

Vergaderjaar 2009–2010

31 213

Belastingheffing overheidsbedrijven

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2010

Tijdens een algemeen overleg inzake de notitie over belastingplicht overheidsbedrijven¹ heb ik toegezegd een nader onderzoek te doen naar de vooren nadelen van de zogenaamde ondernemingsvariant. De vaste commissie voor Financiën heeft bij brief van 9 september 2009 verzocht dit onderzoek nog dat jaar aan uw Kamer te sturen. Het inventariseren en duiden van de feiten blijkt buitengewoon complex te zijn. Het onderzoek is dan ook nog niet afgerond. Over de voortgang van het onderzoek kan ik al wel het volgende mededelen.

In de aan de Kamer verzonden notitie over belastingplicht overheidsbedrijven zijn vier varianten voor het vormgeven van de belastingplicht voor overheidsbedrijven besproken:

1. de indirecte-ondernemingsvariant die de opheffing van de vrijstelling voor indirecte overheidsbedrijven behelst;
2. de ondernemingsvariant die uitgaat van een belastingplicht indien en voor zover sprake is van een onderneming;
3. de verdringingsvariant die uitgaat van belastingplicht voor zover sprake is van verdringing van belastingplichtige ondernemingen; en
4. de specifieke opsommingsvariant waarin de lijst met belaste activiteiten wordt uitgebreid.

Tijdens genoemd algemeen overleg inzake de notitie belastingplicht overheidsbedrijven heb ik geconstateerd dat een meerderheid van de Kamer een voorkeur lijkt te hebben voor de ondernemingsvariant (variant 2). Naar aanleiding hiervan heb ik toegezegd om een nader onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van genoemde variant. Hierbij zouden de gevolgen in kaart gebracht worden voor de verschillende indirecte en directe overheidsbedrijven van de tot dan toe theoretisch uitgewerkte ondernemingsvariant. Om ongewenste effecten te voorkomen, is toegezegd in het kader van dit onderzoek eveneens de bestaande vrijstellingen opnieuw tegen het licht te houden. Tevens zou nader onderzoek gedaan worden naar het BTW-plichtig maken van overheidsbedrijven. De moge-

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 213, nr. 1.

lijkheden en onmogelijkheden van het betalen van BTW en overdrachtsbelasting door overheidsinstellingen zouden hierin worden betrokken.

Kort gezegd houdt de ondernemingsvariant in dat indirecte overheidsbedrijven¹ voor zover het NV's en BV's betreft waarvan 100% van de aandelen onmiddellijk of middellijk in handen is van een Nederlands publiekrechtelijk lichaam, integraal belastingplichtig worden; stichtingen of verenigingen waarvan bestuurders uitsluitend door een Nederlands publiekrechtelijk rechtspersoon kunnen worden benoemd en ontslagen, worden dat alleen voor zover zij in fiscale zin een onderneming drijven. Directe overheidsbedrijven² zullen in beginsel op dezelfde wijze belastingplichtig worden als stichtingen en verenigingen.

Met deze variant wordt er in beginsel een volledig gelijk speelveld gecreëerd. Daar tegenover staat dat hij wel een toename van de administratieve lasten tot gevolg heeft. Deze toename van administratieve lasten vloeit voort uit de aangifteplicht voor de vennootschapsbelasting die voor zowel directe als indirecte belastingplichtige overheidsbedrijven ontstaat. Voor directe overheidsbedrijven die belastingplichtig worden, komt daarbij dat zij een aparte boekhouding bij moeten gaan houden.

Om een beeld te krijgen van de indirecte overheidsbedrijven van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen bieden de beschikbare overzichten van de participaties van deze overheidsinstellingen een handvat. Bij participaties van 100% van de aandelen in BV's en NV's is dit relatief eenvoudig. In de gevallen dat een gemeente bijvoorbeeld 30% van de aandelen in een NV of BV bezit, ligt dit echter al minder eenvoudig. Immers, in die gevallen dient nagegaan te worden wie de andere aandeelhouders zijn alvorens tot de conclusie te kunnen komen of sprake is van een overheidsbedrijf³. Bij stichtingen en verenigingen is het lastig. Daar dient onder andere nagegaan te worden of bestuurders uitsluitend door een Nederlands publiekrechtelijk rechtspersoon kunnen worden benoemd en ontslagen, alvorens tot de conclusie te kunnen komen dat sprake is van een indirect overheidsbedrijf.

Het in kaart brengen van de directe overheidsbedrijven is nog lastiger. Binnen de verschillende ministeries, provincies en gemeenten dient namelijk gezocht te worden naar onderdelen die kwalificeren als een direct overheidsbedrijf.

Voor dit onderzoek is allereerst inzicht nodig in de verschillende sectoren waarbinnen overheidsbedrijven kunnen voorkomen, zoals de zorg, het onderwijs, het vervoer en de afvalverwerking. Vervolgens dient zo nauwkeurig mogelijk in beeld gebracht te worden welke activiteiten er door de verschillende overheidslichamen in deze sectoren worden uitgeoefend, en welke daarvan een bedrijfsmatig karakter hebben. In dit kader is overleg gevoerd met andere departementen en de lagere overheden (via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg). Tevens is deze organisaties om informatie verzocht. Ook zijn gegevens uit openbare bronnen, zoals jaarverslagen, verzameld. Daarbij blijken de bedrijfsmatige activiteiten van overheidsorganisaties zeer moeilijk af te bakenen te zijn van de niet-bedrijfsmatige activiteiten. Immers, overheidsorganisaties houden meestal geen aparte administratie bij van hun bedrijfsmatige activiteiten. Om die reden alleen al kost het achterhalen van de relevante gegevens zeer veel tijd.

Ten slotte moet worden beoordeeld of deze bedrijfsmatige activiteiten voldoen aan de criteria voor het drijven van een onderneming in fiscale zin. Een onderneming is aanwezig indien sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid, die gericht is op deelname aan het

¹ Indirecte overheidsbedrijven zijn lichamen waarvan uitsluitend Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk aandeelhouders, deelnemers of leden zijn, alsmede lichamen waarvan de bestuurders uitsluitend door Nederlandse publiekrechtelijke onmiddellijk of middellijk worden benoemd en ontslagen en welker vermogen bij liquidatie uitsluitend ter beschikking van Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen komt.

² Directe overheidsbedrijven zijn bedrijven die een onderdeel vormen van een overheidsinstelling (een publiekrechtelijke rechtspersoon).

³ 100% van de aandelen dienen immers in handen te zijn van publiekrechtelijke lichamen.

economische verkeer met het oogmerk daarbij winst te behalen of, bij afwezigheid van een winstoogmerk, in concurrentie treedt. Indien een overheidsorganisatie in concurrentie kan treden met belastingplichtigen is (theoretisch gezien) al sprake van een onderneming.

Zowel bij directe als indirecte overheidsbedrijven (gedreven in de stichting/vereniging vorm) zullen de feiten steeds moeten worden geduid ter beoordeling of aan de criteria is voldaan. Met name de feiten die relevant zijn voor de criteria deelname aan het economische verkeer en het behalen van winst dan wel in concurrentie treden, zijn in concrete situaties niet altijd eenvoudig te duiden. Met betrekking tot het criterium van het behalen van winst vormt de beperkte beschikbaarheid van cijfermatige informatie een struikelblok. Wat de criteria deelname aan het economische verkeer en in concurrentie treden betreft, is de moeilijkheid gelegen in de vraag hoe ruim deze in specifieke situaties moeten worden opgevat.

In sommige gevallen lijkt het evident dat sprake is van een onderneming. Een voorbeeld binnen het onderwijs vormt het aanbieden van opfriscursussen tegen marktprijzen. Immers, behalve dat er mogelijk sprake is van een winstoogmerk, treedt een onderwijsinstelling in een dergelijk geval direct in concurrentie met andere aanbieders op deze markt. In andere gevallen ligt dat veel minder duidelijk. Als voorbeeld binnen het gevangeniswezen kan worden genoemd het in de markt afzetten van door gevangenen vervaardigde producten. Vraag is of daar sprake is van een winstoogmerk. Is dat niet het geval dan is de vervolgvraag of er wel in concurrentie getreden wordt. Een bevestigend antwoord leidt vervolgens tot de vraag of deze activiteiten die er mede op zijn gericht gevangenen voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij, een algemeen maatschappelijk belang dienen dat valt onder een bestaande vrijstelling, of waarvoor bijvoorbeeld mogelijk een vrijstelling geformuleerd zal moeten worden. Alvorens hier een verdere uitspraak over te kunnen doen, is nadere specifieke informatie nodig. Ten slotte zijn er activiteiten van zeer geringe omvang. Gedacht kan worden aan het heffen van bescheiden entreegelden voor een rondleiding in een vuurtoren. In dergelijke situaties is niet op voorhand duidelijk of sprake is van een onderneming. De vraag die dan rijst, is of het wel wenselijk is om activiteiten van zo'n kleine omvang in de belastingheffing te betrekken.

Vanwege de hierboven genoemde redenen konden enerzijds de relevante gegevens nog niet voldoende worden geïnventariseerd en anderzijds de feiten ten behoeve van de beoordeling van de criteria nog niet voldoende worden geduid. Ik verzoek uw Kamer dan ook om wat ruimte te geven, zodat ik het onderzoek waarom de Kamer heeft verzocht in goede orde kan afronden.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager