

Vergaderjaar 2007–2008

31 409

Zeevaartbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2008

In antwoord op uw verzoek van 29 mei 2008 (08-VW-B-106) waarin u een uitgebreide reactie vraagt op de brieven van prof. Mr. A.J.A. Stevens, van Loyens & Loeff N.V. van 4 april 2008 en 15 mei aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat hier onder mijn reactie aan.

Inleiding

In zijn brief van 4 april geeft Loyens & Loeff voorbeelden van maritieme activiteiten waarvan naar de mening van Loyens & Loeff de fiscale behandeling in Nederland achterloopt bij andere Europese landen.

Als oorzaak wijst Loyens & Loeff op een verstrakking van de uitvoeringspraktijk en mogelijk ook een afname van de kennis bij een aantal kantoren van de Belastingdienst. Daarnaast wordt volgens Loyens & Loeff niet volledig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het Europese steunkader biedt. Dit geldt zowel met betrekking tot de afdrachtvermindering zeevaart als de tonnageregeling.

De noodzaak voor een verruiming van de steunmaatregelen wordt beargumenteerd met een verwijzing naar het mondiale karakter van de zeescheepvaart en de gunstige regimes in sommige landen buiten Europa zoals Singapore. Gepleit wordt daarom voor het maximaal benutten van het Europese steunkader.

De brief maakt een onderscheid tussen gewenste verbeteringen in de fiscale wetgeving en in de uitvoering.

Veel van deze punten zijn ook besproken in een overleg op 20 december 2007 tussen vertegenwoordigers van de KVNR en het Ministerie van Financiën. Afgesproken is dat Financiën zich in de knelpunten van de uitvoeringspraktijk zal verdiepen en over deze knelpunten met de sector nader overleg zal voeren. Dit geldt voor zowel de toepassing van de Afdrachtfaciliteit als de tonnageregeling. In de Beleidsbrief Zeevaart 2008

is dit opgenomen als maatregel 8: »nader bezien van enkele knelpunten in de uitvoeringspraktijk».

Alvorens meer en detail op de brief van Loyens & Loeff in te gaan, wil ik benadrukken dat ik het belang van fiscale stimuleringsmaatregelen voor het zeevaartbeleid onderken. Zoals in de beleidsbrief aangegeven beogen de fiscale stimuleringsmaatregelen de zeevaartondernemingen aan Nederland te binden en de sector in staat te stellen te concurreren op de internationale maritieme markt. Ik deel de mening dat – binnen de grenzen van de beleidsdoelstellingen en die van een goede kosten/batenverhouding – het Europese steunkader maximaal benut dient te worden. Ik teken hierbij wel aan dat eventuele aanpassingen moeten passen in het Europese steunkader. Aanpassingen die leiden tot een goedkeurend besluit zullen dan ook altijd voorgelegd moeten worden aan Brussel en de instemming van de Commissie moeten krijgen.

Ik meen er goed aan te doen eerst een korte schets te geven van het Europese steunkader. Voor het verkrijgen van het beoogde «level playing field» is niet alleen van belang dat dezelfde regels gelden maar ook dat deze gelijk worden toegepast. De Europese Commissie vervult hierin een belangrijke rol.

Europese Steunkader

De afdrachtvermindering zeescheepvaart en de tonnageregeling zijn door de Europese Commissie toegestane staatssteunregelingen. Het kader voor deze steunmaatregel is vastgelegd in de Communautaire Richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer¹. De richtsnoeren hebben betrekking op internationale zeevervoer-activiteiten, dat wil zeggen vervoer van personen en goederen over zee in het internationale verkeer. In bepaalde gevallen gelden zij ook voor slepen en bagger-/zandzuigwerkzaamheden. Staatssteun is in beginsel verboden en mag alleen worden gegeven als deze door de Europese Commissie is goedgekeurd. De Europese Commissie houdt toezicht en heeft de bevoegdheid onrechtmatig toegekende staatssteun terug te laten vorderen. De Commissie maakt ook daadwerkelijk van haar bevoegdheden gebruik. Zo is onlangs tegen een aantal landen een onderzoeksprocedure gestart en is Nederland zelf enkele jaren geleden gedwongen de onrechtmatig verleende steun aan havensleepboten terug te vorderen en de wet aan te passen. Zowel door de publicatie van de nieuwe richtsnoeren in 2004 als door andere uitlatingen van de Commissie in de vorm van Beschikkingen en brieven worden de contouren en de kaders van de steunregeling steeds duidelijker. Belangrijk is dat de steunregeling specifiek is bedoeld voor «zeevervoeractiviteiten» dat wil zeggen voor vervoer van goederen en personen over zee. Dit heeft tot gevolg dat activiteiten die niet zijn aan te merken als «zeevervoer» niet in aanmerking komen voor steun, maar ook dat, naar de huidige opvatting van de Commissie, schepen die niet primair zijn bestemd voor zeevervoer, zoals de kabelleggers, kraanschepen en onderzoekvaartuigen op dit moment niet kwalificeren. De Europese Commissie streeft verder naar een «level playing field». Steunregelingen mogen niet ten koste gaan van de economie van andere lidstaten en er moet worden aangetoond dat zij niet in zodanige mate tot concurrentievervalsing tussen de lidstaten leiden dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad.

Uitvoering door de Belastingdienst

Ook de Belastingdienst streeft bij de uitvoering van de regelingen naar eenheid van beleid en een «level playing field». Uiteraard binnen de wettelijke kaders en met inachtneming van beleid, jurisprudentie en de

¹ Mededeling C(2004) 43 van de Commissie – Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer (Publicatieblad van de Europese Unie van 17 januari 2004, 2004/C 13/03).

standpunten van de Europese Commissie. In beginsel vindt de uitvoering van de steunregelingen voor de zeescheepvaart plaats op alle kantoren van de Belastingdienst. De praktijk is echter dat het merendeel van de rederijen valt onder de kantoren van de Belastingdienst in Groningen en Rotterdam. Deze kantoren verlenen in voorkomende gevallen technische bijstand aan andere kantoren. Doordat sprake is van een relatief kleine sector wat betreft aantal rederijen met bovendien een eigen problematiek, vindt verder regelmatig onderlinge afstemming plaats tussen de verschillende behandelaars. In geval van rechtsvragen worden daarbij de betreffende kennisgroepen betrokken. In geval van beleidskwesties wordt in voorkomende gevallen intern overlegd met de betreffende beleidsdirecties, niet alleen binnen het Ministerie van Financiën, maar zondig ook met die van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook wordt regelmatig overlegd met de KVNR. De praktijk is dat ook belastingplichtigen en hun adviseurs de aanspreekpunten binnen de Belastingdienst en Ministerie weten te vinden. Voor de uitvoeringspraktijk geldt verder dat geschillen altijd voorgelegd kunnen worden aan het oordeel van de rechter. De zaken die uiteindelijk aan de rechter worden voorgelegd zijn in principe meermalen en van diverse invalshoeken bekeken en berusten op een weloverwogen standpuntbepaling. Het gaat om gevallen waar de overtuiging bestaat dat inwilliging binnen de geschetste kaders niet mogelijk is dan wel daarover gerede twijfel bestaat. Dat niet lichtvaardig wordt geprocedeerd kan worden afgeleid uit het feit dat het aantal procedures beperkt is en dat in vrijwel alle gevallen de inspecteur geheel of gedeeltelijk in het gelijk is gesteld.

Hierna volgt een reactie op de door Loyens & Loeff beschreven knelpunten. Deze zijn als reeds vermeld grotendeels ook aan de orde gesteld door de KVNR in het met hun gevoerde overleg op 20 december 2007 met een vertegenwoordiging van Financiën. Voor een deel betreft het punten waarover de Kamercommissie in het rondetafelgesprek van 5 maart 2008 over de evaluatie fiscale maatregelen zeevaart vragen heeft gesteld en daar zijn beantwoord.

A1. Afdrachtvermindering zeevaart

Voorgesteld wordt het percentage voor de afdrachtvermindering te verhogen naar 45%, deze afdrachtvermindering te berekenen over het bruto loon en tevens een negatieve aangifte toe te staan.

Een verhoging van het tarief van de afdrachtvermindering van 40% naar 45% zal voor een groot deel van de reders niet leiden tot een verbetering van de effectiviteit van de regeling. Dit heeft te maken met de verzilveringsproblematiek: er kan niet meer afdrachtvermindering door de reder worden geclaimd dan dat er aan loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen door de werkgever wordt ingehouden.

De systematiek van de afdrachtvermindering is zo dat het bedrag van de afdrachtvermindering wordt berekend als een percentage (40%) van het totaal aan loon voor de afdrachtvermindering, waarna vervolgens dit bedrag in mindering wordt gebracht op het totaal aan ingehouden en af te dragen loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen. Het kan dus zo zijn dat de totale aldus berekende afdrachtvermindering hoger is dan het niveau van de totale (dus voor alle werknemers van de inhoudingsplichtige) inhouding van loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen. Er kunnen bij een verhoging van de afdrachtsvermindering naar 45% meer inhoudingsplichtigen tegen de verzilveringsproblematiek aanlopen.

Het verhogen van het percentage van de afdrachtvermindering dan wel het berekenen van de afdrachtvermindering over het bruto loon in plaats van het fiscale loon heeft dan geen enkel dan wel beperkt nut. Het leidt weliswaar op papier tot een verhoging van de afdrachtvermindering, maar ook tot een vergroting van juist die verzilveringsproblematiek. Nu al kan de afdrachtvermindering in de praktijk lang niet door alle reders ten volle worden benut vanwege de beperkte mogelijkheden van verrekening.

Het verhogen van het percentage afdrachtvermindering en het berekenen ervan over het bruto loon in plaats van het fiscaal loon vergroot dus alleen maar de verzilveringsproblematiek en heeft voor een belangrijk deel van de bedrijven alleen zin, wanneer een negatieve afdracht mogelijk zou zijn.

Een negatieve afdracht past echter niet binnen de systematiek van de wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Een afdrachtvermindering kan naar zijn aard er niet toe leiden dat de afdracht loonheffing negatief wordt. Dat is inherent aan de keuze voor het fiscale instrument. Dat geldt ook voor de andere afdrachtverminderingen binnen deze wet en voor het belastingstelsel in het algemeen en daarop kan voor de reders geen uitzondering worden gemaakt. Bovendien streeft de regering naar een uniformering van de verschillende loonbegrippen. Een apart loonbegrip voor de afdrachtvermindering zeevaart staat haaks op dit streven.

Bovenal dient rekening te worden gehouden met de Europese richtsnoeren betreffende steun aan de maritieme sector. In deze richtsnoeren wordt gesproken van verlaagde sociale zekerheidstarieven en/of inkomstenbelastingtarieven voor de zeevarende als toegestane arbeidskostenmaatregelen. De kosten uit deze heffingen kunnen, zoals in Nederland het geval is, ook terug worden betaald aan de reder. Echter, alleen in het geval er sprake is van een duidelijke koppeling met deze heffingen en er geen sprake is van overcompensatie. Toepassing van het nultarief is het maximaal toegelaten steunniveau. Een negatieve afdracht is naar mijn oordeel dan ook in strijd met deze richtsnoeren.

In de brief van 15 mei 2008 van Loyens & Loeff wordt gesteld dat het verhogen van de afdrachtvermindering naar effectief 45% van het bruto loon past binnen de Europese richtsnoeren betreffende steun aan de maritieme sector, omdat de belasting- en premiedruk voor de Nederlandse zeevarenden gemiddeld boven de 45% ligt. Zoals ik heb aangegeven, zou een verhoging tot effectief 45% alleen zin hebben bij een negatieve afdracht, hetgeen niet wordt toegestaan binnen het kader van de Europese richtsnoeren. Het gaat uiteindelijk om wat er totaal wordt ingehouden en afgedragen en wat er vervolgens als vermindering wordt gegeven aan de werkgever. Deze vermindering kan, zoals gezegd, nooit hoger zijn dan wat er door de werkgever aan loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen wordt ingehouden en afgedragen.

Ten aanzien van de effectiviteit moet ook worden opgemerkt dat een verhoging van de afdrachtvermindering niet zal bijdragen aan een groei van de werkgelegenheid van Nederlandse zeevarenden, vanwege een voortdurend tekort aan Nederlandse zeevarenden op de arbeidsmarkt. Afdrachtvermindering is een voordeel voor de werkgever en zal niet direct meer mensen stimuleren om een zeevend beroep te kiezen. Daarom is van belang dat in dat opzicht maatregelen eerder moeten worden gezocht in het bevorderen van het aanbod van Nederlandse zeevarenden. Ingrijpen in de afdrachtvermindering zal niet leiden tot een toename van de werkgelegenheid van Nederlandse zeevarenden. Het Kabinet zet in de Beleidsbrief Zeevaart daarom in op maatregelen die gericht zijn op de

aanbodkant van de arbeidsmarkt, zoals het vergroten van de instroom in het onderwijs door middel van kennismakingsstages

A2. Onderzoek aanpassing Afdrachtvermindering zeevaart aan veranderende bedrijfsvoering

De faciliteit van de afdrachtvermindering heeft betrekking op zeevarenden. Een deel van het werk dat vroeger op zee gebeurde vindt tegenwoordig in havens plaats door aan de wal werkende scheepsonderhoudsmonteurs en walkapiteins die worden ingevlogen. Het voorstel is een studiegroep in te stellen van ambtelijk Financiën, V&W en de sector die de mogelijkheden gaat onderzoeken om op deze groep de faciliteit toe te passen.

In het overleg met de KVNR heeft ook de KVNR gevraagd of het mogelijk is deze werkzaamheden onder de regeling te brengen. Met de sector is afgesproken, in lijn met maatregel 8 in de Beleidsbrief zeevaart over de uitvoeringspraktijk, dat dit punt nader zal worden onderzocht waarbij de eerste vraag die moet worden beantwoord is of een dergelijke uitbreiding van de WVA in overeenstemming is met de Europese richtsnoeren. Er is geen aanleiding om naast het lopende overleg met de KVNR een separate studiegroep in te stellen.

A3. Verlaagd tarief tonnageregeling voor scheepsmanagement

Zoals het kabinet in de Beleidsbrief zeevaart voorstelt, zal het tonnagebelastingtarief voor scheepsmanagers worden verlaagd nadat deze wijziging door de Europese Commissie is goedgekeurd.

B1. Inkomsten uit bouwtoezicht

Voorgesteld wordt dat in een uitvoeringsbesluit bepaald wordt dat inkomsten uit bouwbegeleiding onder de tonnageregeling vallen met uitzondering van a-typische gevallen waarbij in overleg met de sector vuistregels worden vastgesteld.

Dit punt is ook aan de orde gesteld door de KVNR. Met de KVNR is besproken dat over een invulling nader zal worden overlegd waarbij uiteraard moet worden voldaan aan de kaders van de Europese richtsnoeren. Daarbij is in genoemd overleg met de reders aangegeven dat de mogelijkheden beperkt lijken, omdat de tonnageregeling beperkt is tot winst uit zeescheepvaart en dat de richtsnoeren niet gelden voor steun aan de scheepsbouw. In beginsel is bouwbegeleiding een activiteit die plaats vindt in het kader van de bouw van een schip en daar door niet kwalificeert. In dit verband is ook een uitspraak van de Hoge Raad van belang. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat als werkzaamheden onderdeel vormen van de bouw van een schip, waardoor de door een belanghebbende ontvangen vergoeding deel uitmaakt van de bouw prijs van het schip, het niet in strijd met goed koopmansgebruik is dat de vergoeding, voor zover zij evenredig is aan diens aandeel in het schip, in mindering wordt gebracht op diens aandeel in de aanschaffingskosten van het schip. Voor zover de vergoeding ziet op het aandeel van derden in het schip moet de vergoeding tot de winst van het onderhavige jaar worden gerekend (HR 2 maart 2007, nr. 42 765).

Door de uitleg van de Hoge Raad kunnen inkomsten uit bouwbegeleiding voor zover deze betrekking hebben op eigen schepen in mindering worden gebracht op de kostprijs van het schip. Hierdoor is in eerste instantie sprake van uitstel van winstneming. Op een latere boekwinst kan de tonnageregeling toepassing vinden. Het arrest heeft dus tot gevolg dat voor eigen schepen de inkomsten uit bouwbegeleiding niet onder de normaal belaste winst vallen maar indirect toch onder de tonnage-

regeling. Ik ben bereid, gelet op maatregel 8 in de Beleidsbrief zeevaart over de uitvoeringspraktijk, met de sector verder te overleggen onder welke omstandigheden de «bouwbegeleiding» kan worden aangemerkt als direct samenhangend met de exploitatie van een schip. Na instemming van de Commissie kunnen in een beleidsbesluit vervolgens nadere richtlijnen voor de praktijk worden gegeven.

B2. Rente-inkomsten uit werkkapitaal en B3. Rente-inkomsten uit tijdelijk overtollige middelen

Voorgesteld wordt dat in een beleidsbesluit kenbaar wordt gemaakt dat rente-inkomsten uit werkkapitaal en uit tijdelijk overtollige middelen kwalificeren voor de tonnageregeling waardoor eenheid in de uitvoering wordt verkregen.

Ook deze punten zijn door de KVNR, onder verwijzing naar een «level playing field» tijdens het overleg met het Ministerie van Financiën aan de orde gesteld. De KVNR heeft gevraagd of ook in Nederland deze rentebaten tot de winst uit zeescheepvaart gerekend kunnen worden. In een aantal andere landen, zoals België, kunnen rentebaten in beperkte mate en onder voorwaarden onder de regeling vallen. Bij rente doet zich de vraag voor wanneer de rentebaten nog direct samenhangen met de exploitatie van een schip en wanneer sprake is van beleggingsbaten. Al vanaf de invoering van de tonnageregeling in 1996 is het beleid dat inkomsten uit het beleggen van gelden, bijvoorbeeld op deposito's, niet kunnen worden begrepen in de winst uit zeescheepvaart (Besluit nr. CPP2001/366M). Dit beleid is bevestigd met het arrest van 11 november 2005, nr. 40865. In dat arrest heeft de Hoge Raad de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam bevestigd dat het beleggen van gelden niet wordt aangemerkt als exploitatie van een schip noch als een werkzaamheid die direct met de exploitatie van een schip samenhangt. Rente is geen winst uit zeescheepvaart. Gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad is hiervoor goedkeurend beleid nodig dat tevens de instemming van de Europese Commissie dient te hebben. Uit de reactie van de Europese Commissie op het verzoek van België om rente tot de winst uit zeescheepvaart te mogen rekenen lijkt er enige, zij het beperkte, ruimte te bestaan. Door de Commissie is dit verzoek slechts zeer beperkt ingewilligd¹. Volgens de Europese Commissie vormt alleen de monetaire belegging op korte termijn van gewone kasmiddelen die bovendien uit in aanmerking komende activiteiten zijn verkregen een normale activiteit die rechtstreeks samenhangt met de hoofdactiviteit van de scheepvaartonderneming. Door de Commissie is goedgekeurd dat slechts korte termijnbeleggingsinkomsten uit het bedrijfskapitaal, voor zover deze overeenkomen met de opbrengst van de gewone kasmiddelen van de onderneming welke bovendien nog uit in aanmerking komende activiteiten moeten zijn verkregen tot de winst uit zeescheepvaart worden gerekend. Ik ben bereid, gelet op maatregel 8 in de Beleidsbrief zeevaart over de uitvoeringspraktijk, om in overleg met de KVNR de mogelijkheden voor Nederland nader te onderzoeken. In het kader van eenheid van beleid en uitvoering kan, na verkregen toestemming van de Commissie, het beleid in een beleidsbesluit worden opgenomen.

B4. Schrappen beperkende voorwaarde aantal CV's dat als één onderneming wordt gezien

Deze voorwaarde is indertijd opgenomen om aan de markt een zgn. «safe-harbour» te bieden voor situaties waarin gekozen werd voor het normale winstregime en deelnemers per participatie in aanmerking kwamen voor bepaalde fiscale faciliteiten zoals de stakingsvrijstelling en investeringsaftrek. Door de wijziging in de wetgeving is de betekenis van de voor-

¹ BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE van 30 juni 2004, betreffende een reeks door België voorgenomen fiscale maatregelen ten behoeve van het zeevervoer (Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 2040).

waarde fiscaal niet langer relevant en wordt deze nu als een beperking gevoeld. In het gesprek met de KVNR is al aangegeven dat het voornemen bestaat bij een heruitgave van het besluit de voorwaarde in te trekken waardoor de beoordeling afhankelijk wordt van de feitelijke omstandigheden.

B5. Interpretatie «voornamelijk op zee» voor sleep- en hulpverleningsvaartuigen

Voorgesteld wordt om in een beleidsbesluit het criterium «voornamelijk op zee» criterium niet toe te passen op andere sleep- en hulpverleningsvaartuigen dan havensleepboten.

Het algemene wettelijke criterium voor de afdrachtfaciliteit zeescheepvaart is dat de schepen in een tijdvak grotendeels op zee worden geëxploiteerd. Gevolg is dat zeesleepboten die in een tijdvak van een maand meer dan 15 dagen in de haven liggen in die maand niet kwalificeren. Het probleem manifesteert zich bij enkele zeesleepboten die in een haven stand-by liggen voor het geval zich een calamiteit op zee voordoet. Het betreft hier de uitleg van de huidige wetgeving. In het overleg met de KVNR is dit besproken. In dat overleg is aangegeven dat de uitleg van de inspecteur in overeenstemming is met de wettelijke regeling. Toegezegd is dat het door de inspecteur ingenomen standpunt intern nog eens zou worden getoetst. Over de uitkomst van die interne toetsing loopt, gelet ook op maatregel 8 in de Beleidsbrief zeevaart over de uitvoeringspraktijk, nog contact.

B6. Meer types schepen laten kwalificeren voor de fiscale faciliteiten

Hier wordt bedoeld op het ook onder de tonnageregeling kunnen brengen van onderzoeksschepen, kabelleggers, kraanschepen etc.

De Europese Commissie heeft in december 2004 Nederland schriftelijk medegedeeld dat zij niet kon instemmen met het voorstel van Nederland om dergelijke schepen onder de tonnagebelasting te brengen. De Commissie merkt activiteiten van deze typen schepen niet als vervoer van personen of goederen over zee aan, maar als het verlenen van maritieme diensten.

De Commissie heeft echter in februari van dit jaar uiteindelijk de lidstaten om advies gevraagd in hoeverre onderzoeksschepen, kabelleggers, kraanschepen etc. in een gelijkwaardige situatie kunnen worden geplaatst als de koopvaardij, sleep- en baggersector.

In dat verband heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat recentelijk per brief, afgelopen april, bij de Europese Commissie opnieuw gepleit voor het onder de tonnageregeling brengen van onderzoeksschepen, kabelleggers, kraanschepen etc. De Commissie moet nog naar aanleiding van deze consultatie een standpunt publiceren. In 2010 zullen de richtsnoeren betreffende staatssteun aan de maritieme sector door de Europese Commissie worden geëvalueerd. Ook dat moment zal, indien nodig, worden aangegrepen om specifieke punten onder de aandacht van Brussel te brengen.

Ik vertrouw erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd,

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager