

Vaste commissie voor Financien uit de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
wetsvoorstel modernisering
vennootschapsbelastingplicht
overheidsondernemingen;
34003

ons kenmerk
ECFE/U201500079

datum
28 januari 2015

Geachte heer/mevrouw,

Op 10 februari 2015 vindt in uw commissie het voorbereidend onderzoek plaats over het voorstel van Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen (Kamerstukken I 2014/2015, 34003, nr. A). In verband hiermee brengen wij de volgende punten onder uw aandacht:

1. Een gelijk speelveld is een illusie; meer winstvrijstellingen.
2. De bij amendement ingevoerde vrijstelling voor dienstverleningsovereenkomsten reikt minder ver dan bedoeld is.
3. Verduidelijking wettoepassing bij duurzaam verhuurd vastgoed.
4. Geen fiscale administratieve verplichtingen als evident is dat geen vennootschapsbelasting is verschuldigd.
5. Budgettair neutrale uitwerking voor gemeenten.

Ad 1. Een gelijk speelveld is een illusie; afzien van objectvrijstelling; meer winstvrijstellingen

Met het wetsvoorstel wordt een gelijk speelveld beoogd tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Wij begrijpen de noodzaak daartoe. Maar het gelijke speelveld wordt met dit wetsvoorstel niet volledig bereikt. Zo geldt er een goodwillverbod voor overheidsbedrijven bij overgang van de onbelaste naar de belaste sfeer. Maar ook anderszins kan een gemeente of de overheid in het algemeen niet een op een vergeleken worden met private ondernemingen. Gemeenten (overheden) treden op in een specifiek voor hen geldend juridisch regime. Een gemeente kan vaak niet op dezelfde manier prijzen als een private onderneming. Denk aan het winstverbod bij het heffen van rechten voor diensten (artikel 229b Gemeentewet). Denk aan de plicht om voor economische activiteiten ten minste de integrale kostprijs in rekening te brengen (artikel 25i, eerste lid, Mededingingswet), terwijl private bedrijven om hun moverende redenen beneden de kostprijs kunnen aanbieden, bijvoorbeeld om een aandeel in de markt te krijgen of hun aandeel te vergroten.

Verder noemen wij de Wet financiering decentrale overheden, die gemeenten verplicht tot schatkistbankieren tegen een lagere rente dan zij op de kapitaalmarkt kunnen verkrijgen. Het verstrekken van leningen of het afgeven van garanties kan alleen plaatsvinden ten behoeve van de uitoefening van een publieke taak (artikel 2).

Het wetsvoorstel regelt dat een keuze voor het achterwege laten van een objectvrijstelling geldt voor alle vrijstellingen en voor alle (directe) ondernemingen van de gemeente, en dus niet geldt per onderneming van het publiekrechtelijk lichaam. Maar waarom zou een keuze voor het achterwege laten van de vrijstelling voor een reinigingsdienst ook moeten gelden voor bijvoorbeeld een ingenieursbureau? Een afwijking van het regime voor stichtingen en verenigingen is gerechtvaardigd, nu deze voornamelijk voor één specifiek doel worden opgericht, in tegenstelling tot de veelheid aan activiteiten die een gemeente via verschillende ondernemingen uitvoert. Zoals het wetsvoorstel nu luidt, is de bepaling (artikel 8e, lid 2) naar het ons voorkomt een dode letter.

Een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen is dus een illusie. De toelichting op het wetsvoorstel gaat niet in op de relatie met andere wetgeving en de bijzondere positie die gemeenten innemen in ons staatsbestel. Wij vragen u hier aandacht aan te besteden.

Juist met het oog op de speciale positie van de (gemeente als) overheid zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van de vrijstellingsmogelijkheden die de staatssteunregels bieden. Wij pleiten voor meer winstvrijstellingen voor instellingen die gemeenten ondersteunen omdat sprake is van diensten van algemeen (economisch) belang. Wij wijzen in dit verband op de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) van de Europese Commissie, die vrijstellingen kent op het gebied van cultuur en de instandhouding van cultureel erfgoed. Onder deze vrijstellingen vallen – onder voorwaarden – musea, orkesten en schouwburgen. Overheidssteun aan dergelijke instellingen wordt niet beschouwd als steun die de interne markt verstoort. Ook is er onlangs een uitspraak geweest van de Europese Commissie dat decentrale steun aan de ontwikkeling en revitalisering van grond in principe geen staatssteun vormt (EC, IP/14//332, 27-03-2014). Dergelijke geoorloofde staatssteun zou niet tot de winst moeten behoren.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling subsidies of daarmee vergelijkbare geldstromen vanuit de gemeente aan gelieerde algemeen nut beogende instellingen of sociaal belang behartigende instellingen – al dan niet onder voorwaarden – niet tot de winst van deze instellingen te rekenen. Zonder die geldstromen zouden veel van deze gelieerde, maatschappelijk gewenste instellingen niet kunnen bestaan. Met deze geldstroom kan ‘toevallig’ (dat wil zeggen: afhankelijk van het moment van overmaken, slechte planning) fiscaal winst ontstaan. Deze moet dan weer gesubsidieerd worden. Dat kan niet de bedoeling zijn. Gemeenten verlenen subsidie omdat de activiteit als zodanig gewenst is. Wij hebben er bijzonder veel moeite mee als gemeenten via subsidie moeten gaan betalen voor de administratieve lasten die verbonden zijn aan een wat betreft belastingopbrengst bij deze instellingen zinloze belastingplicht. Een directe vrijstelling verdient verre de voorkeur boven het moeten maken van een met behulp van fiscale faciliteiten en ‘timing’ van de subsidie praktisch op nihil sluitende aangifte vennootschapsbelasting, want daar zal het anders al gauw op neer gaan komen.

Wij verzoeken u de staatssecretaris te vragen aanpassingswetgeving te entameren die recht doet aan het maatschappelijk belang van door gemeenten gesubsidieerde activiteiten die geoorloofd zijn binnen de geldende staatssteunregels.

Ad 2. De bij amendement ingevoerde vrijstelling voor dienstverleningsovereenkomsten reikt minder ver dan bedoeld is

Bij amendement heeft de Tweede Kamer een vrijstelling voor dienstverleningsovereenkomsten in de wet opgenomen (Kamerstukken 34003, nr. 11; artikel 8e, eerste lid, onder a, ten derde, en artikel 8f, eerste lid, onder a). De bedoeling van dit amendement is helder. Als het ene overheidslichaam een overheidstaak via een dienstverleningsovereenkomst uitvoert voor een ander overheidslichaam, dan moet het uitvoerende overheidslichaam voor het resultaat uit die activiteiten buiten de vennootschapsbelasting blijven, tenzij met die overheidstaak in concurrentie wordt getreden. In de nieuwe vrijstellingsbepaling is een koppeling gemaakt met de vrijstelling voor overheidstaken. Die dekt echter niet alle gevallen.

Voorbeeld

Een gemeente heeft de taak de openbare orde en veiligheid te handhaven. Stel dat daarvoor van een andere gemeente een aantal BOA's worden geleend vanwege een specifiek project. Hiervoor wordt een dienstverleningsovereenkomst gesloten. Het is de bedoeling van het amendement, dat deze dienstverlening voor de uitlener buiten de vennootschapsbelasting blijft.

Op grond van de tekst kan dit alleen als deze activiteiten ingevolge onderdeel b buiten de vennootschapsbelasting blijven indien deze activiteiten door de afnemer van de dienst zelf zouden zijn verricht. Als de BOA's bij de gemeente zelf in dienst zouden zijn, dan komen we echter niet toe aan de vrijstelling ingevolge onderdeel b, omdat deze activiteiten vallen onder de vrijstelling van onderdeel a, ten eerste, of zelfs geen onderneming zijn, waardoor de vrijstelling van onderdeel b in het geheel niet in beeld komt. De activiteiten zijn dan niet ingevolge onderdeel b vrijgesteld, maar om andere redenen.

In dit voorbeeld gaan we ervan uit dat de vrijstellingen volgordelijk gelden. Maar dit uitgangspunt blijkt niet uit de wet. Een activiteit kan zowel een interne- als een overheidstakenvrijstelling betreffen. Maar het voorbeeld geldt in ieder geval wel als bij zelf doen geen sprake is van een onderneming. Voor bijvoorbeeld de afgifte van omgevingsvergunningen kan het wel goed gaan, omdat bij zelf doen door de leges sprake kan zijn van een ondernemingsactiviteit die onder de vrijstelling van onderdeel b valt.

De verwijzing naar onderdeel b lijkt dus ongelukkig uit te pakken en een beperktere reikwijdte aan het amendement te geven dan is beoogd.

In het wetsvoorstel (Eerste Kamer, 34003, nr. B) zou de tekst van het eerste lid sub 3 van artikel 8e als volgt kunnen worden aangepast (wijzigingen onderstreept en doorgehaald):

Artikel 8e

1. Bij het bepalen van de winst van een lichaam als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel g, of tweede lid, dan wel artikel 3, derde lid, blijven buiten aanmerking voordelen uit:

a. activiteiten verricht voor:

1°. het lichaam zelf;

2°. een privaatrechtelijk overheidslichaam van het lichaam, of

3°. een publiekrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijk overheidslichaam in het kader van een dienstverleningsovereenkomst, indien deze activiteiten niet tot belastingplicht zouden leiden dan wel de voordelen uit deze activiteiten bij die publiekrechtelijke rechtspersoon of dat privaatrechtelijke overheidslichaam bij het bepalen van de winst buiten aanmerking zouden blijven op grond van deze wet ingevolge onderdeel b, indien deze activiteiten door die rechtspersoon of dat lichaam zelf zouden zijn verricht;

De zinsnede 'op grond van deze wet' ziet zowel op 'deze activiteiten niet tot belastingplicht zouden leiden' als op 'de voordelen uit deze activiteiten'.
Eenzelfde wijziging zou dan in artikel 8f, eerste lid, onder a, moeten worden aangebracht.

Wij verzoeken u de staatssecretaris te vragen via aanpassingswetgeving de wettekst meer in overeenstemming te brengen met de bedoeling ervan.

Ad 3. Verduidelijking wetstoepassing bij duurzaam verhuurd vastgoed

Gemeenten verhuren vastgoed. Bijvoorbeeld sportaccommodaties, schoolgebouwen, theaters en voorzieningen voor maatschappelijke opvang. Maar ook horecapanden, kantoorpanden, winkelpanden en woningen. De verhuur van vastgoed aan bedrijven of particulieren is voor een gemeente geen doel op zich. De achtergrond is praktisch steeds dat een gemeente zich genoodzaakt ziet dit op te pakken omdat exploitatie van het vastgoed door een marktpartij nog niet mogelijk is of omdat moet worden opgetreden tegen misstanden of verpaupering. Totdat de commerciële markt dat vastgoed over wil nemen, is kostendekkende verhuur ervan de enige mogelijkheid.

Wij gaan ervan uit dat in deze situaties geen sprake is van het drijven van een onderneming, maar van normaal vermogensbeheer. Het criterium daarvoor is immers of al dan niet sprake is van arbeid die naar zijn aard en omvang onmiskenbaar ten doel heeft het behalen van voordelen uit de onroerende zaak die het bij normaal vermogensbeheer opkomende rendement te boven gaat (aldus ook de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2014/15, 34003, nr. 6, p. 13). En naar een dergelijk rendement wordt door gemeenten niet gestreefd. Niet relevant hierbij is dat het bij een gemeente om veel vastgoed kan gaan.

Bijlage 2 bij de zogenoemde kerstboombrief van 18 december 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 34003, nr. 13) zorgt echter voor verwarring. Daar staat onder meer: "Ook bij vastgoed zal, voor de beantwoording van de vraag of inkomsten die worden verkregen uit vastgoed in de belastingheffing worden betrokken, op basis van het leerstuk van vermogensetikettering bezien dienen te worden of het vastgoed behoort tot ondernemingsvermogen."

Dat is juist voor zover het gaat om vastgoed dat bij de gemeente gebruik is. Maar die passage zegt niets over de vraag of de verhuur van vastgoed onder het begrip normaal vermogensbeheer valt en dan niet als het drijven van een onderneming wordt aangemerkt. Zoals opgemerkt geldt daarvoor als criterium of al dan niet sprake is van arbeid die naar zijn aard en omvang onmiskenbaar ten doel heeft het behalen van voordelen uit de onroerende zaak die het bij normaal vermogensbeheer opkomende rendement te boven gaat.

Het belang lijkt hier mogelijk niet zo groot – immers, wat is de winst bij kostendekkende verhuur? – maar is dat wel vanwege de fiscale afschrijvingsbeperkingen. Er zou dan fiscaal winst moeten worden geboekt. Dat kan de bedoeling van dit wetsvoorstel niet zijn, nog los van de enorme extra administratieve lasten die eraan vast zouden zitten.

Wij verzoeken u de staatssecretaris te laten bevestigen dat sprake is van normaal vermogensbeheer bij (kostendekkende) verhuur van vastgoed aan bedrijven of particulieren uit maatschappelijke overwegingen of wegens marktfalen.

Ad 4. Geen fiscale administratieve verplichtingen als evident is dat geen vennootschapsbelasting is verschuldigd

Het wetsvoorstel leidt tot een veelomvattende administratieve operatie waarvan de kosten bij de meeste overheidsondernemingen al gauw hoger zijn dan de belasting waar het bij die ondernemingen om kan gaan. Daarmee druist het wetsvoorstel in tegen het kabinetsbeleid om de regeldruk en administratieve/bestuurlijke lasten te verminderen.

In het wetsvoorstel zijn de vrijstellingen voor (interne) diensten, overheidstaken, samenwerking en quasi-inbesteding vormgegeven als objectvrijstellingen (winstvrijstellingen). Dat betekent dat als overheden/gemeenten in eerste instantie door de 'ondernemingspoort' komen en zij wel voor een van deze vrijstellingen in aanmerking komen, zij toch belastingplichtig zijn en aan de fiscale administratieve verplichtingen moeten voldoen. Het 'belastingplichtig, tenzij' dat in de memorie van toelichting als uitgangspunt wordt genoemd, geldt dus niet. Dat geldt alleen voor de subjectieve vrijstellingen.

In de samenwerking tussen de VNG, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Financiën/de Belastingdienst ten behoeve van een goede implementatie van dit wetsvoorstel, waarnaar de Staatssecretaris van Financiën in de Tweede Kamerstukken veelvuldig verwijst, wijst de Belastingdienst steeds op zijn positie als (onafhankelijke) uitvoerder van de belastingwetgeving. Zonder een beleidsbesluit van de Staatssecretaris van Financiën zal de Belastingdienst gemeenten (en andere overheidsinstanties) dus houden aan hun fiscale administratieve verplichtingen. De hiermee gepaard gaande administratieve lasten dienen of leiden nergens toe. En daar waar sprake is van administratieve lasten is dan ook sprake van uitvoeringslasten (voor de Belastingdienst). Ook daarvoor geldt dat deze nergens toe leiden. Om die reden hebben zowel de belastingplichtigen die het aangaan als de uitvoeringsinstantie er voordeel bij wanneer de Staatssecretaris van Financiën de toezegging doet dat in dit soort gevallen gemeenten (en andere overheidsinstanties) ontheven zijn van hun fiscale administratieve verplichtingen, zoals het opstellen van een openingsbalans en het doen van aangifte.

Wij verzoeken u hierover een toezegging van de staatssecretaris af te dwingen.

Ad 5. Budgettaire neutrale uitwerking voor gemeenten

Wij pleiten voor een passende compensatie voor gemeenten (budgettaire neutraliteit), temeer daar het wetsvoorstel niet beoogt om geld van andere overheden over te hevelen naar het Rijk. Als geen adequate compensatie van de invoeringskosten en de eventueel te betalen vennootschapsbelasting plaatsvindt, kan het niet anders dan dat de lokale lasten zullen stijgen. Die tendens wordt nog versterkt doordat de introductie van de vennootschapsbelasting voor indirecte gemeentelijke bedrijven leidt tot lagere winstuitkeringen aan gemeenten.

Tot slot

Wij verzoeken u deze brief bij uw voorbereidend onderzoek te betrekken. Indien u naar aanleiding van deze brief behoefte hebt aan een mondelinge toelichting, kunt u contact opnemen met onze senior adviseur public affairs, de heer Eric de Rijk, telefoonnummer 070-3738352.

Een kopie van deze brief hebben wij gezonden aan de Staatssecretaris van Financiën.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical line ending in a dot.

drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad