor te stellen met een derving van f 200 mln in 1998 en 250 mln structureel. Deze maatregelen bestaan uit enerzijds een verlaging van het tarief van de vermogensbelasting en anderzijds een verdere verhoging van de belastingvrije sommen van de vermogensbelasting. De tariefverlaging levert met name een bijdrage aan het voorkomen van fiscale emigratie, sluit aan op het beleid in omliggende landen die geen vermogensbelasting kennen en past bij de gedachtegang van de verkenning van de 21e eeuw. De verdere verhoging van de belastingvrije sommen is mede ingegeven door de wens om ter compensatie van de sterke waarde-stijgingen van eigen woningen gedurende de laatste jaren op een zo simpel mogelijke wijze een tegemoetkoming te geven aan eigenwoningbezitters. Gelet op het feit dat (potentiële) vermogensbelastingplichtigen veelal beschikken over een eigen woning, is gekozen voor een verhoging van de algemene belastingvrije sommen. De voorgestelde maatregelen leiden tot een vermindering van enkele duizenden aanslagen vermogensbelasting.

3.3. Studiefinanciering

In verband met de wijziging van de Wet op de studiefinanciering (WSF) in verband met de invoering van de prestatiebeurs zijn in de fiscale regelgeving flankerende maatregelen noodzakelijk geworden. De nieuwe regeling ingevolge de prestatiebeurs is voor het eerst van toepassing op studenten die hun studie zijn aangevangen in het studiejaar 1996/97. Kenmerkend voor de prestatiebeurs is dat deze voorwaardelijk als rentedragende lening wordt toegekend en pas later, indien men voldoende studiepunten heeft behaald, wordt omgezet in een beurs. Fiscaal heeft die nieuwe systematiek wat betreft het inkomens karakter van de uitkering belangrijke gevolgen. Tot nu toe was een beurs fiscaal gezien een periodieke uitkering die uit dien hoofde belast zou moeten worden. In de loop der jaren is er echter voor gekozen een steeds groter deel van die beurs te defiscaliseren. Nu wordt er echter een lening gegeven die op termijn kan worden kwijtgescholden. Die kwijtschelding kan pas vele jaren later plaatsvinden. Fiscaal wordt echter ieder jaar de rekening opgemaakt. Defiscalisering zou daarmee nog meer dan voorheen voor de hand komen te liggen. Als gevolg van de gewijzigde situatie behoeven er evenwel geen stappen te worden gezet om tot defiscalisering te komen. Een verstrekte lening is fiscaal niet te beschouwen als inkomen. Het omzetten van een lening in een gift staat fiscaal gelijk aan het verstrekken van een gift. Een gift kan alleen maar fiscaal inkomen vormen als deze valt onder een van de fiscale inkomenscategorieën (winst, inkomsten uit arbeid etcetera). Dit is niet het geval en leidt tot de conclusie dat voor defiscalisering geen stappen behoeven te worden genomen: de beurs is reeds belastingvrij op grond van het bestaande regime.

Een ander aspect dat nauw verbonden is met de vraag of er sprake is van een lening of van een beurs, is de aftrekbaarheid van de studiekosten. Wie zijn studie binnen de daarvoor geldende termijnen met succes afrondt heeft uiteraard tot het beloop van de beurs geen kosten die op hem drukken. Wie echter geen succes heeft blijkt geen beurs te krijgen, maar een echte lening te hebben gehad. Met betrekking tot de mogelijkheid studiekosten als buitengewone last op het onzuivere inkomen in mindering te brengen, is een aanpassing nodig om een adequate aansluiting te verkrijgen bij deze nieuwe regelgeving ter zake van de prestatiebeurs. De huidige regeling sluit aftrek van studiekosten uit tot het beloop van het vrijgestelde deel van de WSF-beurs. In de nieuwe regeling wordt aftrek van studiekosten eveneens uitgesloten tot het beloop van het omgezette deel van de prestatiebeurs. De omvang van dit omgezette deel komt evenwel later vast te staan dan het moment waarop de studiekosten worden gemaakt. In de nieuwe opzet is er daarom voor gekozen geen aftrek van studiekosten toe te staan behalve als de lening niet wordt omgezet in een beurs. Het moment waarop de studiekosten die verband houden met een WSF-studie in aanmerking kunnen worden genomen wordt verplaatst naar het moment waarop komt vast te staan dat (een deel van) de prestatiebeurs al dan niet wordt omgezet. Om een en ander uitvoerbaar te maken, is er voorts voor gekozen de omvang van deze studiekosten te forfaiteren overeenkomstig de wettelijke samenstelling van de prestatiebeurs. In het jaar waarin definitief komt vast te staan dat de lening niet wordt omgezet in beurs kunnen de buitengewone lasten over alle voorgaande studie jaren in aanmerking worden genomen. Een bijkomend voordeel daarvan is dat sommigen er wellicht voor zullen kiezen om de terug te ontvangen belasting onmiddellijk in te zetten voor een versnelde aflossing van hun studielening. In de artikelsgewijze toelichting wordt in enkele voorbeelden het effect van deze aanpassingen uiteengezet.

Op dit punt was ook een andere keuze mogelijk geweest door aansluiting te zoeken bij de aflossing van de lening. Een bepaald forfaitair te bepalen percentage van de aflossing zou in aanmerking worden genomen

kunnen worden als buitengewone lasten ter zake van studie. Nadeel hiervan is echter dat de kosten die in het verleden zijn gemaakt nu over een reeks van jaren zouden worden uitgespreid. Een voordeel zou wellicht de relatieve eenvoud van het systeem zijn. Alles overwegend hebben wij echter gekozen voor een aftrek die niet aan de aflossing is gekoppeld.

De studiefinanciering die nog geldt voor studenten die hun studie vóór het studiejaar 1996/1997 zijn aangevangen en voor andere dan WO- en HBO-studenten, is voor een deel gedefiscaliseerd. De basisbeurs is volledig belastingvrij, terwijl de aanvullende beurs tot een beloop van 55% van de uitkering is vrijgesteld. In de loop der jaren is het gedefiscaliseerde deel steeds groter geworden. Met het oog op de eenvoud is het praktisch thans de gehele beurs te defiscaliseren. De Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1990 zal op dit punt zodanig worden aangepast dat uitkeringen als bedoeld in artikel 16a, tweede lid van de WSF volledig gedefiscaliseerd zullen worden. Deze defiscalisering zal terugwerken tot en met 1 januari 1997.

3.4. Verhoging motorrijtuigenbelasting

Naar aanleiding van de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde motie van het lid Hoogervorst c.s. (kamerstukken II 1997/98, 25 600, nr. 44), waarin de regering wordt verzocht af te zien van de indexatie per 1 januari 1998 van de accijnstarieven voor benzine en dieselolie, is een daartoe strekkende bepaling in dit wetsvoorstel opgenomen.

De als gevolg hiervan optredende derving van 200 mln wordt opgevangen door een verhoging van de motorrijtuigenbelasting. Aan deze verhoging is vorm gegeven door een procentuele verhoging van de huidige tarieven. Hierdoor valt de verhoging groter uit voor zwaardere, doorgaans meer brandstof verbruikende motorrijtuigen. Voorts worden lichtere personenauto's, tot en met een eigen massa van 800 kilogram, ontzien. Aangezien het accijnstarief voor LPG niet aan indexatie is onderworpen, wordt de motorrijtuigenbelasting voor op LPG rijdende personenauto's niet verhoogd.

4. Budgettaire aspecten

De budgettaire effecten van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn weergegeven in het onderstaande overzicht (bedragen op kasbasis in mln guldens, afgerond op f 5 mln).

Maatregel	1998	structureel
Verhoging basisaftrek en invoering boven-basisaftrek	- 2 445	- 2 770
Verhoging aanvullende alleenstaande-ouderaftrek	- 20	- 20
Verhoging aanvullende ouderenaftrek	- 90	- 100
Invoering bodem in ouderenaftrek en aanvullende ouderenaftrek	- 55	- 60
Verlenging eerste schijf	- 275	- 310
Verlenging tweede schijf	- 100	- 110
Verhoging belastingtarief eerste schijf	9 315	10 525
Verhoging arbeidskostenforfait	- 550	- 620
Wijziging aftrek buitengewone lasten ongehuwden en chronisch zieken	- 25	- 30
Uitbreiding vermindering lage lonen	- 365	- 410
Verlaging tarief vermogensbelasting	- 150	- 190
Verhoging belastingvrije sommen vermogensbelasting	- 50	- 60
Vervallen indexatie brandstofaccijns	- 200	- 200
Verhoging tarieven Motorrijtuigenbelasting	200	200
Totaal	5 190	5 845

De invloed van de bovengenoemde maatregelen op de premies volksverzekeringen bedraagt per saldo -/ f 3320 mln.

Het belastingtarief in de eerste schijf wordt per saldo verhoogd naar 8,85%. Bij de bepaling van de budgettaire consequenties van deze maatregel is rekening gehouden met een verlaging van het in 1997 geldende percentage (met 0,15%-punt) op grond van de eerder wettelijk vastgelegde terugsluis van de regulerende energiebelasting, die reeds in de ramingen is verwerkt.

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen met betrekking tot de lokale lasten zijn reeds toegelicht in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting. Deze maatregelen hebben geen gevolgen voor de opbrengst van de rijksbelastingen.

II. TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel I (Wet op de inkomstenbelasting 1964)

Artikel I, onderdeel A (artikel 17 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

Deze wijziging is technisch van aard en houdt verband met een wijziging in artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Artikel I, onderdeel B (artikel 30b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

In artikel 30b is een wijziging aangebracht die verband houdt met het vervallen van de in dat artikel opgenomen defiscaliseringsmogelijkheid voor WSF-beurzen. De defiscaliseringsmogelijkheid voor meerkosten van het als studerende uitwonend zijn is niet meer nodig nu de prestatiebeurs op grond van de WSF de vorm van een lening heeft gekregen. Studiebeurzen die nog de vorm hebben van een beurs oude stijl worden via een aanpassing van de uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1990 geheel gedefiscaliseerd. Ter zake van meerkosten van het uitwonend zijn bestaat er nog wel een overgangsregeling in de Wet tegemoetkoming studiekosten. Deze overgangsregeling werkt nog door tot en met het studiejaar 1998–1999. Het hier voorgestelde artikel treedt daarom pas in werking met ingang van 1 januari 2000.

Artikel I, onderdeel C (artikel 37 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

De in dit onderdeel opgenomen wijzigingen van artikel 37, eerste lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 voorzien in een verhoging van het maximumbedrag van het arbeidskostenforfait tot f 3108 en een verhoging van het percentage van 10 naar 12.

Artikel I onderdeel D (artikel 42a van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

De met ingang van 1 januari 1997 nieuw ingestelde gemeenten in Noord-Brabant hebben als gevolg van de gemeentelijke herindeling een keuzemogelijkheid met betrekking tot de te hanteren waardepeildatum. Hierdoor wordt voor eigen woningen gelegen in sommige gemeenten of delen van gemeenten na de herindeling een andere waardepeildatum gehanteerd dan voor de herindeling. Indien het om een waardepeildatum van een wetsfictiegemeente gaat, heeft dit gevolgen voor het toe te

passen ophogingspercentage. Er behoort namelijk een ophogingspercentage te zijn vastgesteld dat correspondeert met die peildatum.

De huidige Overgangsregeling waarde eigen woningen fixeert de ophogingspercentages voor het huurwaardeforfait en de vermogensbelasting naar de toestand op 31 december 1996. De keuzes die herindelingsgemeenten in Noord-Brabant hebben gedaan leiden ertoe dat de lijst zoals deze naar de toestand op 31 december 1996 is vastgesteld niet meer actueel is. De voorgestelde aanpassing van de delegatiebepaling maakt het mogelijk de lijst met ophogingspercentages te actualiseren naar de toestand op 1 januari 1997. In de nieuwe lijst wordt dus rekening gehouden met gemeentelijke herindelingen in Noord-Brabant per 1 januari 1997 en met de waardepeildata die in dat kader zijn gekozen. De WOZ-beschikkingen die deze heringedeelde gemeenten vaststellen zijn immers gebaseerd op de waardepeildata die in de onderscheiden gemeentelijke belastingverordeningen zijn opgenomen.

Voor sommige gemeenten wordt per deel van de gemeente een ophogingspercentage vastgesteld. Dit vloeit voort uit de mogelijkheid die de nieuw ingestelde gemeenten hadden om de waardepeildata die golden in de bij de herindeling betrokken gemeenten te handhaven waardoor er verschillende waardepeildata kunnen worden gehanteerd binnen een gemeente. Voorts is ervoor gekozen om uit oogpunt van rechtszekerheid de ophogingspercentages zoals deze naar de toestand op 31 december 1996 zijn vastgesteld waar mogelijk te continueren.

In geval van grenscorrecties per 1 januari 1997 brengt de voorgestelde wijziging mee dat ook hier aansluiting wordt verkregen bij de WOZ-beschikking die de gemeente waarnaar het gebied is overgegaan, heeft vastgesteld. In deze gevallen kan de peildatum en het ophogingspercentage wijzigen. Om aansluiting te krijgen bij de aan de WOZ-beschikking ten grondslag liggende waarde is het ook in deze gevallen noodzakelijk uit te gaan van de situatie per 1 januari 1997. Eventuele nadelige gevolgen in incidentele gevallen van de overgang naar een andere gemeente zullen kunnen worden weggenomen met een beroep op het Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 1 april 1997, nr. DB97/1252M, waarin is goedgekeurd dat indien als gevolg van het ophogingspercentage een hogere waarde zou moeten worden aangegeven dan de waarde in het economische verkeer van de eigen woning per 1 januari 1995 mag worden uitgegaan van die lagere waarde.

Artikel I, onderdeel E (artikel 45a van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

Deze wijziging is technisch van aard en houdt verband met een wijziging in artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Artikel I, onderdeel F (artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

De wijzigingen van het eerste lid, onderdeel b, en het zevende lid van artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 zijn toegelicht in het algemene deel van deze memorie.

De wijziging van het eerste lid, onderdeel d, houdt verband met de verhoging van de basisaftrek tot f 8207.

De wijzigingen van het vierde en vijfde lid van artikel 46 strekken ertoe om de reikwijdte van de aftrek wegens arbeidsongeschiktheid uit te breiden tot alle belastingplichtigen die in de twee voorafgaande kalenderjaren ingevolge het eerste lid, onderdeel b, van dat artikel in aanmerking kwamen voor buitengewone-lastenaftrek ter zake van ziektekosten en dergelijke. Er wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de arbeidsongeschiktheidsaftrek die thans is ondergebracht in het vierde en het vijfde lid, geheel onder te brengen in het vierde lid. In het verlengde

daarvan wordt de ouderenaftrek verplaatst van het vierde naar het vijfde lid. Inhoudelijk blijft de ouderenaftrek echter ongewijzigd.

Het kan zich voordoen dat ten aanzien van een belastingplichtige die voldoet aan de in het vierde lid, eerste volzin, aanhef en onderdeel a, gestelde voorwaarde (ten minste 45 percent arbeidsongeschikt), tevens is voldaan aan de in het vierde lid, eerste volzin, aanhef en onderdeel b, gestelde voorwaarde (twee achtereenvolgende kalenderjaren buitengewone-lastenaftrek ter zake van ziektekosten en dergelijke). Een belastingplichtige kan evenwel slechts eenmaal in aanmerking komen voor de arbeidsongeschiktheidsaftrek. Alleen gehuwden kunnen – indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan – voor een verdubbeling van de arbeidsongeschiktheidsaftrek tot f 2000 in aanmerking komen.

De wijziging van het negende lid heeft betrekking op de buitengewone-lastenaftrek ter zake van studiekosten in relatie tot de invoering van de prestatiebeurs. Indien na ontvangst van een prestatiebeurs uiteindelijk geen kwijtschelding van de voorwaardelijk toegekende rentedragende lening plaatsvindt, zal er sprake kunnen zijn van drukkende kosten ter zake van een opleiding of studie voor een beroep, die in het kader van de buitengewone-lastenregeling in aanmerking kunnen worden genomen. Het gaat dan echter om kosten die al in eerdere jaren zijn gemaakt. Om te voorkomen dat belastingplichtigen worden geconfronteerd met uitvoerings- en bewijsproblemen ten aanzien van de gemaakte kosten in voorgaande jaren, is gekozen voor een forfaitaire regeling waarbij wordt aangesloten bij de bedragen die zijn bedoeld in artikel 12, eerste lid, onderdelen b en c, van de Wet op de studiefinanciering. Dit is vastgelegd in het negende lid van artikel 46 van de Wet op de inkomstenbelasting. In artikel 46, negende lid, is als voortzetting van de huidige regeling voorts geregeld dat bij kwijtschelding van de prestatiebeurs de geforfaiteerde studiekosten tot het bedrag dat wordt kwijtgescholden niet op de belastingplichtige drukken.

Na afloop van het eerste jaar zal de voorwaardelijke lening niet omgezet worden in beurs als de student onvoldoende studiepunten heeft. In het uitzonderlijke geval dat een dergelijke student de studie toch binnen vier jaar afrondt, wordt ook de lening over het eerste jaar alsnog omgezet in beurs. Gekozen is om hiervoor in de fiscale regelgeving geen afzonderlijke regeling te treffen. De inmiddels verleende buitengewone-lastenaftrek wordt niet teruggenomen.

De aanpassing van het twaalfde lid houdt verband met de vernummering van het vierde tot en met zevende lid van artikel 53.

In het veertiende lid is een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt om in de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1964 een bepaling op te nemen waarin wordt geregeld wanneer, in afwijking van artikel 38, eerste lid, buitengewone lasten ter zake van opleiding of studie voor een beroep in aanmerking mogen worden genomen. Met betrekking tot de op grond van artikel 46, negende lid, geforfaiteerde kosten zal dit betekenen dat deze kosten in aanmerking worden genomen in het jaar of de jaren waarin de definitieve beslissing inzake al of niet kwijtschelden wordt genomen. Kosten waarvoor men een prestatiebeurs heeft ontvangen, kunnen immers uitsluitend op de belastingplichtige drukken als uiteindelijk blijkt dat er onvoldoende studiepunten zijn behaald om voor kwijtschelding van de lening in aanmerking te komen. Indien wel omzetting plaatsvindt, is aftrek niet mogelijk op grond van hetgeen in artikel 46, negende lid, is vastgelegd. Op het moment waarop vaststaat dat de lening in stand blijft, zullen eerder gemaakte studiekosten in aanmerking kunnen worden genomen als buitengewone lasten ter zake van opleiding of studie voor een beroep.

De prestatiebeurs is in werking getreden met ingang van het studiejaar 1996/97. Omzetting van de toelage in een beurs vindt in het algemeen plaats na 12 maanden en vervolgens aan het einde van de studie, dit laatste steeds uitsluitend bij het behalen van het afsluitend diploma, maar

uiterlijk zes jaar na aanvang van de studie (voor zover de Wet op de studiefinanciering niet anders bepaalt). Voor wie in het buitenland studeert vindt de omzetting maar op een moment plaats, namelijk na het behalen van het afsluitend diploma (en uiterlijk binnen zes jaar na aanvang van de studie). Dit betekent dat de eerste omzettingen plaatsvinden per 1 januari 1998. Het eerste jaar waarin toepassing van de forfaitaire buitengewone-lastenaftrek voor kan komen is dan ook 1998. Voor de fase na de eerste twaalf maanden is het moment van omzetting afhankelijk van het studietempo, maar uitgaande van een studieduur van vier jaar, waarbij het afsluitend examen met goed gevolg wordt afgelegd, vindt de omzetting dan plaats per 1 januari 2001.

Voorbeelden

1. Student A studeert vanaf 1 september 1997 met een prestatiebeurs. Na afloop van het studiejaar 1997/1998 breekt hij de studie in verband met onvoldoende resultaten (minder dan 14 punten) af. Begin 1999 wordt de (definitieve) beslissing genomen dat de prestatiebeurs niet wordt kwijtgescholden. Als studiekosten wordt in 1999 in aanmerking genomen het budgetdeel voor collegegeld, boeken en leermiddelen van de prestatiebeurs 1997/1998 (stel f 3500).

2. Student B studeert vanaf 1 september 1997 met een prestatiebeurs. Begin 1999 wordt de (voorlopige) beslissing genomen dat de prestatiebeurs 1997/1998 nog niet wordt kwijtgescholden omdat hij minder dan 21 maar wel 14 of meer studiepunten heeft behaald. B studeert binnen vier jaar na de aanvang van zijn studie af en krijgt in 2002 de beslissing dat de prestatiebeurs geheel wordt kwijtgescholden. De studiekosten tijdens de WSF-periode van vier jaar drukken daardoor niet op B en kunnen niet als buitengewone last in aanmerking worden genomen.

3. Student C studeert vanaf 1 september 1997 met een prestatiebeurs. Begin 1999 wordt de beslissing genomen dat de prestatiebeurs 1997/1998 wordt kwijtgescholden. Dit heeft tot gevolg dat de studiekosten ter zake van het WSF-studiejaar 1997/1998 niet drukken en dus niet in aanmerking worden genomen. Begin 2004 wordt de beslissing genomen dat de prestatiebeurzen 1998/1999, 1999/2000 en 2000/2001 niet worden kwijtgescholden. De geforfaiteerde studiekosten van die studie jaren kunnen in aanmerking komen in dat jaar. In de jaren waarin met een WSF-lening is gestudeerd die niet kan worden kwijtgescholden (2001/2002 en 2002/2003) worden de studiekosten volgens het forfait maar overigens volgens de gewone regels in aanmerking genomen.

De wijziging in onderdeel G.6. treedt in werking per 1 januari 2000 en hangt samen met het schrappen van artikel 30b, onderdeel 3°, met ingang van 1 januari 2000 (zie artikel B.2.).

Artikel I, onderdeel G (artikel 53 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

In het tweede lid van artikel 53 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 is de omschrijving van de samenstelling van de belastingvrije som voor de verschillende tariefgroepen aangevuld met de bovenbasisaftrek. Daarbij is bepaald dat deze aftrek niet aan een andere belastingplichtige kan worden overgedragen. De invoering van de bovenbasisaftrek is een onderdeel van het pakket van maatregelen dat wordt getroffen om de gevolgen van de Pemba-wetgeving op microniveau inkomens- en loonkostenneutraal te laten verlopen. Voor een compleet overzicht van de getroffen maatregelen verwijzen wij naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het overgangs- en invoeringsrecht voor de totstandkoming van

de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen), kamerstukken II 1996/97, 24 776, nr. 5, blz. 25.

Voor wat betreft de niet-overdraagbaarheid van de bovenbasisaftrek merken wij nog het volgende op.

De Pemba-operatie heeft nadelige inkomenseffecten voor individuele werknemers. Voorgenomen compensatiemaatregelen dienen dan ook alleen aan hen ten goede te komen en niet aan hun eventuele partner, tenzij deze zelf ook werknemer is. Een dergelijke fiscale compensatie behoort dan ook niet overdraagbaar te zijn. Integendeel, zou dit wel het geval zijn dan zou dit ongewenste bevoordeling van alleenverdieners opleveren. Dit wordt niet anders indien de fiscale maatregel om reden van efficiency een plaats krijgt in de belastingvrije som.

Voorts is de beperking dat men voor toepassing van de ouderenaftrek moet zijn ingedeeld in een andere tariefgroep dan tariefgroep 1 vervallen. Dit hangt samen met de splitsing van de huidige tariefgroep 1 in de loonbelasting in tariefgroep 0 en 1 waarop nader wordt ingegaan bij de toelichting op de wijziging van artikel 20 van de Wet op de loonbelasting 1964 (artikel II, onderdeel B).

In het derde lid wordt het bedrag van de basisaftrek aangepast. In het nieuwe vierde lid wordt het bedrag van de nieuwe bovenbasisaftrek vastgelegd. In de nieuw genummerde leden vijf, zes en acht zijn de nieuwe bedragen van de alleenstaande-ouderaftrek, de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek en de aanvullende ouderenaftrek vastgelegd.

Artikel I, onderdelen H en I (artikel 53a en 53b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

In deze artikelen wordt de lengte van zowel de eerste als de tweede schijf van het tarief van de artikelen 53a en 53b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 aangepast, alsmede het belastingpercentage over de eerste tariefschijf van artikel 53a.

Artikel I, onderdeel J (artikel 55 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

Aan het eerste lid van artikel 55 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 wordt toegevoegd dat de belastingplichtige naast de basisaftrek tevens de bovenbasisaftrek geniet. Vanwege het feit dat de wijziging van de systematiek van de ouderenaftrek met zich brengt dat de thans nog in het zevende lid opgenomen inkomensgrens voor het recht op ouderenaftrek wordt overgeheveld naar artikel 53, kan deze grens in artikel 55 vervallen.

Artikel I, onderdelen K, L, M, N en O (artikelen 57, 57a, 57b, 58 en 75 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

De wijzigingen in de artikelen 57, 57a, 57b, 58 en 75 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 houden verband met de aanpassing van de lengte van de eerste schijf van het tarief van artikel 53a.

Artikel I, onderdeel O (artikel 65 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

In de eerste plaats ziet de wijziging van artikel 65 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 op aanpassing van het percentage van de belastingvrije som dat in aanmerking wordt genomen bij de berekening

van de invorderingsvrijstelling. Deze verlaging van dit percentage is een gevolg van de structurele verhoging van de belastingvrije sommen. Met verlaging van het percentage wordt bereikt dat deze verhoging niet doorwerkt in het bereik van de invorderingsvrijstelling. Voorts is van het begrip belastingvrije som in de zin van dit artikel uitgezonderd de bovenbasisaftrek. Ook deze aftrek werkt daarmee niet door in het bereik van de invorderingsvrijstelling.

Artikel I, onderdeel P (artikel 66b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964)

Artikel 66b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bevat een bepaling die de jaarlijkse aanpassing van een aantal bedragen in die wet met een prijsindexcijfer regelt. Vanwege het overhevelen van de inkomensgrens voor de ouderenaftrek van artikel 55 naar artikel 53, kan de in dit artikel opgenomen verwijzing naar artikel 55 vervallen.

Artikel II (Wet op de loonbelasting 1964)

Artikel II, onderdeel A (artikel 17 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De in dit onderdeel voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 17 van de Wet op de loonbelasting 1964 stemt overeen met de in artikel I, onderdeel C, opgenomen wijziging van artikel 37 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (verhoging en verruiming van het arbeidskostenforfait).

De voorgestelde wijziging van het tweede lid strekt tot aanpassing van de verwijzing naar artikel 20, vijfde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de vernummering van dat artikel.

Artikel II, onderdeel B (artikel 20 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De in artikel 20 van de Wet op de loonbelasting 1964 voorgestelde wijzigingen corresponderen met de voorgestelde wijzigingen van artikel 53 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Voor een algemene toelichting op deze maatregel wordt daarom korthedshalve verwezen naar hetgeen daaromtrent in de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel G) is opgemerkt.

Voor de loonbelasting kan daar nog het volgende aan worden toegevoegd. In het tweede lid van artikel 20 van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt de bestaande tariefgroep 1 gesplitst in twee afzonderlijke tariefgroepen: 0 en 1. Thans vallen in de loonbelasting onder tariefgroep 1 twee categorieën werknemers, namelijk de werknemers die geen basisaftrek genieten omdat zij die hebben overgedragen aan een ander (de kleine tweeverdieners) en de werknemers die hun indeling in tariefgroep 2, 3, 4 of 5 reeds in een andere dienstbetrekking of tegenover een andere inhoudingsplichtige geldend maken (de werknemers met dubbele dienstbetrekking). De invoering van de bovenbasisaftrek maakt het noodzakelijk deze groepen te splitsen. De kleine tweeverdieners hebben immers zelf recht op hun bovenbasisaftrek nu zij deze niet kunnen overdragen aan een ander. In tariefgroep 0 wordt voortaan ingedeeld de werknemer met dubbele dienstbetrekking (belastingvrije som nihil) en in tariefgroep 1 de kleine tweeverdiener met als belastingvrije som de bovenbasisaftrek. Het gevolg van de splitsing van de huidige tariefgroep 1 van de loonbelasting is dat de beperking van de toepassing van de ouderenaftrek tot de werknemers ingedeeld in tariefgroep 2 en hoger kan vervallen. Deze beperking was nodig om te voorkomen dat de in verband met «dubbele dienstbetrekking» in tariefgroep 1 ingedeelde werknemers

in de inhoudings sfeer meer dan eenmaal de ouderenaftrek zouden genieten. Dit had voor de eveneens in tariefgroep 1 ingedeelde kleine tweeverdieners tot gevolg dat zij die ouderenaftrek niet konden genieten. Na de splitsing van tariefgroep 1 genieten alleen de in tariefgroep 0 ingedeelde werknemers niet de ouderenaftrek.

Voorts is in het tweede lid de omschrijving van de samenstelling van de belastingvrije som voor de verschillende tariefgroepen aangevuld met de bovenbasisaftrek. In het derde lid wordt het bedrag van de basisaftrek aangepast. In het nieuwe vierde lid wordt het bedrag van de nieuwe bovenbasisaftrek vastgelegd. In de nieuw genummerde leden vijf, zes en acht zijn de nieuwe bedragen van de alleenstaande-ouderaftrek, de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek en de aanvullende ouderenaftrek vastgelegd.

Artikel II, onderdelen C en D (artikelen 20a en 20b van de Wet op de loonbelasting 1964)

De wijzigingen in de artikelen 20a en 20b van de Wet op de loonbelasting 1964 komen overeen met de wijzigingen van de artikelen 53a en 53b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (artikel I, onderdelen H en I).

Artikel II, onderdeel E (artikel 21 van de Wet op de loonbelasting 1964)

In dit artikel is de splitsing van tariefgroep 1 in 2 afzonderlijke tariefgroepen geregeld. In tariefgroep 0 wordt ingedeeld de werknemer die geen basisaftrek en geen bovenbasisaftrek geniet: de werknemer die zijn indeling in een andere tariefgroep reeds in een andere dienstbetrekking of tegenover een andere inhoudingsplichtige geldend maakt. In tariefgroep 1 wordt ingedeeld de werknemer die niet de basisaftrek, maar wel de bovenbasisaftrek geniet: de kleine tweeverdiener die zijn basisaftrek overdraagt aan een ander. In het tweede lid is de opsomming van de tariefgroepen welke de werknemer slechts in een dienstbetrekking dan wel tegenover een inhoudingsplichtige kan geldend maken uitgebreid met tariefgroep 1.

Artikel II, onderdeel F (artikel 22 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De wijziging van artikel 22 van de Wet op de loonbelasting 1964 komt overeen met de wijziging van artikel 55 van de Wet op de inkomstenbelasting (artikel I, onderdeel J).

Artikel II, onderdeel G (artikel 25 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De wijziging van artikel 25, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 houdt verband met de splitsing van tariefgroep 1 in twee afzonderlijke tariefgroepen. De mogelijke beperking van de verwerking van de aftrekbare kosten in de loonbelastingtabellen heeft uitsluitend betrekking op de werknemer met meer dan een dienstbetrekking die wordt ingedeeld in tariefgroep 0.

Artikel II, onderdeel H (artikel 26 van de Wet op de loonbelasting 1964)

Deze wijziging houdt verband met de aanpassing van de lengte van de eerste schijf van het tarief van artikel 20a van de Wet op de loonbelasting 1964.

Artikel II, onderdeel I (artikel 29 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De wijziging in artikel 29, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 houdt verband met de splitsing van tariefgroep 1 in twee afzonderlijke tariefgroepen. De werknemer die gebruik maakt van het recht op de loonbelastingverklaring niet de gegevens met betrekking tot de basisaftrek, de alleenstaande-ouderaftrek en de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek te verstrekken wordt ingedeeld in de tariefgroep met een belastingvrije som van nihil: tariefgroep 0.

Artikel III (Wet op de vermogensbelasting 1964)

Artikel III onderdeel A (Wet op de vermogensbelasting 1964)

Zie voor de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 9, vijfde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964 de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 42a, vierde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Artikel III, onderdeel B.1 (artikel 14, eerste lid, eerste volzin van de Wet op de vermogensbelasting 1964)

Met deze wijziging wordt beoogd het tarief van de vermogensbelasting met 1 promillepunt te verlagen.

Artikel III, onderdeel B.2 (artikel 14, eerste lid, tweede volzin van de Wet op de vermogensbelasting 1964)

Het belastingbedrag dat niet wordt geheven, wordt met de tariefverlaging in overeenstemming gebracht.

Artikel III, onderdeel B.3 (artikel 14, derde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 14, derde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964 wordt een verdere verhoging van de belastingvrije sommen vastgelegd. In de Wet van 13 december 1996 tot wijziging van enige belastingwetten (herziening regime ter zake van winst uit aanmerkelijk belang, consumptieve rente en vermogensbelasting) is namelijk reeds voorzien in een verhoging van de belastingvrije sommen van de vermogensbelasting per 1 januari 1998. De belastingvrije som voor de ongehuwde belastingplichtige zou f 172 000 gaan bedragen en voor de gehuwde belastingplichtige f 215 000. Met het onderhavige voorstel worden deze belastingvrije sommen per 1 januari 1998 nog verder verhoogd.

Artikel IV (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Artikel IV onderdelen A, B, C en F (artikelen 5, 6, 7a en 31 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Het bedrag van de vermindering lage lonen wordt voor werknemers van 23 jaar en ouder verdubbeld, tot f 3660. Voor werknemers jonger dan 23 jaar blijven de bestaande bedragen ongewijzigd in stand. De doorstroomvermindering lage lonen wordt eveneens verdubbeld, tot f 1830. Voorts wordt het mogelijk om zonder beperking de vermindering lage lonen en de vermindering langdurig werklozen naast elkaar te ontvangen. De

maximering van de samenloop tussen de vermindering lage lonen en de vermindering onderwijs blijft onverminderd van toepassing, maar wordt verhoogd tot f 6250 per jaar. Ten slotte gaat voor de doorstroomvermindering lage lonen ook een toetsloon gelden, te weten 130% van het wettelijk minimumloon.

De volledige arbeidstijd wordt voor de vermindering lage lonen en de doorstroomvermindering lage lonen voortaan gesteld op 36 uren. Voor de andere afdrachtverminderingen blijft 32 uren het uitgangspunt voor de volledige arbeidstijd.

Artikel V, onderdeel A (artikel 229c van de Gemeentewet)

Op grond van het voorgestelde artikel 229c, eerste lid, dienen gemeenten een belastingverordening te hebben op grond waarvan hetzij een reinigingsrecht op grond van artikel 229, eerste lid, onderdeel a dan wel b, hetzij een afvalstoffenheffing op grond van artikel 15.33 van de Wet milieubeheer wordt geheven. De meeste gemeenten heffen een van beide heffingen en hebben reeds een belastingverordening. Er zijn thans 33 gemeenten die geen reinigingsrecht dan wel afvalstoffenheffing hebben ingevoerd. Een deel van die gemeenten heeft de uitvoering van de reinigingstaken en -werkzaamheden overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, inclusief de bevoegdheid tot het heffen van een afvalstoffenheffing of reinigingsrecht. De overige gemeenten bekostigen deze taken en werkzaamheden uit de algemene middelen. Het eerste lid van artikel 229c is zodanig geformuleerd dat in beide mogelijkheden wordt voorzien: gemeenten die zelf een van beide heffingen in het leven hebben geroepen en gemeenten die deze bevoegdheid hebben overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling, waarmee de verplichting van het tweede lid van artikel 229c gaat gelden voor deze gemeenschappelijke regelingen.

Een gemeente die thans de kosten van afvalverwijdering niet uit de reinigingsrechten of de afvalstoffenheffing dekt, zal derhalve met ingang van 1998 één van deze heffingen moeten invoeren door een belastingverordening in het leven te roepen. Indien de desbetreffende gemeente het systeem van bekostiging uit de algemene middelen wil handhaven, kan het tarief van de reinigingsrechten/afvalstoffenheffing voor het periodiek inzamelen van huishoudelijk afval op nihil worden vastgesteld. Voor de te verlenen vermindering betekent dit dat uit hoofde van het derde lid van het voorgestelde artikel 229c eventueel een negatieve aanslag zal worden opgelegd. Bij gebruikmaking van de mogelijkheid aanslagen voor verschillende belastingen op één aanslagbiljet te combineren, komt het bedrag van de vermindering feitelijk in mindering op het totale belastingbedrag dat op het aanslagbiljet is vermeld.

In het tweede lid van artikel 229c wordt bepaald dat het bedrag van de vermindering, f 100, afzonderlijk moet worden vermeld op het aanslagbiljet. Omdat die verplichting rechtstreeks uit de wet voortvloeit behoeven de belastingverordeningen op dit punt niet te worden aangepast. De vermindering wordt verleend aan degene die op 1 januari van het kalenderjaar belastingplichtig is. Per woning heeft iedere gezinshuishouding derhalve maar eenmaal per jaar recht op dit bedrag, onafhankelijk van de wijze van opbouw van de belastingschuld (een vast bedrag of een variabel bedrag afhankelijk van de hoeveelheid of gewicht van het afval). Met de verplichting het bedrag van de vermindering afzonderlijk op het aanslagbiljet te vermelden wordt bereikt dat iedere belastingplichtige op de aanslag kan zien dat de verplichte vermindering daadwerkelijk is toegepast.

Is het belastingbedrag na de vermindering negatief, dan dient uit hoofde van het derde lid van artikel 229c een negatieve aanslag te worden opgelegd. Dit is in overeenstemming met de doelstelling van de regering, die immers voor iedere gezinshuishouding een bedrag aan lasten-

verlichting heeft voorzien. De vermindering dient door de gemeente te worden verleend. Het feit dat het bedrag van de belasting negatief is mag daaraan niet in de weg staan. Een negatieve aanslag zal waarschijnlijk alleen aan de orde zijn in gemeenten die de kosten van afvalverwijdering niet of niet volledig uit de afvalstoffenheffing of de reinigingsrechten dekken.

Op grond van het vierde lid van artikel 229c dienen de te verlenen verminderingen op de aanslagen reinigingsrechten/afvalstoffenheffing niet in aanmerking te worden genomen bij de vaststelling van de tarieven voor deze heffingen. Zowel voor de reinigingsrechten als voor de afvalstoffenheffing geldt het voorschrift dat de tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn. Het voorgestelde vierde lid ziet op de wijze waarop in het kader van de vaststelling van de tarieven de geraamde baten worden berekend. De vermindering wordt per aanslag verleend, en komt dus in de berekeningen pas aan de orde ná vaststelling van de tarieven. Zij wordt derhalve niet gezien als een (negatieve) bate die eerst van de totale baten van de gemeente moet worden afgetrokken alvorens de tarieven worden vastgesteld. In het vierde lid komt aldus het «doorsluiskarakter» van de regeling tot uitdrukking.

Artikel V, onderdeel B (artikel 233a van de Gemeentewet)

De afvalstoffenheffing of het reinigingsrecht kan niet alleen bij wege van aanslag worden geheven, doch ook op andere wijze. Indien deze gemeentelijke belasting op andere wijze wordt geheven, wordt voor de toepassing van artikel 229c deze belasting aangemerkt als bij wege van aanslag geheven belasting. Om de gewenste aansluiting tussen artikel 229c en de op andere wijze geheven afvalstoffenheffing/reinigingsrecht te bewerkstelligen, is de in het tweede lid van de artikel 233a opgenomen «vertaling» van de relevante begrippen van de aanslagbelastingen in die van de op andere wijze geheven belastingen doorgetrokken.

Artikel V, onderdeel C (artikel 255a van de Gemeentewet)

Wij vinden het gewenst dat de verplichte vermindering op de aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht van f 100 per jaar ook daadwerkelijk door iedere huishouding wordt genoten. In het geval van kwijtschelding van het gehele belastingbedrag of een gedeelte daarvan zal zonder nadere regeling de vermindering niet of niet geheel zichtbaar zijn. De belasting-schuld en daarmee het kwijt te schelden bedrag wordt immers verlaagd, zonder dat degene die de kwijtschelding krijgt daar voordeel van heeft. Artikel 255a voorziet erin dat ook degene die recht heeft op kwijtschelding van de aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht per saldo een koopkrachtvoordeel van f 100 per jaar heeft.

Het geheel van de regeling werkt als volgt. Bij iedere op te leggen aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht ter zake van het regulier ophalen van huishoudelijke afvalstoffen wordt op grond van de in artikel 229c van de Gemeentewet opgenomen regeling een vermindering van f 100 toegepast. Degene die niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar het resterende deel van de aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht geheel of gedeeltelijk te betalen, kan een verzoek om kwijtschelding indienen bij de gemeente (op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990 juncto artikel 255 van de Gemeentewet). Op het bestaan van de mogelijkheid van kwijtschelding wordt meestal gewezen in een bijsluitende bij de aanslag. De gemeente (ingevolge de thans vigerende tekst van de Gemeentewet het college van burgemeester en wethouders, op voorstel van de in artikel 231, tweede lid, onderdeel c, van

de Gemeentewet bedoelde ambtenaar) zal beoordelen of degene die om kwijtschelding verzoekt daar ook voor in aanmerking komt.

De gemeenteambtenaar belast met de invordering van de gemeentelijke belastingen zal op grond van de voorgestelde regeling van artikel 255a van de Gemeentewet moeten beoordelen voor welk bedrag de verzoeker kwijtschelding zou hebben verkregen als de vermindering van de aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht niet had plaatsgevonden. Het verschil tussen het daadwerkelijke kwijtscheldingsbedrag en het bedrag dat anders zou zijn kwijtgescholden, wordt door de eerder genoemde gemeenteambtenaar vastgesteld en aan de aanvrager uitbetaald. Tegen de vaststelling staat administratief beroep open bij het college van burgemeester en wethouders. Hiermee wordt aangesloten bij de Wet van 10 april 1997 tot aanpassing van de belastingbepalingen in de Provinciewet aan bepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet, alsmede wijziging van de formele belastingbepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet, Stb. 189. Tevens wordt hiermee aangesloten bij de Gemeentewet zoals deze zal luiden indien het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Aanpassingswet derde tranche Awb I in werking zal zijn getreden (kamerstukken II, 1996/97, 25 280). Naar verwachting zal deze wet op 1 januari 1998 in werking treden.

De voorgestelde regeling van artikel 255a werkt zodanig dat het niet uitmaakt of degene die verzoekt om kwijtschelding recht heeft op kwijtschelding van het gehele bedrag van de aanslag of van een gedeelte (bijvoorbeeld in verband met zijn betalingscapaciteit). Ook maakt het niet uit of de aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht zelfstandig wordt opgelegd dan wel wordt gecombineerd met andere aanslagen. In die gevallen waarin een belastingschuldige om kwijtschelding verzoekt, zal de kwijtscheldingspositie van de aanvrager met en zonder de toegepaste vermindering moeten worden bezien. Het financiële verschil tussen de twee posities krijgt de aanvrager uitbetaald.

Enige voorbeelden mogen de werking van dit artikel verduidelijken.

a. Volledige kwijtschelding

Indien – vóór de toepassing van de vermindering – de aanslag afvalstoffenheffing/reinigingsrecht voor het jaar 1998 f 250 bedraagt en de belastingschuldige voor dat bedrag geheel in aanmerking zou komen voor kwijtschelding, dan zal de vermindering er toe leiden dat de belastingschuldige op verzoek kwijtschelding krijgt voor f 150 (f 250 -/ f 100). De belastingschuldige behoeft in beide gevallen geen afvalstoffenheffing/reinigingsrecht te betalen, doch de gemeenteambtenaar belast met de invordering van gemeentelijke belastingen zal op grond van artikel 255a Gemeentewet na de beoordeling van het kwijtscheldingsverzoek ambtshalve het bedrag van de kwijtschelding (f 150) moeten vergelijken met het kwijtscheldingsbedrag dat de aanvrager zou hebben verkregen als de vermindering niet was toegepast (in casu f 250). Het verschil bedraagt in dit voorbeeld f 100. Dit bedrag zal door de genoemde ambtenaar worden vastgesteld waarna tot uitbetaling daarvan aan de betrokken belastingschuldige zal worden overgegaan. Per saldo krijgt degene die om kwijtschelding verzoekt derhalve f 100. Dit komt overeen met de verplichte vermindering van artikel 229c van de Gemeentewet.

b. Gedeeltelijke kwijtschelding vanwege aanwezige betalingscapaciteit

Uitgaande van een zelfde aanslagbedrag bedraagt de afvalstoffenheffing / het reinigingsrecht – vóór de toepassing van de vermindering – voor het jaar 1998 f 250. Indien de belastingschuldige een betalingscapaciteit van f 50 heeft, zou hij voor een bedrag van f 200 in aanmerking komen voor kwijtschelding. De vermindering leidt er echter toe dat de belastingschuldige op verzoek kwijtschelding krijgt voor f 100 (f 150 -/ f 50). De belastingschuldige houdt een te betalen bedrag van f 50 afvalstoffenheffing/reinigingsrecht. Op grond van de voorgestelde

regeling van artikel 225a zal de gemeente bij de beoordeling van het kwijtscheldingsverzoek het bedrag van de kwijtschelding (f 100) vergelijken met het kwijtscheldingsbedrag dat de aanvrager zou hebben verkregen als de vermindering niet was toegepast (in casu f 200). Het verschil bedraagt wederom f 100, hetgeen door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld en uitbetaald. Degene die om kwijtschelding verzoekt krijgt in dit geval derhalve ook f 100.

c. Gedeeltelijke kwijtschelding vanwege aanwezige betalingscapaciteit ingeval van een negatieve aanslag

Uitgaande van een tarief afvalstoffenheffing/reinigingsrecht – vóór de toepassing van de vermindering – voor het jaar 1998 van f 80 werkt een en ander als volgt uit. Indien de belastingschuldige ook weer een betalingscapaciteit heeft van f 50, zou hij voor een bedrag van f 30 (f 80 -/ f 50) in aanmerking komen voor kwijtschelding. De vermindering leidt er echter toe dat de belastingschuldige een negatieve aanslag krijgt van f 20. De «belastingschuldige» heeft voor dat bedrag uiteraard geen recht op kwijtschelding. Wanneer hij een kwijtscheldingsverzoek indient (om aanspraak te kunnen maken op de vermindering van f 100,-) zal de berekening van artikel 255a er toe leiden dat het bedrag van de kwijtschelding (nihil) wordt vergeleken met het bedrag dat hij zou hebben verkregen als de vermindering niet was toegepast (in casu f 30). het verschil bedraagt wederom f 30, hetgeen door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld en uitbetaald. Per saldo heeft de belastingschuldige dan ook f 100 genoten, namelijk f 20 uitbetaling negatieve aanslag, f 50 restant betalingscapaciteit die hij niet heeft hoeven te betalen en f 30 restantuitbetaling.

Artikel VI, onderdelen A, B, C en D (artikelen 39, 40, 63i en 86a van de Wet bodembescherming)

Dit artikel voorziet erin dat geen leges meer kunnen worden geheven ter zake van beschikkingen krachtens de Wet bodembescherming. In het voorgestelde artikel 86a (onderdeel D) wordt niet over leges maar over rechten gesproken omdat dit begrip aansluit bij de artikelen 223, eerste lid, onder b, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, waarin is geregeld dat rechten kunnen worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het provinciaal bestuur, onderscheidenlijk het gemeentebestuur, verstrekte diensten.

Gelet op het bovenstaande worden alle regels in de Wet bodembescherming die betrekking hebben op het in rekening brengen van leges geschrapt (onderdelen A tot en met C).

Het is dus niet langer mogelijk om voor krachtens de Wet bodembescherming gegeven beschikkingen leges te heffen, ook niet waar dat voorheen geschiedde op basis van de Provinciewet of de Gemeentewet.

Gezien artikel 63a, eerste lid, van de Wet bodembescherming vervalt ook voor de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om leges te heffen krachtens de Wet bodembescherming. In dat artikellid is onder meer bepaald dat de in de artikelen 28, 29, 39 en 40 van de Wet bodembescherming aan gedeputeerde staten, onderscheidenlijk provinciale staten, toegekende taken en bevoegdheden bij de Minister van Verkeer en Waterstaat berusten in gevallen waarin de verontreiniging of aantasting de bodem onder oppervlaktewater betreft waarvoor voornoemde minister waterkwaliteitsbeheerder is.

Artikel VII, onderdeel A (artikel 15.33 van de Wet milieubeheer)

De wijziging van het tweede lid van artikel 15.33 van de Wet milieubeheer strekt ertoe om buiten twijfel te stellen dat de algemene en de formele bepalingen, die ingevolge de Gemeentewet van betekenis zijn voor alle gemeentelijke heffingen, ook van toepassing zijn op de afvalstoffenheffing. Met de wijziging van dit onderdeel van de Wet milieubeheer wordt aangegeven dat de verplichting tot vermindering van het belastingbedrag met f 100 eveneens voor de afvalstoffenheffing geldt.

Artikel VII, onderdeel B (artikel 15.34a van de Wet milieubeheer)

Dit artikel strekt ertoe in de Wet milieubeheer een bepaling op te nemen die erin voorziet dat met betrekking tot de behandeling van een aanvraag om een vergunning of ontheffing, onderscheidenlijk een aanvraag tot wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing, krachtens die wet geen leges in rekening kunnen worden gebracht.

Legeshemming met betrekking tot vergunningen en ontheffingen krachtens de Wet milieubeheer vindt thans alleen plaats door provincies en gemeenten op basis van de Provinciewet, onderscheidenlijk de Gemeentewet.

Voor een toelichting bij het in artikel 15.34a opgenomen begrip rechten, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel VI.

Artikel VIII (Wet op de motorrijtuigenbelasting)

Dit artikel bevat de wijzigingen van de tarieven van de motorrijtuigenbelasting, volgens de in het algemeen deel aangegeven opzet, die noodzakelijk zijn ter dekking van de derving die ontstaat door het achterwege blijven van de indexatie per 1 januari 1998 van de bedragen van de accijns op benzine en op dieselolie. Ter verkrijging van een budgettaire opbrengst van 200 mln is een integrale verhoging van de motorrijtuigenbelasting nodig met 6,7%; in verband met het ontzien van de lichtere personenauto's is dit percentage voor benzinepersonenauto's verhoogd tot 9,1% en voor dieselpersonenauto's tot 7%.

Voor een benzinepersonenauto met een eigen massa van 1000 kg komt de verhoging uit op f 39,60 per jaar en voor een dieselpersonenauto van 1000 kg op f 81,60. De verhoging voor een bestelauto met een eigen massa van 1500 kg bedraagt f 32,16, voor een lichte vrachtauto met een toegestane maximum massa tot en met 11 000 kg f 46, voor een zware vrachtauto met een toegestane maximum massa van 40 000 kg f 136 en voor een autobus met een eigen massa van 3000 kg f 46.

Artikel IX (indexatie)

Op grond van dit artikel zal per 1 januari 1998 de indexatie van de bedragen van de accijns op benzine en op dieselolie niet plaats vinden. In verband met het achterwege blijven van de indexatie van het accijnsbedrag voor dieselolie vindt evenmin indexatie plaats van het bedrag dat wordt teruggegeven als compensatie voor de accijnsverhoging per 1 juli 1997 voor dieselolie die wordt gebruikt door zware vrachtauto's.

Artikel X, onderdeel A (overgangsbepaling)

Gemeenten die nog geen belastingen heffen als bedoeld in artikel 229c, eerste lid, van de Gemeentewet, dienen alsnog vóór 1 april 1998 tot invoering van een van de daar bedoelde belastingen te besluiten. De belastingverordening dient dan met terugwerkende kracht tot 1 januari 1998 te worden vastgesteld, waarbij het belastingbedrag ten hoogste f 100 bedraagt. Deze beperkte terugwerkende kracht van maximaal drie

maanden achten wij aanvaardbaar omdat het bedrag na vermindering niet positief kan zijn. Per saldo zal er dus geen sprake kunnen zijn van enige lastenverzwaring.

Artikel X, onderdeel B (overgangsbepaling)

onderdeel 1

Aangezien in de praktijk het in rekening brengen van kosten voor diensten ingevolge de Wet bodembescherming op verschillende momenten, bijvoorbeeld bij de aanvraag of afgifte van een beschikking, plaatsvindt, is er om redenen van rechtsgelijkheid voor gekozen dat vanaf 1 januari 1998 nog leges kunnen worden geheven ten aanzien van beschikkingen waarvoor voor die datum aanvragen zijn ingediend, alsmede ten aanzien van beschikkingen als bedoeld in de artikelen 29, eerste lid, of 39, tweede lid, van de Wet bodembescherming, indien voor die datum een melding als bedoeld in artikel 28, eerste lid, is gedaan, onderscheidenlijk de resultaten van een nader onderzoek als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, van die wet aan het bevoegd gezag zijn overgelegd.

onderdeel 2

Dit artikel voorziet erin dat de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer niet geldt ten aanzien van aanvragen om een vergunning of ontheffing, onderscheidenlijk aanvragen tot wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing, die voor 1 januari 1998 zijn ingediend.

Deze overgangsregeling houdt verband met het feit dat leges voor vergunningen of ontheffingen bij de aanvraag of bij de afgifte van de desbetreffende beschikking in rekening worden gebracht. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is besloten dat met betrekking tot de behandeling van aanvragen die voor 1 januari 1998 zijn ingediend, nog leges kunnen worden geheven.

Artikel XI

In de artikelen V, VI en X van dit voorstel van wet zijn voorstellen gedaan tot verlichting van de lokale lasten via de afschaffing van diverse leges. De te derven inkomsten van gemeenten en provincies zullen via het Gemeentefonds en het Provinciefonds structureel worden gecompenseerd. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van het zogenoemde integratie-artikel. Wij verwijzen hiervoor naar de toelichting bij die artikelen.

De huidige redactie van het integratie-artikel gaat ervan uit dat dit artikel wordt gebruikt bij het geleidelijk in de algemene uitkering opnemen van specifieke en andere uitkeringen. In casu is geen sprake van een dergelijke uitkering. De middelen gemoeid met de milieuleges betreffen immers door de gemeenten en de provincies geheven heffingen. Op basis van de huidige redactie biedt het integratie-artikel dan ook onvoldoende juridische basis voor de ingevolge artikel 13 van de Financiële verhoudingswet op te stellen algemene maatregel van bestuur. Wij hebben ons voor de keus gesteld gezien om hetzij een specifieke wetswijziging voor te stellen (uitsluitend voor dit geval) hetzij de werkingssfeer van het integratie-artikel te verbreden. We hebben voor het laatste gekozen. Door de voorgestelde wijziging kan het integratie-artikel ook worden ingezet voor de verdeling van zogenoemd «nieuw geld», dat wil zeggen voor de verdeling van middelen die niet eerder via een specifieke uitkering of een andere uitkering werden verdeeld. Overigens zijn wij voornemens een terughoudend gebruik te maken van deze verruiming.

De beoogde datum van inwerkingtreding van deze wijziging is eveneens 1 januari 1998.

Artikel XII (inwerkingtreding)

Om in geval van wijziging van waardepeildatum de ophogingspercentages te kunnen toepassen bij de berekening van de bijtelling uit hoofde van het huurwaardeforfait over 1997, werkt artikel I, onderdeel D, terug tot en met 1 januari 1997. Terugwerkende kracht is niet noodzakelijk voor de wijziging van de Wet op de vermogensbelasting 1964 aangezien met betrekking tot deze belasting de ophogingspercentages pas vanaf 1 januari 1998 een rol spelen.

De onderdelen B en G.6 hangen samen met het aflopen van een overgangsregeling in de Wet op de studiefinanciering per 1 januari 2000. Deze bepalingen treden daarom op die datum in werking.

De verminderingsregeling voor de reinigingsrechten/afvalstoffenheffing treedt in werking met ingang van 1 januari 1998 en vindt voor het eerst toepassing voor het jaar 1998. Daarmee wordt bereikt dat gemeenten de verminderingsregeling niet behoeven toe te passen ter zake van aanslagen die in 1998 of later worden opgelegd over vóór 1998 gelegen belastingjaren.

De samenloop van de verschillende fiscale wetsvoorstellen die op 1 januari 1998 in werking treden zal worden geregeld, afhankelijk van de voortgang van de parlementaire behandeling.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

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