

Vergaderjaar 2018–2019

35 029

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2018 en het nader rapport d.d. 14 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 augustus 2018, no. 2018001437, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2018, no.W06.18.0268/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 27 augustus 2018, no.2018001437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2019, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2019, Overige fiscale maatregelen 2019, Wet bronbelasting 2020, Wet aanpassing kansspelbelasting over sportwedenschappen, Wet modernisering kleineondernemersregeling en implementatie artikel 1 richtlijn elektronische handel.

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

Het voorstel strekt ertoe enkele fiscale vergroeningsmaatregelen te treffen die zijn gericht op het beperken van CO₂-uitstoot.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het noodzakelijk dat wordt gemotiveerd waarom alleen de BPM-teruggaafregeling wordt afgeschaft voor personenauto's die worden gebruikt voor taxivervoer of openbaar vervoer, maar vergelijkbare regelingen in de BPM en de MRB niet.

1. Teruggaafregeling BPM taxi's en openbaar vervoer

Ingevolge de huidige Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992) is bij de aanschaf van een personenauto BPM verschuldigd naar een tarief dat oploopt naarmate de CO₂-uitstoot hoger is.² Voor personenauto's die geheel of nagenoeg geheel worden gebruikt voor het verrichten van taxivervoer of openbaar vervoer, kan vervolgens op aanvraag teruggaaf van BPM worden verleend.³ Het voorstel schaft deze teruggaafregeling af met ingang van 1 januari 2020.⁴ De Afdeling merkt hier het volgende over op.

Voorliggend voorstel is in 2017 aangekondigd in het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»: «Milieuvriendelijk gedrag wordt bekijkt, door [...] het afschaffen van de teruggaafregeling voor taxi's».⁵ De toelichting op het voorstel stelt ter motivering dat er door het bestaan van de BPM-teruggaafregeling voor deze groep geen financiële prikkel in de BPM is om een milieuvriendelijke personenauto aan te schaffen.⁶ Deze groep heeft immers vanwege de teruggaafregeling de facto niet te maken met het CO₂-afhankelijke tarief. Na het vervallen van de teruggaafregeling is dat wel het geval.

De Afdeling merkt op dat, met het gehanteerde milieuarargument, de vraag opkomt waarom alleen de teruggaafregeling in de BPM voor personenauto's die worden gebruikt voor taxivervoer of openbaar vervoer, wordt afgeschaft. Dat is nogal willekeurig. Ook voor andere voertuigen⁷ – zoals voertuigen die zijn ingericht voor geldtransporten – geldt een teruggaafregeling in de BPM, maar deze regeling komt niet te vervallen.

Daarnaast doet een vergelijkbare vraag zich voor met betrekking tot de BPM-vrijstelling voor bestelauto's.⁸ Ook het vervallen van deze vrijstelling zou leiden tot heffing van BPM bij aanschaf (tegen een CO₂-afhankelijk tarief) en zou daarmee tot een financiële prikkel leiden om een milieuvriendelijke bestelauto aan te schaffen.

Ten slotte laat deze vraag zich ook stellen met betrekking tot de vrijstellingen in de motorrijtuigenbelasting (MRB) die gelden voor het houden van personenauto's die worden gebruikt voor taxivervoer of openbaar vervoer dan wel voor andere voertuigen.⁹ Ook het laten vervallen van deze vrijstellingen zou leiden tot heffing van MRB en zou – voor zover het tarief oploopt naarmate de CO₂-uitstoot toeneemt – leiden tot een financiële prikkel om een milieuvriendelijke auto te houden.

² Artikel 9 van de Wet BPM 1992.

³ Artikel 16 van de Wet BPM 1992.

⁴ Artikel IV, onderdeel A, van het voorstel.

⁵ Regeerakkoord 2017 – 2021, «Vertrouwen in de toekomst», paragraaf 5.2 (Herziening belastingstelsel), voorlaatste punt.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1 (Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer), eerste tekstblok, laatste volzin.

⁷ Artikel 15 van de Wet BPM 1992.

⁸ Artikel 13a van de Wet BPM 1992.

⁹ Artikel 72 van de Wet MRB 1994.

Met betrekking tot personenauto's die worden gebruikt voor taxivervoer of openbaar vervoer wijst de Afdeling daarbij in het bijzonder nog op de vereenvoudiging die kan worden bereikt indien de afschaffing van de BPM-teruggaafregeling gepaard zou gaan met een afschaffing van de MRB-vrijstellingsregeling. Het toezicht op de voorwaarde dat personenauto's geheel of nagenoeg geheel – dat wil zeggen voor 90% of meer – worden gebruikt voor het verrichten van taxivervoer of openbaar vervoer, kan dan vervallen en zou dan niet meer alleen voor de MRB in stand hoeven te blijven (zoals bij voorliggend voorstel noodzakelijk is).¹⁰

De Afdeling concludeert dat de toelichting op het voorstel tekortschiet als het gaat om de hiervoor aangegeven aspecten. Zij merkt dienaangaande nog op dat bij het afschaffen van de hiervoor genoemde vergelijkbare regelingen eveneens sprake kan zijn van (forse) kostenstijgingen. Maar dat aspect hoeft, gegeven de door de regering gemaakte afweging, niet als tegenargument te worden gehonoreerd, nu dat bij de taxibranche ook niet als tegenargument wordt gehonoreerd bij voorliggende afschaffing van de BPM-teruggaafregeling voor taxivervoer of openbaar vervoer.¹¹

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, daarbij te motiveren waarom alleen de BPM-teruggaafregeling wordt afgeschaft voor personenauto's die worden gebruikt voor taxivervoer of openbaar vervoer, maar vergelijkbare regelingen in de BPM en de MRB niet, en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Teruggaafregeling BPM taxi's en openbaar vervoer

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld. Zoals de Afdeling opmerkt is het milieuargument niet alleen relevant in geval van de afschaffing van de teruggaafregeling in de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992) voor taxi's en openbaar vervoer. Het milieuargument is ook relevant voor de overige in de Wet BPM 1992 en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (Wet MRB 1994) opgenomen bijzondere regelingen voor specifieke groepen voertuigen. Deze vrijstellingen, teruggaven, bijzondere tarieven en kortingen voor specifieke groepen voertuigen kennen elk hun eigen achtergrond. In het verleden is meerdere malen aandacht geweest voor deze bijzondere regelingen maar dat heeft toen geen nader gevolg gekregen.¹² Het afschaffen van de bijzondere regelingen maakt geen deel uit van het regeerakkoord. Om die reden heeft het kabinet geen voorstel in het pakket Belastingplan 2019 gedaan om ze af te schaffen. Dat neemt niet weg dat de bijzondere regelingen in de Wet BPM 1992 en Wet MRB 1994 nader bezien moeten worden. Naast de voordelen voor het milieu is namelijk ook van belang dat het afschaffen van de bijzondere regelingen zal leiden tot vereenvoudiging voor de Belastingdienst.

2. Fietskostenforfait

Indien een werkgever een fiets die voor zakelijke kilometers (waaronder woon-werkverkeer) wordt gebruikt, mede voor privédoeleinden ter beschikking stelt aan zijn werknemer, behoort de waarde van het in dat kader door de werknemer genoten privévoordeel tot het bij die werknemer (voor de inkomsten- en loonbelasting) te belasten loon. Op dit

¹⁰ Zie ook de bij de memorie van toelichting gevoegde uitvoeringstoets «Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer», onder «Handhaafbaarheid».

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 12 (Advies en consultatie), tweede tekstblok.

¹² Zie bijvoorbeeld de brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2016, Kamerstukken II 2015/16, 32 800, nr. 42.

moment bestaan er geen specifieke bepalingen over de wijze waarop de waarde van dat privévoordeel moet worden bepaald. Er is thans dan ook niet voorzien in een forfaitaire bijtelling zoals die wel geldt voor de door de werkgever ter beschikking gestelde auto (autokostenforfait).

De toelichting maakt duidelijk dat het ontbreken van duidelijke en eenvoudige regels om de waarde te bepalen van het privévoordeel van een ter beschikking gestelde fiets van de zaak, in de praktijk als een belemmering wordt ervaren om een fiets ter beschikking te stellen.¹³ Duidelijke en eenvoudige fiscale regels om die waarde te bepalen kunnen daarom bijdragen aan het aantrekkelijk maken van een fiets van de zaak en kunnen daarmee het fietsgebruik stimuleren, zo vervolgt de toelichting. Gelet hierop wordt voorgesteld de waarde van het privévoordeel voor de inkomsten- en loonbelasting te stellen op 7% van de consumentenadviesprijs van de fiets.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of die forfaitaire regeling voor de inkomsten- en loonbelasting ook gaat gelden voor de btw-heffing. Anders gezegd, de toelichting maakt niet duidelijk hoe de btw-heffing verloopt bij aanschaf van een fiets van de zaak en het vervolgens belasten van het privégebruik dat van die fiets wordt gemaakt door hetzij de ondernemer zelf, hetzij zijn werknemer. In dit verband wijst de Afdeling erop dat in de btw de correctie voor het privégebruik door de werknemer nog uitgaat van een drempel van € 749 (waar beneden geen correctie plaatsvindt), welke drempel aansluit bij de drempel die in het verleden gold voor de aanschaf van een fiets voor de loon- en inkomstenbelasting.¹⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2. Fietskostenforfait

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met de gevolgen voor de btw-heffing van een ter beschikking gestelde fiets van de zaak en het belasten van het privégebruik hiervan.

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

*De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

¹³ Zie de bij de memorie van toelichting gevoegde uitvoeringstoets «Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde tweewielers van de zaak», onder «Beschrijving voorstel/regeling».

¹⁴ Artikel 1, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, onderdeel c, van het Besluit uitsluiting aftrek omzetbelasting 1968.