

Vergaderjaar 2005–2006

30 306

Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2006)

G

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2006

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2006 op 13 december 2005¹, is door de heer Schuyer c.s. een motie ingediend naar aanleiding van de in het Belastingplan opgenomen wijzigingen van de Natuurschoonwet 1928 (NSW). Ik heb toen toegezegd over de problematiek die in de motie aan de orde werd gesteld een brief aan uw Kamer te sturen waarna de motie is aangehouden. Die brief doe ik u hierbij toekomen.

Voor een goed begrip van de problematiek zal ik allereerst ingaan op de voorgeschiedenis van de maatregelen met betrekking tot de NSW die in het Belastingplan 2006 zijn opgenomen. De bedoeling van de NSW is een fiscale lastenverlichting te geven aan landgoedeigenaren om deze daarmee beter in staat te stellen hun landgoed in stand te houden. Landgoederen zijn van belang voor het natuurbehoud en de natuurontwikkeling en vaak is de instandhouding ook vanuit cultuurhistorisch oogpunt van belang. In de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw werd duidelijk dat de NSW meer en meer gebruikt werd als instrument voor belastingbesparing en estateplanning. Steeds vaker kwamen belastingfaciliteiten van de NSW niet of nauwelijks ten goede aan de doelen waarvoor ze bestemd zijn.

Het was noodzakelijk om maatregelen te nemen tegen dit onbedoelde gebruik van de NSW, ook al met het oog op de houdbaarheid van die wet. In het Belastingplan 2000, deel IV² zijn een aantal reparaties van de NSW opgenomen, waarvan een deel in werking is getreden en een ander deel nog wacht op nadere uitwerking in een algemene maatregel van bestuur (het zogeheten Rangschikkingsbesluit NSW). Deze laatste groep van maatregelen heeft betrekking op de zogenoemde «postzegellandgoederen». In dit kader speelt ook de problematiek rond erfpacht waarop de hiervoor genoemde motie betrekking heeft. Eén van de redenen waarom de maatregelen uit het Belastingplan 2000 na al die tijd nog niet in werking zijn getreden is dat over de maatregelen intensief overleg is gepleegd met de belangenorganisaties. Dit overleg stond in het teken van het volgende spanningsveld. Enerzijds is het voorkómen van oneigenlijk gebruik van de

¹ Kamerstukken I 2005–2006, 30 306, E.

² Wet van 14 december 2000 tot wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer, de Natuurschoonwet 1928, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering, Stb. 2000, 551.

NSW niet mogelijk zonder beperkingen op te leggen aan de mogelijkheden om kleine delen van een landgoed in erfpacht uit te geven. Ik kom hier verderop op terug. Anderzijds is erfpacht voor landgoedeigenaren traditioneel een vaak gebruikt instrument bij de exploitatie van landgoederen. Aan een erfpachter van bijvoorbeeld een gebouw op een landgoed kunnen verplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze van instandhouding van het gebouw, die niet aan een huurder kunnen worden opgelegd. Het verloop van dit overleg was voor mij reden om te bezien of de maatregelen uit het Belastingplan 2000 zouden kunnen worden verzacht zonder teveel afbreuk te doen aan de bestrijding van het ongewenst gebruik van de NSW. Dit heeft geleid tot de maatregelen in het Belastingplan 2006.

Met de maatregelen in het Belastingplan 2006 wordt beoogd de zogenoemde postzegellandgoederen op een evenwichtige manier te bestrijden. De huidige NSW biedt de mogelijkheid om kleine percelen, in de praktijk vaak een woonhuis met tuin, fiscaal samen te trekken met een aangrenzend, groter, landgoed. Het gevolg hiervan is dat fiscale faciliteiten mede toekomen aan de eigenaar van dat kleine perceel, die zelf geen bijdrage levert aan het instandhouden van het aangrenzende «echte» landgoed. Deze constructie werd een standaardmanier om overdrachtsbelasting te vermijden en biedt voorts faciliteiten op het gebied van het successie- en schenkingsrecht en de onroerende-zaakbelasting.

Met de belangenorganisaties was niet in discussie dat als een landgoedeigenaar een klein stuk van zijn landgoed verkoopt, daarmee de faciliteiten van de NSW ophouden als het verkochte deel niet zelf kan kwalificeren als landgoed. Wel in discussie was de uitgifte in erfpacht van een klein perceel. Door de landgoedeigenaren wordt telkens naar voren gebracht dat een deel van een landgoed dat in erfpacht wordt uitgegeven, onderdeel blijft van het landgoed, in tegenstelling tot onderdelen die zijn verkocht. Civielrechtelijk is dit juist. Volgens het Burgerlijk Wetboek is erfpacht een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken, al dan niet tegen betaling van een periodieke vergoeding (de canon). Een erfpachter is dus geen eigenaar. Voor de fiscale wetgeving is echter niet alleen van belang hoe zaken civielrechtelijk zijn geregeld, maar ook, en met name, hoe de economische belangen liggen. Economisch kunnen onder de juridische figuur erfpacht volledig verschillende varianten schuilgaan. Er zijn vormen van erfpacht waarbij de erfpachter economisch in een vergelijkbare positie verkeert als een huurder. Het is echter ook mogelijk dat het economische belang bij bijvoorbeeld een woning in erfpacht bij de erfpachter ligt. Dat laatste komt vaak voor.

Ik refereerde in dit verband tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2006 aan woningen in Amsterdam die doorgaans op erfpachtgrond staan. Hiermee bedoelde ik niet dat in Amsterdam veel landgoederen liggen. Wel heb ik hiermee bij wijze van voorbeeld aangegeven dat de bewoners van dergelijke woningen zich eigenaar voelen en dat economisch gezien ook vaak zijn, hoewel ze civielrechtelijk slechts een zakelijk gebruiksrecht hebben. Voor de aankoop van deze woningen verlenen de banken ook gewoon een hypotheek, net zoals voor woningen in eigendom.

Als bij de uitgifte in erfpacht uitsluitend zou worden gekeken naar de juridische vorm en niet naar de economische inhoud, zou een transactie die economisch gelijk staat aan verkoop zijn toegestaan met behoud van landgoedfaciliteiten. Daarmee is de postzegelproblematiek weer in volle omvang in huis gehaald. Het wordt dan mogelijk woningen te bouwen die bijvoorbeeld vrij van overdrachtsbelasting kunnen worden overgedragen, waarvoor grote faciliteiten voor het successie- en schenkingsrecht gelden.

Zoals hiervoor aangegeven waren de reacties op de wijziging van de NSW in het Belastingplan 2000 aanleiding om de maatregelen die toen zijn aangenomen opnieuw bezien om te beoordelen of deze voor de bestrijding van het oneigenlijk gebruik van de NSW niet over hun doel heen schieten. Daarbij zag ik de mogelijkheid om een tweetal versoepelingen aan te brengen. Deze versoepelingen, waar ik hieronder nader op zal ingaan, zijn opgenomen in het Belastingplan 2006.

De eerste versoepeling houdt in dat in de NSW een onderscheid wordt gemaakt tussen vormen van erfpacht waarbij de economische eigendom berust bij de grondeigenaar en die waarbij economische eigendom overgaat op de erfpachter. De eerste variant is zonder meer mogelijk, met behoud van fiscale faciliteiten. De tweede wordt gelijkgesteld met een verkoop waarmee recht wordt gedaan aan de onderliggende economische realiteit.

Met de tweede versoepeling wordt recht gedaan aan het feit dat de faciliteiten van de NSW mede tot doel hebben het behoud van de cultuurhistorische waarde van landgoederen te vergemakkelijken. Kleine percelen die een historische verbondenheid hebben met een landgoed kunnen onder de werkingssfeer van de NSW worden gebracht, ook als deze percelen een andere eigenaar hebben dan het moederlandgoed. Dat houdt bijvoorbeeld in dat bij een landgoed met daarop een historisch met dat landgoed verbonden buitenhuis, dat buitenhuis in erfpacht kan worden uitgegeven, en toch onder de NSW kan blijven. Het voornemen bestaat om in het Rangschikkingsbesluit te bepalen dat deze regeling voor gebouwen alleen geldt indien deze dateren van vóór 1940. Dat voorkomt dat een bungalow uit 1980 of zelfs nieuwbouw hiervan gebruik kan maken.

Ik meen dat met het pakket aan maatregelen dat er nu ligt voor de NSW een goed evenwicht is gevonden tussen het belang van het behoud van natuur- en cultuurhistorische waarden en het belang van de bestrijding van oneigenlijk gebruik van de faciliteiten. Dit komt ook de houdbaarheid van de NSW ten goede.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn