

No.W06.09.0124/III

's-Gravenhage, 22 april 2009

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2009, no.09.001053, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de vierde nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten (vervanging g-rekeningenstelsel door een depotstelsel, tijdelijke verlaging van het MKB-tarief van de vennootschapsbelasting en herstel van enkele omissies), met toelichting.

In de vierde nota van wijziging zijn de fiscale maatregelen opgenomen die voortvloeien uit het aanvullend beleidsakkoord Werken aan toekomst (Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24H) en wettelijke grondslag behoeven. De Raad maakt opmerkingen over het meeliften en de vliegbelasting. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel tot Wijziging van de Invorderingswet 1990 (vervanging g-rekeningenstelsel door een depotstelsel) (Kamerstukken II 2007/08, 31 301), zoals nadien aangevuld bij nota's van wijziging, dient te worden gesplitst en de verlaging van de vliegbelasting tot 0% aan een termijn dient te worden gebonden.

1. Meeliften

Op 6 april 2009 is de Vierde nota van wijziging op het op 5 december 2007 ingediende voorstel tot Wijziging van de Invorderingswet 1990 (vervanging g-rekeningenstelsel door een depotstelsel) (Kamerstukken II 2007/08, 31 301) door de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen. Deze nota van wijziging bevat onder meer enkele fiscale voorstellen uit het aanvullend beleidsakkoord Werken aan toekomst van het kabinet en doet het opschrift van het wetsvoorstel¹ luiden Fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen.

De Vaste commissie voor Financiën heeft in de procedurevergadering van 8 april 2009 besloten dat de Staatssecretaris van Financiën zal worden verzocht de vierde nota van wijziging en de door hem tijdens het vragenuurtje van 7 april 2009 aangekondigde vijfde nota van wijziging voor een spoedadvies aan de Raad van State voor te leggen. Op 15 april 2009 is de nota van wijziging aan de Raad ter advisering aangeboden.

De Raad is van oordeel dat deze gang van zaken afbreuk doet aan een ordelijk adviserings- en wetgevingsproces, nu voor een op zich zelf staand pakket van fiscale stimuleringsmaatregelen wordt meegelift met een toevallig aanhangig zijnd wetsvoorstel van geheel andere aard en bovendien dit op zich zelf staande pakket van wettelijke maatregelen eerst na een verzoek van de Vaste commissie voor Financiën ter advisering aan de Raad is aangeboden.

Indien de regering in een ingediend wetsvoorstel ingrijpende wijzigingen aanbrengt die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad, dient de Raad voor de indiening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal over deze wijzigingen te worden gehoord. Van zodanig ingrijpende wijzigingen is bij deze vierde nota van wijziging sprake, hetgeen door de wijziging van het opschrift van het wetsvoorstel nog wordt benadrukt.

Dringende redenen kunnen zich tegen het aanbieden van het voorstel ter advisering verzetten. In de toelichting wordt de geschetste handelwijze gemotiveerd door te stellen dat "gezien het begunstigende karakter van de voorgestelde maatregelen, het belang van een snelle doorwerking van de maatregelen in de economie en van

¹ Anders dan Ar 106.

duidelijkheid over de strekking van de voorgestelde maatregelen voor de belastingplichtigen en ook voor beide Kamers der Staten-Generaal voor het instrument van de nota van wijziging is gekozen. Met deze voortvarende aanpak tracht het kabinet optimale snelheid in het wetgevingsproces te bewerkstelligen, waardoor de ontvangers van de stimuleringsmaatregelen zo snel mogelijk duidelijkheid geboden kan worden. Daarbij wordt het oorspronkelijke voorstel van wet weliswaar ingrijpend gewijzigd, maar zijn de voorgestelde wijzigingen ieder voor zich niet ingrijpend. Het betreft namelijk de uitbouw van twee bestaande instrumenten en een tariefsverlaging naar nul." Deze motivering is ontoereikend om de gekozen handelwijze in plaats van een regelmatige indiening van een wetsvoorstel inzake het fiscaal stimuleringspakket te rechtvaardigen. Het bijeenbrengen van maatregelen van uiteenlopende aard in een wetsvoorstel, zoals plaatsvindt bij meeliften, legt druk op de besluitvorming. Deze druk zou alleen aanvaardbaar zijn geweest indien de samenhang van de verschillende maatregelen mede het karakter van het wetsvoorstel bepaalt, zoals bij een belastingplan het geval is. Ten aanzien van het fiscaal stimuleringspakket is niet aan deze voorwaarde voldaan. Evenmin vormt de genoemde voortvarende aanpak een dringende reden die zich tegen het aanbieden van het voorstel ter advisering verzet, aangezien het adviseringstraject snel kan worden doorlopen, zoals in de afgelopen periode meermalen is gebleken.

Deze kanttekeningen gelden evenzeer voor een aantal van de in de eerste drie nota's van wijziging opgenomen maatregelen. Deze nota's zijn niet aan de Raad ter advisering aangeboden. Het herstel van kennelijke omissies en fouten waarvan de inwerkingtreding niet dringend geboden is, kan plaats vinden bij opnemings in de jaarlijkse cyclus van de wetsvoorstellen inzake overige fiscale maatregelen en fiscaal onderhoud.

De Raad adviseert het voorstel van wet te splitsen in drie onderdelen: het voorstel van wet inzake de vervanging van het g-rekeningenstelsel door een depotstelsel, het voorstel van wet inzake het fiscaal stimuleringspakket met inbegrip van de tijdelijke wijziging van het vennootschapsbelastingtarief en het snel noodzakelijke herstel van fouten, alsmede de maatregelen die passen in een voorstel van wet inzake overige fiscale maatregelen of in een fiscale onderhoudswet en in deze wetten van 2010 kunnen worden opgenomen.

2. Vliegbelasting

Het voorgestelde fiscale stimuleringspakket werkt voorstellen uit die in het aanvullend beleidsakkoord van het kabinet zijn opgenomen. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 25 en 26 maart 2009 over dit aanvullend beleidsakkoord beraadslaagd. De Raad beschouwt de uitkomsten van die beraadslaging in dit verband als een gegeven; het advies heeft betrekking op de voorstellen als zodanig. Het aanvullend beleidsakkoord heeft betrekking op tijdelijke stimuleringsmaatregelen. De Raad behoudt zich voor bij het Belastingplan 2010 terug te komen op de voorstellen voor zover zij een structureel karakter hebben. Dit geldt in het bijzonder de beëindiging van de vliegbelasting. De Raad merkt reeds nu op, dat twijfel bestaat of de in de toelichting opgenomen motivering voor de beëindiging van de belasting toereikend is in het licht van de motivering die is gegeven bij gelegenheid van de invoering van de vliegbelasting.

Adressant en beoogde effecten stimuleringsmaatregel

In de toelichting wordt de adressant van de tijdelijke stimuleringsmaatregel niet aangegeven. Enkel wordt gesteld dat de luchtvaartsector momenteel sterk de gevolgen

van de economische crisis ondervindt, na eerder al geconfronteerd te zijn met sterk wisselende brandstofprijzen en voor de sector ongunstige koersontwikkelingen. De vliegbelasting wordt van de exploitant van de luchthaven geheven ter zake van het vertrek van een passagier met een vliegtuig vanaf een in Nederland gelegen luchthaven (artikelen 73 en 74 Wet belastingen op milieugrondslag). Een luchtvaartmaatschappij is echter gehouden tot betaling van de vliegbelasting die de exploitant van de luchthaven bij haar in rekening brengt, voor zover deze belasting door de exploitant van de luchthaven is verschuldigd ter zake van de door die luchtvaartmaatschappij vervoerde passagiers (artikel 79, derde lid, Wet belastingen op milieugrondslag). Uiteindelijk wordt de vliegbelasting door de passagier gedragen, aangezien deze belasting aan hem pleegt te worden doorbelast. Door de indirecte effecten wordt de beoordeling van deze stimuleringsmaatregel bemoeilijkt. Alsnog zal in een toelichting aandacht gegeven dienen te worden aan de adressant van de maatregel en zullen de beoogde effecten van de stimuleringsmaatregel dienen te worden omschreven.

Termijn

Voorgesteld wordt het tarief van de vliegbelasting te verlagen tot 0% zonder een termijn te stellen aan deze verlaging. Het aanvullend beleidsakkoord richt zich op tijdelijke stimuleringsmaatregelen. In dat licht dient aan de tariefsverlaging tot 0% ook een tijdelijk karakter te worden gegeven, zoals het geval is met de twee andere fiscale maatregelen die een wettelijke grondslag behoeven (artikelen IICA en IJJ van het voorstel).

Voorwaardelijke verlaging

De verlaging van het tarief van de vliegbelasting wordt afhankelijk gesteld van de inzet van de Luchthaven Schiphol N.V. inzake kostenstructurering. In de toelichting is niet aangegeven wat hieronder valt, noch welke concrete eisen aan de vennootschap zijn gesteld. In een nadere toelichting zal alsnog duidelijkheid op dit punt dienen te worden verschaft.

De verlaging van het tarief geldt ook voor de andere exploitanten van luchthavens dan de Luchthaven Schiphol N.V. Deze exploitanten zijn, gelet op de gestelde voorwaarde, aldus afhankelijk van de inzet van die vennootschap met betrekking tot de kostenstructuur. Voor een stimuleringsmaatregel die algemeen geldt, vergt dit een nadere motivering.

Administratieve lasten

De Raad merkt in dit kader op, dat het voorstel inzake de vliegbelasting beperkt is tot de tariefsmaatregel en niet ziet op de administratieve verplichtingen en aangifteplicht voor deze belasting. In de toelichting wordt gesteld dat de tariefsverlaging tot 0% een administratieve lastenvermindering van € 1 mln zal opleveren. Dit zal nader toegelicht dienen te worden nu de verplichtingen als zodanig niet verminderen.

De Raad adviseert het voorstel nader te wijzigen met een termijn voor de verlaging van het tarief van de vliegbelasting en daarbij de toelichting op de hiervoor aangeduide punten aan te vullen.

3. Overige kanttekeningen

a. *Bestaande woonhuizen*

Het voorgestelde artikel 3.45, vijfde lid, Wet inkomstenbelasting 2001 ziet op bestaande woonhuizen. Niet is bepaald aan welke voorwaarden dient te worden voldaan om te kunnen spreken van bestaand woonhuis, noch welke peildatum voor de bepaling of sprake is van een bestaand woonhuis wordt aangehouden. De Raad adviseert het voorstel op deze punten nader te wijzigen.

b. *Europese Gemeenschap*

De Raad adviseert in een nota van verbetering in artikel IID, onderdeel B, tweede lid, van het voorstel 'Europese gemeenschap' twee maal te vervangen door: Europese Gemeenschap.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,