Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

31 213 Belastingheffing overheidsbedrijven

Nr. 7 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2012

Hierbij bied ik u aan de notitie over de belastingplicht van overheidsbedrijven[1] die mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer heeft toegezegd tijdens het algemeen overleg van 20 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 213, nr. 3).

Op verzoek van de Tweede Kamer wordt in deze notitie ingegaan op de voor- en nadelen van de zogenoemde ondernemingsvariant. Deze variant houdt – kort gezegd – in dat overheidsbedrijven op gelijke wijze in de heffing voor de vennootschapsbelasting moeten worden betrokken als commerciële partijen.

Achtergrond van de discussie over de belastingplicht van overheidsbedrijven en het verzoek de ondernemingsvariant verder uit te werken, is de bezorgdheid over mogelijke concurrentieverstoring bij activiteiten die zowel worden verricht door de overheid als door private partijen. Het kabinet is tegenstander van oneerlijke concurrentie door overheidsbedrijven. In 2011 is de Wet Markt en Overheid door de Eerste Kamer aanvaard. Deze wet beoogt een gelijk speelveld te creëren door overheden bij het verrichten van economische activiteiten onder meer de verplichting op te leggen ten minste de integrale kosten door te berekenen. Daarnaast wordt het overheden verboden hun overheidsbedrijven te bevoordelen. De ondernemingsvariant beoogt een gelijk speelveld te creëren door overheidsbedrijven ten aanzien van winsten die zij met ondernemingsactiviteiten realiseren in de heffing van de vennootschapsbelasting te betrekken.

Over de winst van ondernemingen wordt vennootschapsbelasting geheven. Als overheidsbedrijven en particuliere ondernemingen beide ondernemingsactiviteiten verrichten en niet op dezelfde wijze over hun winsten in de belastingheffing worden betrokken, kan dit tot gevolg hebben dat voor overheidsbedrijven een oneigenlijk voordeel ontstaat. Deze mogelijke fiscale concurrentieverstoring is in de afgelopen decennia toegenomen doordat een steeds meer gemengde markt is ontstaan. De

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-31213-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

huidige wettelijke bepaling inzake de belastingplicht van overheidsbedrijven is sinds 1956 niet wezenlijk gewijzigd en derhalve niet toegesneden op de huidige situatie.
Daarnaast doet de Europese Commissie (EC), mede naar aanleiding van klachten van burgers en bedrijven, al geruime tijd onderzoek naar de wijze waarop overheidsbedrijven in Nederland in de heffing van de vennootschapsbelasting worden betrokken. Punt van zorg bij de EC hierbij is dat overheidsbedrijven, door het niet betrokken zijn in de heffing, staatssteun ontvangen die niet verenigbaar is met de interne markt. De ondernemingsvariant zou deze zorg weg kunnen nemen, waardoor voorkomen wordt dat de EC verdere stappen onderneemt.

Zowel vanuit de gedachte van een gelijk fiscaal speelveld als vanuit de huidige systematiek van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 is een keuze vóór de ondernemingsvariant de meest logische keuze.

Ik realiseer mij echter terdege dat aan invoering van de ondernemingsvariant een aantal praktische bezwaren kleeft. Zo zal deze variant leiden tot substantiële additionele administratieve lasten in verband met het vaststellen van een fiscale openingsbalans en het – in veel gevallen – maken van een afgescheiden boekhouding van de ondernemingsactiviteiten. Deze zullen het grootst zijn bij directe overheidsbedrijven, dat wil zeggen bedrijven die een dienstonderdeel van een overheidsinstelling vormen. De indirecte overheidsbedrijven (het overheidsbedrijf wordt dan uitgeoefend via een zelfstandig lichaam als NV, BV, stichting of vereniging) zullen eveneens met additionele administratieve lasten te maken krijgen, alhoewel die bij deze groep minder vergaand zullen zijn wegens de vaak al aanwezige jaarrekening[1] en boekhouding. Ook zal de ondernemingsvariant voor de Belastingdienst een substantiële uitbreiding van de uitvoeringslasten tot gevolg hebben.
Invoering van de ondernemingsvariant zal met name van de decentrale overheden veel vragen, zeker nu in deze kabinetsperiode ook andere veelomvattende zaken op hen afkomen waaronder een aantal grote decentralisaties. Het is daarom de vraag of het verstandig is om verschillende ingrijpende wijzigingen tegelijkertijd plaats te laten vinden.
Daarnaast zal de ondernemingsvariant mogelijk tot gevolg hebben dat diensten die de overheid verleent en die een semi-publiek karakter hebben, in de heffing worden betrokken. Dit zou mogelijk een opwaarts effect op de prijzen van die diensten kunnen betekenen en een extra beslag op de financiële middelen kunnen leggen.

Alhoewel de ondernemingsvariant weliswaar fiscaal theoretisch de meest zuivere variant is, lijkt (ongeclausuleerde) invoering hiervan – zeker op kortere termijn – om bovengenoemde redenen niet wenselijk.

Daarom ben ik, met de ondernemingsvariant als uitgangspunt, op zoek gegaan naar een mogelijk alternatief waarmee bovengenoemde bezwaren van de ondernemingsvariant tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht.
Met dit alternatief wil ik enerzijds stappen zetten om een level playing field te realiseren, hetgeen de grootste bezwaren van de EC tegen de huidige situatie zou kunnen wegnemen. Anderzijds wil ik voorkomen dat de overheidsbedrijven waarbij de administratieve lastenverzwaring niet in verhouding staat tot de omvang van een mogelijke ondernemingsactiviteit, in de heffing van de vennootschapsbelasting worden betrokken.
Overigens zou ik hierbij nog willen opmerken dat het primaire doel van de belastingplicht niet het genereren van extra belastinginkomsten is, maar het wegnemen van mogelijke concurrentievoordelen voor overheidsbedrijven.

[1] Zoals bedoeld in boek 2, titel 9 BW.

Het alternatief dat mijns inziens het beste invulling geeft aan de uitgangspunten van de ondernemingsvariant is de indirecte ondernemingsvariant. Op grond van de indirecte ondernemingsvariant worden indirecte overheidsbedrijven op gelijke voet met andere marktpartijen in de heffing van de vennootschapsbelasting betrokken. Invoering van de indirecte ondernemingvariant alleen is niet voldoende om het level playing field te herstellen. Voorkomen moet namelijk worden dat invoering van deze variant leidt tot (nieuwe) ongelijkheid doordat bijvoorbeeld de ene gemeente activiteiten heeft ondergebracht in een privaatrechtelijk lichaam (indirect overheidsbedrijf) terwijl een andere gemeente diezelfde activiteit niet heeft ondergebracht in een privaatrechtelijk lichaam (direct overheidsbedrijf). Daarom zal ik tegelijkertijd in overleg treden met de andere ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, zodat kan worden bezien welke activiteiten veelal zijn ondergebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen en welke activiteiten, waarbij dit nog niet het geval is, zich hiervoor zouden lenen. Op deze wijze kan vorm worden gegeven aan een evenwichtige en door partijen gedragen afbakening van activiteiten die in belastingplichtige rechtspersonen ondergebracht zouden moeten worden.

Ook zal met de invoering van de indirecte ondernemingsvariant, in combinatie met afspraken met decentrale overheden, nog aanvullend onderzoek nodig zijn naar de financiële gevolgen, de administratieve lastenverzwaring en de extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst. Alhoewel dit alternatief minder vergaand is dan de ondernemingsvariant, zal ook hier sprake zijn van een afnemende cashflow bij de indirecte overheidsbedrijven wat een mogelijk opwaarts effect op de prijzen van hun diensten zou kunnen betekenen en lagere dividendinkomsten bij de aandeelhouders. Verder zullen, als gevolg van bovengenoemde afspraken, extra administratieve lasten ontstaan in gevallen dat bepaalde activiteiten, die nu nog door het publiekrechtelijk lichaam zelf worden ontplooit, ondergebracht moeten worden in een apart lichaam. Afhankelijk van de uitkomst van deze variant zullen ook extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst ontstaan.
Tenslotte zal bij de indirecte ondernemingsvariant moeten worden bezien of de reikwijdte van de bestaande vrijstellingen afdoende is.
Op dit moment kan nog niet gezegd worden wat de precieze omvang zal zijn van de administratieve en financiële lastenverzwaring omdat dit mede afhangt van de uitkomsten van het overleg met bovengenoemde partijen.

Ik ben mij er van bewust dat dit alternatief de autonomie van de decentrale overheden raakt. Immers, er moeten afspraken worden gemaakt over hoe bepaalde taken georganiseerd moeten worden. Deze afspraken zijn een harde voorwaarde om de indirecte ondernemingsvariant in te voeren. Deze invulling van de indirecte ondernemingsvariant lijkt mij echter, alles afwegend, aantrekkelijker dan de zuivere ondernemingsvariant, gegeven de verwachte additionele administratieve lasten.
Met dit alternatief wordt als het ware op praktische wijze invulling gegeven aan de bedoeling van de ondernemingsvariant, met dien verstande dat de grootste pijnpunten lijken te kunnen worden weggenomen. Enerzijds door wettelijk vast te leggen dat indirecte overheidsbedrijven belastingplichtig worden en anderzijds door in overleg te treden met bovengenoemde partijen. Hierdoor kan namelijk worden voorkomen dat met name decentrale overheden worden geconfronteerd met een substantiële (administratieve) lastenverzwaring. Dit omdat (marginale) activiteiten, die primair het vervullen van een publieke taak betreffen, veelal buiten het beslag van de belastingheffing zullen blijven.
Met deze oplossing lijkt dan invulling te kunnen worden gegeven aan de wens het level playing field te herstellen.

Ik heb de notitie tegelijkertijd aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H Weekers