

Vergaderjaar 2014–2015

34 003

**Wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten in verband met de modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen (Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen)**

Nr. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 17 oktober 2014

De vaste commissie voor Financiën belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

	Blz.
<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>Huidige systematiek</b>	<b>3</b>
<b>Vormgeving belastingplicht en algemene vrijstellingen</b>	<b>3</b>
Belastingplicht	4
Belastingplicht directe overheidsondernemingen	4
Drijven van een onderneming	4
Duurzame organisatie van kapitaal en arbeid	5
Deelname aan het economische verkeer	5
Winststreven	5
Openingsbalans en totaalwinstbegrip	6
<b>Vrijstellingen</b>	<b>7</b>
Vrijstelling uitoefening overheidstaken of publiekrechtelijke bevoegdheden	8
Vrijstelling voor «quasi-inbesteding»	9
Vrijstelling voor samenwerkingsverbanden tussen publiekrechtelijke rechtspersonen en/of privaatrechtelijke overheidslichamen	9
<b>Specifieke vrijstellingen</b>	<b>10</b>
Bekostigd onderwijs en onderzoek	10
Zeehavenbeheerders	10
<b>Administratieve lasten en uitvoeringskosten</b>	<b>11</b>
<b>EU-aspecten</b>	<b>12</b>
Europeesrechtelijke beoordeling nieuwe vrijstellingen	12

## **Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen. Deze leden steunen het principe dat overheidsbedrijven die concurreren met private partijen ook vennootschapsbelasting gaan betalen zodat er een gelijk speelveld ontstaat.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij merken allereerst op dat uit de memorie van toelichting een beeld naar voren komt van een zorgvuldige vormgeving. Dat is belangrijk, niet in de laatste plaats gezien de vergaande praktische gevolgen die aan dit wetsvoorstel kleven. Genoemde leden hebben over het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met ongenoegen kennisgenomen van de wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten in verband met de modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen. Deze leden vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van het heffen op lokale overheden. Waarom wordt het aspect van het algemene belang niet meer bij het wetsvoorstel betrokken? De Europese Commissie heeft de regering uitgenodigd tot het nemen van dienstige maatregelen. Waaraan denkt de Europese Commissie? Waarom heeft de Europese Commissie geen formele appreciatie gegeven? Heeft dit alleen te maken met een andere definitie of zijn er nog andere redenen? Wat is de reden dat de regering toch doorgaat met het onderliggende wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsbedrijven. Deze leden vinden het een goede zaak dat de oneerlijke concurrentie door overheidsbedrijven wordt aangepakt. Wel zijn deze leden beducht voor de administratieve lasten die als gevolg van deze wetgeving op gemeenten en andere overheden afkomt. De leden van de CDA-fractie zien echter ook dat in het wetsvoorstel een heel aantal knelpunten zijn opgelost ten opzichte van het geconsulteerde wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens te reageren op de vragen en opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in hun commentaar op onderhavige wet.

De regering noemt in de memorie van toelichting de verschillende brieven en notities die al sinds 1999 over dit onderwerp naar de Tweede Kamer zijn verstuurd. In deze brieven en notities zijn ook verschillende varianten uiteengezet waarop de oneerlijke concurrentie van overheidsbedrijven zou kunnen worden weggenomen. Heeft de regering voorafgaand aan het schrijven van de onderhavige wet nog een afweging gemaakt voor welke variant gekozen zou worden of stond de keuze voor de ondernemingsvariant al vast sinds de laatste notitie?

Kan de regering nog eens kort aangeven welke andere varianten er in de loop van de tijd als optie zijn overwogen en waarom niet voor deze opties gekozen is? Zijn bijvoorbeeld ook niet-fiscale alternatieven in beeld geweest, zoals in de Wet Markt en Overheid regelen dat een overheid die aan derden presteert, niet zijnde een overheidstaak, een marktconforme prijs, dus inclusief de doorberekening van vennootschapsbelasting, moet rekenen? En is de variant overwogen waarbij een overheidsonderneming

slechts belastingplichtig is, voor zover zij een onderneming drijft waarmee in concurrentie wordt getreden met private marktpartijen? In eerdere notities is ook gesproken over de variant waarbij de lijst met belastbare overheidsactiviteiten zou worden uitgebreid. Kan de regering in dat kader aangeven hoeveel klachten van private partijen over concurrentievervalsing er bij het Ministerie van Financiën zijn ingediend dan wel anderszins bekend zijn en over welke activiteiten ging dit?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooiën en private ondernemingen. Deze leden leggen de regering graag nog enkele vragen voor.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de toepassing en de gevolgen van het wetsvoorstel. Deze leden willen de regering enkele opmerkingen en vragen over het wetsvoorstel voorleggen.

Genoemde leden onderschrijven de conclusie van de Raad van State dat de gevolgen van het wetsvoorstel ingrijpend zullen zijn. Gemeenten zullen in het jaar 2015 al veel werkzaamheden hebben om de decentralisatieoperaties goed uit te voeren en zullen daarnaast geconfronteerd worden met de nodige werkzaamheden verbonden aan dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de SGP hebben twijfels of een eenjarige invoeringstermijn wel voldoende is om de Vpb-plicht voor overheidsondernemingen in te voeren en vragen de regering om dit onder de aandacht van de Commissie te brengen en te vragen om uitstel.

Het lid van de fractie 50PLUS/Klein heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen en heeft daarover een aantal vragen.

Het zou logisch zijn om overheidsondernemingen slechts belastingplichtig te maken, voor zover zij een onderneming drijven waarmee in concurrentie wordt getreden met private marktpartijen. Uit de memorie van toelichting kan niet worden afgeleid waarom daar niet voor gekozen is. Wat is de reden dat niet het concurrentiecriteria voorop is gezet, vraagt het lid van de fractie 50PLUS/Klein?

Het lid Van Vliet heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen. Daarbij resteren er vooralsnog een aantal vragen.

### **Huidige systematiek**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Europese Commissie Nederland op 9 juli te kennen heeft gegeven een formele onderzoeksprocedure te starten naar mogelijke staatssteun. Dit onderzoek richt zich op de huidige vormgeving van de vennootschapsbelasting, en reikt niet tot voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering wanneer zij de eerste resultaten verwacht naar aanleiding van deze procedure? Acht zij de kans aanwezig dat de Europese Commissie haar onderzoek staakt als Nederland -met dit wetsvoorstel- kan aantonen actie te ondernemen?

### **Vormgeving belastingplicht en algemene vrijstellingen**

De leden van de PvdA-fractie delen in grote lijnen de twee uitgangspunten die de regering heeft gehanteerd bij de vormgeving van voorliggend wetsvoorstel. Wel vragen genoemde leden hoe de Nederlandse (huidige) vorm van vrijgestelde vennootschapsbelasting zich verhoudt tot winstbe-

lastingen in andere Europese landen, in het bijzonder Duitsland, België en Luxemburg? Wat zijn als gevolg van dit wetsvoorstel de verwachte effecten voor grensoverschrijdende uitvoering van taken door directe of indirecte overheidsbedrijven?

### *Belastingplicht*

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de belastingplicht van directe en indirecte overheidsondernemingen in dit wetsvoorstel worden omgekeerd ten opzichte van de huidige situatie. De huidige situatie geeft toch meer duidelijkheid over de belastingplicht? Kan een uitputtend overzicht worden gegeven welke overheidsondernemingen op dit moment niet belastingplichtig zijn en door het onderliggende wetsvoorstel wel belastingplichtig worden?

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor directe overheidsondernemingen andere regels gelden dan voor indirecte overheidsbedrijven. Kan de regering nader motiveren waarom daarvoor gekozen is? Deelt de regering de mening dat dit ertoe zou kunnen leiden dat overheden fiscaal gestimuleerd worden om de ene activiteit zelf te verrichten en de andere activiteit onder te brengen in een privaatrechtelijke rechtspersoon? Kunnen de directe en de indirecte overheidsonderneming ook een fiscale eenheid vormen? Zo ja, onder welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er activiteiten zijn die veel gemeenten uitvoeren en die (bijna) nooit een onderneming vormen, (bijna) altijd zijn vrijgesteld of waarmee (bijna) altijd in concurrentie wordt getreden? Zo ja, is de regering bereid een lijst te verschaffen van deze activiteiten, zodat niet elke gemeente het wiel opnieuw hoeft uit te vinden?

Of is het zo dat een activiteit voor de ene gemeente wel tot belastingheffing leidt en voor de andere gemeente niet, afhankelijk van de vormgeving van de activiteit? Zo ja, kan de regering gemeenten dan een handvat meegeven welke vormgeving van activiteiten belastingplicht kan voorkomen?

### *Belastingplicht directe overheidsondernemingen*

Ondernemingen binnen één publiekrechtelijke rechtspersoon worden geacht tezamen één onderneming te vormen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of deze regel dwingend recht is of dat de publiekrechtelijke rechtspersoon er ook voor kan kiezen dat alle ondernemingen apart in de heffing van vennootschapsbelasting worden betrokken. Zo nee, waarom hebben publiekrechtelijke rechtspersonen deze keuze niet?

### *Drijven van een onderneming*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wanneer activiteiten naar hun aard verschillen, maar wel sterk met elkaar verweven zijn. In dat geval vindt immers een gezamenlijke beoordeling plaats of sprake is van het drijven van een onderneming. Als één activiteit winstgevend is en de andere activiteit verliesgevend, zou de toets of sprake is van een onderneming anders uit kunnen pakken. Wordt voor het criterium «sterke verwevenheid» aangesloten bij een bestaand fiscaal begrip of is dit een nieuwe open norm die in de praktijk nog nader moet worden ingevuld?

De regering kiest er niet voor om voor overheidsondernemingen een nieuw begrip te introduceren waarbij wordt aangesloten bij de Europeesrechtelijke definitie van «het aanbieden van goederen en diensten op een

markt». Waarom niet, vraag het lid Van Vliet? Wat zijn de gevolgen als wél wordt aangesloten bij de Europeesrechtelijke definitie? Wat zou het effect zijn van invoering van de Europeesrechtelijke definitie op de beslissingen van lokale overheden om in- dan wel uit te besteden?

#### *Duurzame organisatie van kapitaal en arbeid*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat, indien sprake is van «normaal vermogensbeheer», geen sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid. Kan de regering deze stelling illustreren aan de hand van enkele voorbeelden?

#### *Deelname aan het economische verkeer*

Het wetsvoorstel beoogt een gelijk speelveld te creëren op het gebied van de vennootschapsbelasting tussen private ondernemingen en daarmee concurrerende overheidsondernemingen. Toch moet het lid Van Vliet constateren dat met dit wetsvoorstel het ene ongelijke speelveld wordt vervangen door een ander ongelijk speelveld.

Bijvoorbeeld: het wetsvoorstel regelt dat er bij de gemeentelijke huisvuil-ophaaldienst die uitsluitend huisvuil binnen de eigen gemeentegrenzen ophaalt, sprake is van investering en dus geen deelname aan het economisch verkeer. Er is dan geen sprake van vennootschapsbelastingplicht.

Een huisvuildienst in een regio waar veel gemeenten kiezen voor investering, heeft nauwelijks kans op een opdracht. Een huisvuildienst in een regio waar gemeenten deze taak veelal uitbesteden, maakt juist veel kans op grote opdrachten. De marktordening van cruciale dienstverlenende sectoren verschilt dan fundamenteel per gemeente. Dat is toch geen gelijk speelveld?

Een sterk ideologische gemeenteraad, zou tal van taken tot in het extreme kunnen investeren of juist niet. Is het verstandig om gemeenten zelf te laten bepalen wat behoort tot de markt en wat behoort tot het domein van de overheid, vraag het lid Van Vliet?

#### *Winststreven*

Indien de publiekrechtelijke rechtspersoon met de uitoefening van de activiteiten structureel overschotten realiseert, wordt in ieder geval een winstoogmerk aangenomen, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Genoemde leden vragen de regering wat zij aanmerkt als zijnde een «structureel overschot», en hoe zich dit verhoudt tot de door publiekrechtelijke rechtspersonen veelal vereiste investeringen vanuit hun publieke taak?

De leden van de SP-fractie hebben vragen bij de derde voorwaarde van het drijven van een onderneming, namelijk het oogmerk daarmee winst te behalen, welke winst ook redelijkerwijs te verwachten valt. Waarom is de regering van mening dat het oogmerk om winst te behalen wordt aangenomen indien er structurele overschotten worden gerealiseerd? Door overschotten aan te houden door lokale overheden willen ze toch juist tijdens goede economische tijden een voorziening creëren voor slechtere economische tijden? Wat als lokale overheden door bijvoorbeeld de decentralisaties juist met tekorten te maken krijgen? Een voorziening kan toch ook de solvabiliteit verbeteren? Kan de regering een overzicht geven van de solvabiliteit bij de lokale overheden danwel overheidsondernemingen? Aan welke solvabiliteitseis moeten de overheidsondernemingen voldoen, vragen de leden van de fractie van de SP?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten wanneer sprake is van «winstpotentie». Van «winstpotentie» is volgens de memorie van toelichting in ieder geval sprake als de resultaten van een zodanige omvang zijn dat een particulier er een bescheiden bestaan aan kan ontlenen. In welke situaties is nog meer sprake van «winstpotentie»? Bij welk resultaat kan een particulier er een bescheiden bestaan aan ontlenen of is dit een nieuwe open norm die door de rechter moet worden ingevuld? De leden van de CDA-fractie leiden uit schema 1 af dat als een bescheiden bestaan mogelijk is, automatisch sprake is van belastingplicht op grond van artikel 4. Kan de regering dit nader motiveren?

Op welke wijze gaat de inspecteur toetsen of sprake is van «winstpotentie»? Wordt daarbij alleen gekeken naar de huidige bedrijfsvoering of ook naar reële mogelijkheden, zoals het verhogen van de prijs, die de rechtspersoon onbenut laat? Als een activiteit gesubsidieerd is en daarom winst behaalt, is dan sprake van «winstpotentie»? Als een overheid ervoor kiest om wegens maatschappelijke redenen de prijs laag te houden, is dan nooit sprake van «winstpotentie»?

Op welke wijze moet worden beoordeeld of een overheidsbedrijf in concurrentie treedt met andere bedrijven? Is dit slechts nationaalrechtelijk of ook internationaal? Kan de regering dit nader toelichten, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

In het wetsvoorstel is sprake van een onderneming als er sprake is van activiteiten met het oogmerk om daarmee winst te behalen. Is er bij de uitoefening van de activiteiten sprake van een realisatie van structurele overschotten, dan wordt in ieder geval een winstoogmerk aangenomen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of er sprake is van structurele overschotten, en daarmee als winstoogmerk, als een gemeentelijk bedrijf vanuit efficiëncymaatregelen een resultaat boekt, wat altijd teruggestort wordt en niet leidt tot winstuitkering? Verder vragen deze leden zich af hoe de toets op winststreven omgaat met meerdere activiteiten die niet allemaal winstgevend zijn. Wordt bij de toets gekeken naar het totaal van de activiteiten of worden de activiteiten afzonderlijk beoordeeld?

Van een zekere winstpotentie is in elk geval sprake, indien de resultaten van een zodanige omvang zijn dat een particulier er een bescheiden bestaan aan kan ontlenen, aldus de memorie van toelichting op pagina 13. Wat wordt daaronder precies verstaan, vraagt het lid van de fractie 50PLUS/Klein? Hoe wordt dit criterium uitgelegd in de situatie dat er met een activiteit vier jaar lang verlies is geleden, terwijl in het vijfde jaar winst wordt behaald? Op welk moment is dan sprake van «in concurrentie treden»? Maakt het daarbij nog uit of de activiteiten over vijf jaar bezien in totaal verliesgevend zijn?

#### *Openingsbalans en totaalwinstbegrip*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat voor de bepaling van de vermogensbestanddelen die deel uitmaken van de onderneming wordt aangesloten bij de vermogensetikettering zoals die in de inkomstenbelasting en in de vennootschapsbelasting bij stichtingen en verenigingen reeds wordt toegepast. Kan de regering dit nader illustreren aan de hand van enkele voorbeelden? Hoe wordt als gevolg van dit wetsvoorstel bijvoorbeeld omgegaan met afschrijvingen van vastgoed?

Voorts merken de leden van de PvdA-fractie op dat voor de bepaling van de totaalwinst weliswaar de werkelijke opbrengsten en werkelijke kosten tot de winst behoren, maar dat in sommige gevallen van deze hoofdregel wordt afgeweken. Dit is in elk geval niet van toepassing op het gemeentelijke zwembad dat een lagere prijs hanteert dan de commerciële aanbieder, zo blijkt uit het gegeven voorbeeld. Genoemde leden vragen de

regering daarom in welke gevallen wél van deze hoofdregel wordt afgeweken?

Hoe moet de fiscale openingsbalans worden opgesteld als de waarde in het economische verkeer niet eenduidig vaststaat, bijvoorbeeld bij grondposities, het goodwillverbod of artikel 33 Wet Vpb, vragen de leden van de fractie van het CDA? Hoe wordt voorkomen dat de openingsbalans tot ongewenste effecten leidt door de overgang van activiteiten die nu onbelast zijn en vanaf 2016 in de heffing zullen worden betrokken? Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen voor gemeenten die net de gemeentelijke gronden hebben afgewaardeerd en die vanaf 2016 belast gaan worden als de grondprijzen weer stijgen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de onderhavige wet een omslag in het denken van overheden vereist richting een meer commerciële administratie en vermogensetikettering. Deze leden denken hierbij bijvoorbeeld aan tijd schrijven door de burgemeester voor de uren dat deze overlegt over het grondprijzenbeleid, een activiteit die voor meerdere gemeenten winstgevend is. Kan de regering dit bevestigen? Op welke wijzen worden overheden hier actief tijdens de overgangperiode tot 1 januari 2016 over geïnformeerd en met deze omslag geholpen? Een ander voorbeeld is de Belastingdienst zelf. Klopt het dat de Belastingdienst belastingplichtig wordt voor de cursussen die zij tegen betaling geeft? Hoe zit het met het verlenen van betaald uitstel van betaling, oftewel kredietverlening, door de Belastingdienst?

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat als hoofdregel geldt dat de werkelijke opbrengsten en kosten tot de winst behoren. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te specificeren in welke gevallen van de hoofdregel moet worden afgeweken en de niet-werkelijke opbrengsten en kosten tot de winst behoren.

Het lid van de fractie 50PLUS/Klein is van mening dat het vraagstuk van de «totaalwinst» onvoldoende is belicht. Stel daarbij de situatie dat de besluitvorming buiten de ondernemings sfeer invloed heeft op binnen de onderneming behaalde winst. Stel bijvoorbeeld dat een gemeente besluit een aantal kavels die zij binnen het belaste grondbedrijf heeft ontwikkeld, te verkopen aan een woningcorporatie tegen een (lage) sociale grondprijs. De gemeente doet dit, omdat zij op basis van haar volkshuisvestelijke programma beleid voert voor de huisvesting van starters. Zij zou er evenwel ook voor hebben kunnen kiezen de kavels aan een particulier dan wel projectontwikkelaar te verkopen tegen een hogere marktprijs. Leidt de verkoop aan de woningcorporatie alsdan tot een winstcorrectie binnen het grondbedrijf?

### **Vrijstellingen**

De leden van de VVD-fractie lezen dat er vier algemene vrijstellingen opgenomen worden. Heeft op deze vier algemene vrijstellingen een uitvoerbaarheidstoets plaatsgevonden?

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom er een stelsel van vrijstellingen wordt opgezet. De regering is toch juist voor vereenvoudiging van de belastingen? Het onderliggende wetsvoorstel is toch complexer dan het huidige systeem? Waarom wordt er gekozen voor een open norm in plaats van een gesloten norm? Een gesloten norm geeft toch alleen maar meer duidelijkheid aan de belastingplichtige overheidsondernemingen?

### *Vrijstelling uitoefening overheidstaken of publiekrechtelijke bevoegdheden*

De leden van de PvdA-fractie merken met enige verbazing op dat de regering suggereert dat met activiteiten zoals de afgifte van identiteitsbewijzen, het voltrekken van huwelijken en het verlenen van vergunningen en ontheffingen kan worden geconcurrereerd met private partijen. Kan de regering voorbeelden geven van gevallen waarin dit momenteel het geval is? Is de regering het met genoemde leden eens dat dergelijke activiteiten onomwonden behoren tot het publieke domein?

De leden van de PvdA-fractie hebben enerzijds begrip voor de afweging van de regering geen limitatieve lijst met overheidstaken/ publiekrechtelijke bevoegdheden op te nemen. Anderzijds vrezen zij voor de eveneens door de regering genoemde rechtsongelijkheid die een open norm tot gevolg kan hebben. Ook uit de hoek van belastingadviseurs wordt gevreesd voor langdurig gesteggel over de overheidstaken/ publiekrechtelijke bevoegdheden die al dan niet leiden tot Vpb-afdracht. Genoemde leden vragen de regering hoe zij verwacht dergelijk getouwtrek te voorkomen? Is het bijvoorbeeld mogelijk via een algemene maatregel van bestuur invulling te geven aan een limitatieve lijst? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de vrijstelling voor overheidstaken inhoudt dat parkeren op de openbare weg is vrijgesteld van vennootschapsbelasting, terwijl parkeren in de gemeentelijke parkeergarage belast is met vennootschapsbelasting. Of wordt met «straatparkeren» in concurrentie getreden met andere ondernemers en is het daarom belast?

Waarom vervalt de vrijstelling voor overheidstaken indien de overheidstaak wordt uitgevoerd door een ander privaatrechtelijk overheidslichaam dan aan wie de taak is opgedragen? Volgt het niet uit de aard van een overheidstaak dat hierover geen vennootschapsbelasting verschuldigd is, ongeacht door wie de taak wordt uitgevoerd?

Hoewel het begrip «overheidstaak» al bekend is binnen de omzetbelasting, zullen veel gemeenten door onderhavige wet met de vraag te maken krijgen wat er nu wel of niet is aan te merken als een overheidstaak. Een van de vele vragen waar alle gemeenten bijvoorbeeld mee te maken krijgen is of het heffen en invorderen van belastingen een overheidstaak is of dat dat ook door private partijen kan geschieden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om een lijst te publiceren van activiteiten die vaak bij overheden voorkomen en daarbij te vermelden of die wel of niet kwalificeren als overheidstaak, om zo de administratieve lasten iets te beperken.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering van plan is om bijvoorbeeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur meer duidelijkheid te geven over welke overheidstaken, publiekrechtelijke bevoegdheden, dan wel diensten van algemeen (economisch) belang niet tot belastingplicht zullen leiden. Deze leden vragen daarnaast hoe de regering aankijkt tegen een specifiek overgangsrecht voor gemeentelijke grondbedrijven.

In de wet is gekozen voor een open norm als het gaat om de definitie van overheidstaken en geldt een vrijstelling voor overheidstaken slechts indien niet in concurrentie wordt getreden. De leden van de fractie van de SGP begrijpen deze keuze, maar zien wel het probleem dat dit tot grote rechtsonzekerheid en administratieve lasten kan leiden. Is de regering



bereid om in de toelichting een lijst van activiteiten op te nemen die kwalificeren als overheidstaken en die daarmee onder de vrijstelling vallen?

Het lid van de fractie 50PLUS/Klein constateert dat het wetsvoorstel tal van open normen heeft en het biedt daardoor veel ruimte voor de Belastingdienst. De termen onderneming, overheidstaak, en in concurrentie treden zijn voorbeelden van open en daardoor vage normen. Het maakt het onduidelijk in hoeverre maatschappelijke bedrijven geraakt worden, die door de overheid worden gestimuleerd. In hoeverre worden bijvoorbeeld SW-bedrijven en culturele instellingen waarin overheden ook de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld bestuurders te benoemen geraakt? Kan de regering hier een toelichting op geven?

#### *Vrijstelling voor «quasi-inbesteding»*

De leden van de PvdA-fractie constateren weliswaar dat verschillende overheidsbedrijven constructies opzetten van «quasi-inbesteding», maar zetten hun vraagtekens bij de motivatie daarachter. Kan de regering nader toelichten welke redenen gemeenten aanvoeren om inbesteding op dergelijke manier vorm te geven? Is dit altijd een kwestie van efficiëntie- of kwaliteitsredenen, of spelen hierin bijvoorbeeld ook het btw-compensatiefonds, dan wel het van toepassing zijn van een andere – goedkopere – CAO een rol?

#### *Vrijstelling voor samenwerkingsverbanden tussen publiekrechtelijke rechtspersonen en/of privaatrechtelijke overheidslichamen*

De leden van de CDA-fractie vinden het zeer van belang dat het wetsvoorstel een vrijstelling voor samenwerking door overheden bevat. Samenwerking is van groot belang, omdat veel overheden niet alles zelf kunnen, niet overal voldoende kennis over hebben en omdat ze zo kosten kunnen besparen. Het zou ongewenst zijn als de efficiencywinst van samenwerking wordt afgeroomd door de rijksoverheid, omdat vanwege de samenwerking de heffing van vennootschapsbelasting en omzetbelasting aan de orde komt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de heffing van vennootschapsbelasting alleen achterwege blijft bij één specifieke vormgeving van de samenwerking, namelijk het doorberekenen van de kosten naar evenredigheid van de afname. De leden van de CDA-fractie vrezen dat dit voor veel gemeenten en andere overheden tot problemen gaat leiden, omdat ze nu op een andere manier samenwerken die net zo logisch is. Deze leden denken dan bijvoorbeeld aan kostenverdeling op basis van inwoneraantal. Waarom verschilt samenwerking via een centrumgemeente wezenlijk van samenwerking via een dienstverleningsovereenkomst?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom samenwerking op basis van een dienstverleningsovereenkomst niet onder de vrijstelling valt. Deze leden hebben vernomen dat het in de praktijk niet doelmatig is om voor alle samenwerkingsverbanden een aparte rechtspersoon op te richten met als gevolg dat het samenwerkingsverband toch belastingplichtig wordt. Kan de regering hier nader op ingaan?

Ook vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het in de praktijk niet tot problemen gaat leiden dat samenwerkingsverbanden Vpb-plichtig worden wanneer hierin een Vpb-plichtige entiteit participeert. Klopt het bijvoorbeeld dat de waterschappen Vpb-plichtig worden wanneer zij samenwerken met waterbedrijven, omdat deze laatste bedrijven door het wetsvoorstel hun vrijstelling verliezen?

Kan de regering nader toelichten wat wordt bedoeld met «reële samenwerking»? Wat houdt dit vereiste precies in en op welke wijze wordt dit in de praktijk getoetst?

Bij de leden van de SGP-fractie bestaat onduidelijkheid over de samenwerkingsvrijstelling. In de memorie van toelichting staat dat «*de participanten naar evenredigheid van de afname van de activiteiten van het samenwerkingsverband bijdragen in de kosten van het samenwerkingsverband.*» Betekent dit dat een generieke kostenverdeelsleutel op basis van bijvoorbeeld inwonertal niet kwalificeert, omdat deze verdeling niet gelijk hoeft te zijn aan de feitelijke verdeling van de afname in een jaar? Betekent dit dat het samenwerkingsverband uitsluitend op basis van nacalculatie per activiteit de werkelijke kosten aan de deelnemers in rekening moet brengen? Als de generieke kostenverdeling wel kwalificeert, is het dan toegestaan om de verdeelsleutel aan te passen, bijvoorbeeld als gevolg van een wijziging van het inwoneraantal in deelnemende gemeenten? Dient een eventueel tekort ook naar evenredigheid van afname van de activiteiten te worden gedragen, of is het toegestaan om een andere verdeelsleutel te hanteren?

De leden van de SGP-fractie roepen de regering op om zo veel mogelijk te voorkomen dat de vorm van samenwerking bepalend is voor de Vpb-plicht. Deze leden vragen zich af waarom een samenwerking op basis van een dienstverleningsovereenkomst niet kwalificeert als een vorm van samenwerking en daarom niet is vrijgesteld van de vennootschapsbelasting?

### **Specifieke vrijstellingen**

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de specifieke vrijstellingen. Waarom wordt er geen specifieke vrijstelling gegeven aan de drinkwaterbedrijven? Welke overheidsondernemingen worden momenteel wel vrijgesteld van belasting en na dit onderliggende wetsvoorstel niet meer?

Waterleidingbedrijven blijven ook in het wetsvoorstel vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Waarom is dat, vraag het lid Van Vliet? Wordt het invoeren van vennootschapsbelastingplicht voor waterleidingbedrijven nog overwogen? Zo nee, waarom niet?

### *Bekostigd onderwijs en onderzoek*

Voor bekostigd onderwijs en onderzoek is een specifieke vrijstelling geregeld. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat onder onderwijs en onderzoek moet worden verstaan? Worden daaronder ook nauw met onderwijs samenhangende activiteiten begrepen?

### *Zeehavenbeheerders*

De leden van de fractie van de VVD lezen dat er een tijdelijke vrijstelling komt voor vijf met naam genoemde indirecte overheidsondernemingen en één met naam genoemde directe overheidsonderneming. Genoemde leden benadrukken dat een gelijk Europees speelveld van groot belang is. Kan de regering met absolute zekerheid aangeven dat de regering en de Commissie hetzelfde doel voor ogen hebben? Betekent de met koninklijk besluit op te heffen uitzonderingspositie voor deze zes havenondernemingen dat er geen overleg met de Kamer zal zijn over deze beslissing? En hoe is het contact op dit moment met Brussel over deze havenondernemingen?

De leden van de PvdA-fractie zijn in principe tevreden over de in dit wetsvoorstel opgenomen vrijstelling voor enkele havenbedrijven, waaronder het Havenbedrijf Rotterdam N.V. Zij constateren dat de Europese Commissie andere lidstaten heeft bevraagd over de wijze waarop zij in dit verband omgaan met hun zeehavens. Wanneer verwacht de regering hiervan de resultaten? Kan de regering toelichten waarom het onderzoek van de Europese Commissie aanleiding is tot hoop op een goede afloop?

### **Administratieve lasten en uitvoeringskosten**

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een toename van administratieve lasten voor bedrijven zal zijn en een toename van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Kan de regering aangeven wat dit daadwerkelijk gaat betekenen? Heeft er ook een uitvoerbaarheidstoets plaatsgevonden over het hele wetsvoorstel? En is er ook gekeken naar andere Europese landen en hoe ze het daar hebben geregeld?

De leden van de PvdA-fractie spreken hun zorgen uit over de hoge administratieve lasten die gepaard gaan met uitvoering voor dit wetsvoorstel. Niet alleen voor de Belastingdienst zelf, maar ook voor de circa 5000 entiteiten die vennootschapsbelastingplichtig worden. Deze leden vragen de regering of dit cijfer verder kan worden uitgesplitst naar categorie overheidsbedrijf? Bij welk van die categorieën slaat naar verwachting welk deel van de administratieve lasten neer? Staan deze administratieve lasten volgens de regering in verhouding tot de relatief kleine budgettaire opbrengst die dit wetsvoorstel naar verwachting zal genereren?

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de ingrijpende gevolgen voor zowel overheden als de Belastingdienst. Kan de regering aangeven hoeveel fte (mede)overheden jaarlijks moeten vrijmaken als gevolg van het wetsvoorstel?

In het bijzonder baren de ingrijpende gevolgen voor de Belastingdienst genoemde leden zorgen. Kan de regering meer specifiek aangeven hoeveel de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel van de Belastingdienst vergt? Hoeveel fte zal jaarlijks moeten worden vrijgemaakt voor de uitvoering en hoeveel voor de handhaving? Hoe lost de Belastingdienst dit intern op? Zal er met capaciteit worden geschoven tussen verschillende afdelingen? Kan de regering aangeven hoe is gekomen tot de conclusie dat de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn? Met wie is gesproken over de uitvoerbaarheid binnen de Belastingdienst? Zijn hier medewerkers bij betrokken op wie de uitvoering en handhaving neerkomt? Zijn deze medewerkers ook degenen die hebben aangegeven dat de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn?

De regering onderkent de grote administratieve lasten die het gevolg zijn van deze wetgeving en zegt te hebben gestreefd naar zo min mogelijk administratieve lasten voor overheden. De leden van de CDA-fractie maken zich erg zorgen over de administratieve lasten die het gevolg zijn van het onderhavige wetsvoorstel, omdat het om een zeer groot bedrag gaat in verhouding tot de opbrengst van de belasting. Kan de regering de schatting van de administratieve lasten nader onderbouwen? Hoeveel bedragen bijvoorbeeld de administratieve lasten per overheidsonderneming? Heeft de regering ook een ACTAL-advies gevraagd met betrekking tot onderhavig wetsvoorstel, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Zo nee, is de regering bereid dit alsnog te doen? De hoge administratieve lasten zijn vooral wrang in het geval er niet eens vennootschapsbelasting verschuldigd is, zoals bij vrijgestelde activiteiten.

Ziet de regering mogelijkheden om de administratieve lasten voor vrijgestelde overheidsbedrijven te beperken?

Naar de indruk van de leden van de D66-fractie is de raming van de administratieve lasten ter grootte van 6 miljoen euro voor ruim 400 medeoverheden en aanverwante overheidsondernemingen aan de lage kant. Zij vragen de regering deze raming nader te onderbouwen.

Naar schatting worden 5000 entiteiten belastingplichtig en worden de administratieve lasten geraamd op 6,5 miljoen euro, wat een bedrag van 1.300 euro per entiteit bedraagt. De leden van de SGP-fractie achten de kans groot dat individuele entiteiten geconfronteerd zullen worden met grotere bedragen en vragen de regering of een onderbouwing kan worden gegeven van het met dit wetsvoorstel samenhangende kostenplaatje.

### **EU-aspecten**

Leidt dit wetsvoorstel tot verslechtering van de concurrentiepositie door deze nieuwe Vpb-plicht doordat vergelijkbare bedrijven in de EU wel een vrijstelling hebben, vragen de leden van de fractie van de VVD?

Kan de regering aangeven waar deze nieuwe Nederlandse systematiek verschilt van de systematiek van andere (omringende) lidstaten, vragen de leden van de fractie van het CDA? Kan de regering daarbij bijvoorbeeld aangeven wat de verschillen zijn met het Duitse systeem van Vpb-heffing van overheidsbedrijven?

#### *Europeesrechtelijke beoordeling nieuwe vrijstellingen*

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat nog niet duidelijk is of de Europese Commissie kan instemmen met de vormgeving van de voorgestelde Vpb-plicht voor overheidsbedrijven. Bijvoorbeeld over de vrijstellingen bestaat nog onduidelijkheid. Is de regering nog in gesprek met de Commissie en ziet zij mogelijkheden om deze onduidelijkheid te beperken? Wat zijn de gevolgen als de Commissie oordeelt dat bijvoorbeeld een bepaalde vrijstelling niet in overeenstemming is met het Europese recht?

#### *Zeehavenvrijstelling*

Kan de regering aangeven wat, in financieel opzicht, de gevolgen zouden zijn wanneer de Europese Commissie van mening is dat de vrijstelling voor havenondernemingen dient te worden gezien als staatssteun, vragen de leden van de fractie van de SP?

De leden van de CDA-fractie hebben begrip voor het standpunt van de regering om de vrijstelling voor zeehavens te handhaven totdat ook andere lidstaten deze hebben weggenomen. Voor een eerlijke interne markt is gelijke handhaving van Europese regels nodig. De Europese Commissie is hier ook al mee bezig en duidelijk is dat de Commissie niet akkoord zal gaan met de Nederlandse zeehavenvrijstelling. Wat is het plan B van de regering? Wat doet zij bijvoorbeeld als de Commissie oordeelt dat de bijzondere vrijstelling voor de Rotterdamse haven niet is toegestaan?

#### *Overleg met de Europese Commissie*

De Raad van State merkt verschillende malen op dat de aandacht voor Europeesrechtelijke aspecten onvoldoende is of ontbreekt. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de Commissie heeft ingestemd met het

voorliggende wetsvoorstel? Ook bestaan twijfels wat betreft de mogelijkheid dat de vrijstelling voor zeehavens aangemerkt zal worden als ongeoorloofde staatssteun. Is hier voldoende rekening gehouden met het feit dat ongeoorloofde staatssteun bij andere landen niet betekent dat Nederland hier toestemming voor krijgt?

### **Budgettaire aspecten**

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het bij deze nieuwe vorm van belastingplicht erg lastig is om de precieze opbrengst te ramen, waardoor de geraamde opbrengst van 100 miljoen euro nog erg onzeker is. Toch zijn deze leden erg benieuwd hoe de geraamde opbrengst verdeeld is over verschillende categorieën overheidslichamen, zoals rijksoverheid, ZBO's, provincies, gemeenten en overige overheden. Kan de regering hier meer inzicht in verschaffen? Klopt het dat voor een groot deel van de geraamde opbrengst van 100 miljoen euro sprake zal zijn van geld van lokale overheden dat in de staatskas vloeit? Hoe verhoudt dit zich tot de decentralisaties van rijkstaken en de daardoor afnemende financiële ruimte van gemeenten? Is de regering voornemens om lokale overheden voor deze extra kostenpost te compenseren? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie lezen dat de budgettaire opbrengst van het wetsvoorstel op 100 miljoen euro wordt geraamd. Deze leden vragen hoe groot het deel van deze geraamde opbrengst is, dat opgebracht wordt door overheidsondernemingen van medeoverheden. Naar het oordeel van de leden van de D66-fractie dient het wetsvoorstel ertoe om een gelijk speelveld te bevorderen tussen overheidsondernemingen en niet-overheidsondernemingen. Het wetsvoorstel zou niet moeten leiden tot een budgettaire herverdeling tussen centrale overheid en decentrale overheden. Deze leden vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt en op welke wijze geborgd is dat decentrale overheden er niet financieel op achteruit gaan door dit wetsvoorstel.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Duisenberg

De griffier van de commissie,  
Berck