

Vergaderjaar 2015–2016

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. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2016

Ter uitvoering van de moties die zijn ingediend naar aanleiding van het debat over het vervallen van de vrijstelling van vennootschapsbelasting (Vpb) voor de Nederlandse zeehavens (Handelingen II 2015/16, nr. 75 Herdruk, item 28 en Kamerstuk 34 003, nrs. 18, 19 en 23) bericht ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken, het volgende.

De beëindiging van de Vpb-vrijstelling voor zeehavens heeft als gevolg dat zeehavens die eerder waren vrijgesteld, Vpb-plichtig worden voor boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2017. Een verplichting die gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering en concurrentiekracht van de desbetreffende havenbedrijven zeker ten opzichte van havenbedrijven in de ons omringende landen die voorsnog niet of nauwelijks winstbelasting betalen. Dit concurrentienadeel lijkt echter van tijdelijke aard, aangezien de Europese Commissie aan België en Frankrijk heeft opgedragen om dienstige maatregelen te treffen om de Vpb-vrijstellingen af te schaffen. Duitsland kent geen Vpb-vrijstelling, maar de Europese Commissie heeft inlichtingen gevraagd naar de publieke middelen die besteed worden in de Duitse zeehavens.

In dat licht heeft uw Kamer zorgen geuit over de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en het kabinet in een drietal moties gevraagd om met voorstellen te komen om die concurrentiepositie veilig te stellen.

1. De motie van het lid Belhaj (Kamerstuk 34 003, nr. 18) verzoekt de regering om in overleg met de havenbeheerders de kosten van het havenbeheer te bezien en een helder onderscheid te maken tussen de publieke taken en de taken die de havenbeheerders zelf dienen uit te voeren.

De Nederlandse havenbeheerders voeren naast private taken ook een groot aantal publieke taken uit. Enkele taken vallen in het schemergebied

tussen publiek en privaat. Een helder onderscheid, zoals door het lid Belhaj gevraagd, is daarmee niet te geven. Ook binnen de EU is momenteel niet altijd helder welke taken binnen het publieke en welke binnen het private domein vallen. Dit is één van de redenen waarom EU richtsnoeren voor staatssteun aan zeehavens gewenst zijn. Investerings in algemeen openbaar toegankelijke infrastructuur worden als publiek gezien. Dit kan anders zijn wanneer deze infrastructuur voor economische activiteiten kan worden gebruikt. Denk daarbij aan het baggeren van havenbekkens en de aanleg van kades. Op dit moment neemt de overheid de aanleg en het onderhoud van de maritieme toegangsweg voor zijn rekening, evenals de publieke (weg en spoor) infrastructuur. De havenbeheerders en het havenbedrijfsleven zijn zelf verantwoordelijk voor (potentieel) commercieel exploitabele infrastructuur, waar wij in Nederland, anders dan in bijvoorbeeld Duitsland en België, eveneens de havenbekkens en de kades toe rekenen.

Onbetwist publieke taken hebben bijvoorbeeld te maken met de (nautische) veiligheid in de haven. Het loodswezen is daarbij in de loodsenwetgeving gereguleerd, maar wordt privaat gefinancierd door de reders (zoals in alle EU lidstaten). De overheidstaken, vaak aangeduid met de term «havenmeestertaken», worden deels door Rijkswaterstaat en deels door de havenbeheerders uitgevoerd in opdracht van het Rijk en de gemeente. Daarnaast voeren havenbeheerders veelal ook lokale publieke taken uit.

Voor zover de vraag van het lid Belhaj zich toespitst op de vraag of taken die door de havenbeheerders worden uitgevoerd zich lenen voor publieke financiering, dient erop te worden gewezen dat voor een deel van de publieke taken, waaronder de publieke infrastructuur en een groot gedeelte van de Rijkshavenmeestertaken reeds in publieke financiering is voorzien. De loodsdienstverlening wordt in Nederland privaat bekostigd en komt daarmee voor rekening van de reders die de Nederlandse havens aandoen.

De havenbeheerders dragen daarnaast soms bij aan de bekostiging van publieke infrastructuur, omdat er voor hen een «business case» ligt om in deze infrastructuur te investeren. Meestal is de aanleiding voor deze bijdrage gelegen in een projectversnellend effect of draagt de bijdrage bij aan een betere inpassing in de bestaande omgeving.

Ik constateer dat het Nederlandse stelsel goed functioneert. Havenbedrijven werken kostendekkend, voor eigen risico en zijn in staat om winst te maken. Tegelijkertijd behoort de havendienstverlening tot de top van de wereld. Het is dus mogelijk om zonder financiële steun van de overheid voor de directe havengerelateerde taken een financieel gezonde bedrijfsvoering te combineren met hoogwaardige kwaliteit. Ik zie geen reden om hier verandering in aan te brengen.

2. De motie van het lid Van Vliet (Kamerstuk 34 003, nr. 23) verzoekt de regering zich langs diplomatieke weg ertegen te verzetten dat Nederlandse zeehavens per 1 januari 2017 op achterstand worden gezet ten opzichte van zeehavens in andere EU Lidstaten door bijvoorbeeld sterk aan te dringen op versneld afbouwen van die vormen van staatssteun aan die andere havens.

Het kabinet heeft zich in het verleden en blijft zich ook nu nog steeds langs diverse diplomatieke kanalen inzetten voor eerlijke concurrentie tussen de zeehavens en richt zich daarbij specifiek op de aanpak van concurrentieverstorende maatregelen door andere EU lidstaten. Hieronder heb ik een aantal initiatieven uiteengezet.

EU havendienstenverordening

Met de EU havendienstenverordening worden (onder meer) de financiële stromen tussen overheden en havenbeheerders transparant gemaakt. Dat is een belangrijke eerste stap in het aanpakken van ongeoorloofde staatssteun. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Raad heb ik een akkoord bereikt met het Europees Parlement over de inhoud van de verordening. Het is nu aan het Slowaaks voorzitterschap om de behandeling van de verordening af te ronden. Na een laatste overleg tussen de Raad en het Europees Parlement, zal daarover dit najaar in de Transportraad en in het Europees Parlement kunnen worden ingestemd.

Algemene Groepsvrijstellingsverordening

De Europese Commissie heeft voorgesteld om een categorie investeringen in zeehavens aan de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) toe te voegen. De AGVV maakt het de EU lidstaten mogelijk om onder voorwaarden staatssteun te verlenen voor de categorieën steun die hierin zijn opgenomen. Lidstaten hoeven deze staatssteun dan niet van tevoren ter goedkeuring bij de Europese Commissie aan te melden, maar kunnen de staatssteun direct verlenen. Het kabinet heeft in mei gereageerd op deze openbare consultatie. Daarnaast heb ik samen met EP-rapporteur de heer Fleckenstein twee brieven gestuurd, waarvan één recent nog, aan EU Commissaris Vestager waarin wij haar oproepen om vaart te maken met deze revisie van de AGVV en alsnog te komen met richtsnoeren staatssteun. De AGVV stelt immers categorieën van toegestane steun aan zeehavens vrij van de aanmeldingsverplichting, terwijl richtsnoeren staatssteun duidelijkheid moeten geven wanneer er wel of geen sprake is van staatssteun in de overige gevallen. EU Commissaris Vestager geeft in een reactie aan dat zij na een tweede consultatie dit najaar de revisie van de AGVV in het eerste kwartaal van 2017 wil afronden. Daarnaast geeft ze aan vooralsnog geen plannen te hebben om te komen met richtsnoeren staatssteun aan zeehavens. Dit standpunt kan heroverwogen worden indien er voldoende ervaring is opgedaan met staatssteun aan zeehavens waaronder de AGVV revisie, aldus de EU Commissaris.

Richtsnoeren staatssteun aan zeehavens

Richtsnoeren staatssteun aan zeehavens moeten duidelijkheid geven wanneer er al dan niet sprake is van staatssteun bij zeehavens en over de uitvoeringspraktijk van de Europese Commissie als het gaat om staatssteun aan zeehavens. Naar mijn mening is deze uitvoeringspraktijk niet consequent en in sommige gevallen discutabel. Zowel alle EU lidstaten als het Europees Parlement hebben bij de Europese Commissie erop aangedrongen te komen met richtsnoeren staatssteun aan zeehavens. Ook bij komende gelegenheden zal door het kabinet bij de Europese Commissie en in contacten met andere lidstaten de wens voor richtsnoeren staatssteun aan zeehavens en de afbouw van ongeoorloofde staatssteun onder de aandacht worden gebracht. Het is echter de exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie om al dan niet met richtsnoeren te komen.

3. De motie van het lid Aukje de Vries (Kamerstuk 34 003, nr. 19) verzoekt de regering: a. aan te dringen op spoedige invoering van de havenverordening; b. de havens te ondersteunen in hun beroep tegen het vervallen van de vrijstelling; en c. voor Prinsjesdag 2016 richting de Tweede Kamer te komen met een plan met concrete maatregelen om de concurrentiepositie van de Nederlandse havens te bewaken.

Ten aanzien van de EU havendienstenverordening heeft dit kabinet tijdens het Nederlandse voorzitterschap de onderhandelingen tussen het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Transportraad geleid en is het gelukt om op alle artikelen overeenstemming te bereiken. Slowakije heeft 1 juli de voorzittersrol van Nederland overgenomen en is gecommitteerd om de laatste handelingen rondom deze verordening die betrekking hebben op de inleidende overwegingen af te ronden. Daartoe heeft de Slowaakse vertegenwoordiger het hele onderhandelingsproces met de Nederlandse vertegenwoordiging meegelopen zodat een naadloze overgang is verzekerd.

Ik heb gelet op het voortvarende verloop van de onderhandelingen tot op dit moment de verwachting dat er dit najaar over de gehele tekst van de verordening overeenstemming kan worden bereikt met het Europees Parlement. Na stemming in het Europees Parlement over het bereikte compromis alsmede in de Transportraad kan de verordening dan nog dit jaar in werking treden.

In antwoord op het verzoek om de havens te ondersteunen in hun beroep tegen het vervallen van de Vpb-vrijstelling heeft de Staatssecretaris van Financiën hierover eerder reeds een toezegging gedaan aan uw Kamer (Kamerstuk 34 003, nr. 17). Inmiddels hebben de Nederlandse zeehavens daadwerkelijk beroep ingesteld bij het Europese hof en zal Nederland zich conform de eerdere toezegging intervensiëren in dat beroep.

Concurrentiepositie Nederlandse zeehavens

Uw Kamer heeft mij gevraagd om met concrete maatregelen te komen om de concurrentiepositie van de Nederlandse havens te bewaken. Dit heeft u tijdens het Algemeen Overleg over zeehavens op 29 juni jl. nog eens herhaald (Kamerstuk 29 862, nr. 32).

Laat ik ten eerste vaststellen dat Nederland wereldwijd goed staat aangeschreven als het gaat om de havens, de infrastructuur met de achterlandverbindingen en de logistieke afhandeling. Niet voor niets wordt de Nederlandse haveninfrastructuur al vier jaar op rij als beste gescoord door het World Economic Forum en staan we al jaren hoog (in 2016 op de vierde plaats) in de internationale Logistics Performance Index van de Wereldbank. Dat is mede dankzij het gevoerde beleid en de investeringen door de overheid in de afgelopen jaren en het verstandige beleid van de havenbedrijven zelf. Ook het niveau van de nautische dienstverleners in de haven is van mondiaal topniveau. En de douane wordt geroemd om de wijze waarop, binnen de wettelijke grenzen, flexibel en inventief ruimte gegeven wordt aan de logistieke processen.

Dit mag echter niet leiden tot zelfgenoegzaamheid of achteroverleunen. Via de maritieme strategie, het werkprogramma zeehavens en de reguliere infrastructuurprogrammering blijf ik mij inzetten voor het behoud en de versterking van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens.

Het werkprogramma zeehavens, wat een samenwerkingsprogramma is tussen het Rijk, de zeehavenbeheerders, het zeehavenbedrijfsleven en de topsector Logistiek, bevat talloze maatregelen die erop zijn gericht om de concurrentiepositie van zeehavens te versterken. De looptijd van het eerste werkprogramma eindigt aan het einde van dit jaar. Ik ben voornemens om in 2017 samen met de partners een vervolg te geven aan dat werkprogramma. Concurrentiepositie is als één van de centrale thema's door de havenbedrijven en havenbedrijfsleven al aangedragen.

Daarnaast zet het kabinet in op versterking en vernieuwing van de chemie-, raffinage- en utiliteitenclusters in de zeehavens, onder andere via de uitvoering van het actieplan voor Rotterdam-Moerdijk dat begin dit jaar door de heer Willems is opgesteld en dat breed draagvlak heeft gekregen bij het bedrijfsleven. Het industriecluster Rijnmond en Moerdijk is succesvol en heeft potentieel maar staat ook voor grote transitieopgaven in de energie en chemie.

Effecten Vpb-plicht zeehavens

Voor de effecten die de nieuwe Vpb-plicht heeft op de zeehavens heb ik dit voorjaar onderzoek laten uitvoeren door de onderzoekscombinatie RHV-Erasmus Universiteit en Ecorys naar de economische en werkgelegenheidseffecten. Dit onderzoek treft u als bijlage bij deze brief aan¹.

In de onderzoeksrapportage wordt geconcludeerd dat de invoering van de Vpb-plicht naar alle waarschijnlijkheid niet tot grote verschuivingen van lading zal leiden en evenmin grote werkgelegenheidseffecten heeft.

Bij een volledige doorberekening aan de markt van de door het Ministerie van Financiën geraamde bedrag van € 35 miljoen aan Vpb-opbrengsten, is sprake van een mogelijk verlies aan directe werkgelegenheid van tussen de 154 en 368 banen. Op de totale werkgelegenheid in de Nederlandse zeehavens zou het hiermee gaan om afname van tussen de 0,08 en 0,21 procent. Dit gaat gepaard met een verlies van tussen de 17,5 miljoen en 42,6 miljoen euro aan directe toegevoegde waarde. De indirecte effecten worden geschat op een verlies van tussen de 149 en 356 banen en een verlies van 11 tot 26 miljoen euro aan indirect toegevoegde waarde. In percentages van het totaal gaat het dan om een verlies van 0,1 tot 0,2%.

Overigens is het goed denkbaar dat een deel van de Vpb-afdracht niet zal worden doorberekend aan de markt, maar gevonden kan worden in efficiencymaatregelen in de eigen organisatie van de havenbedrijven. Als door bezuinigingen in de eigen organisatie of andere maatregelen de doorberekening aan de markt kan worden teruggebracht, dalen eveneens de economische en werkgelegenheidseffecten. Anderzijds is het niet onaannemelijk dat de Vpb-afdracht in meer of mindere mate ook ten koste zal gaan van de investeringsportefeuille van de havenbedrijven.

Uit dit onderzoek kan worden opgemaakt dat er op dit moment geen redenen zijn voor meerjarige maatregelen om mogelijke (beperkte) economische en werkgelegenheidseffecten terug te dringen. Daar komt bij dat er op dit moment moeilijk zekerheid is te krijgen over de daadwerkelijke afdracht van de Vpb voor zeehavens in de eerste boekjaren en dus over de daadwerkelijke effecten. Dit hangt af van de inrichting van de (fiscale) openingsbalans, die in overleg met de betreffende zeehaven wordt vastgesteld door de Belastingdienst. De eerste daadwerkelijke afdracht zal plaatsvinden in het jaar 2018 (over het boekjaar 2017).

Concurrentie versterkende maatregelen

De resultaten van dit onderzoek pleiten ervoor om voor concurrentieversterkende maatregelen geen overhaaste beslissingen te nemen. Zoals ik in het begin van deze brief al aangaf, blijft de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens mijn aandacht hebben. Zo investeren we ook de komende jaren in publieke infrastructuur in en om de zeehavens.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Rijksbijdrage infrastructurele projecten direct rondom de zeehavens

Project	Budget (x € miljoen)	Oplevering
Verruiming vaarweg Eemshaven-Noordzee	30	2017
Zeeuwse lijn	27	2017
Zeetoeegang IJmond	604	2019
Calandbrug	158	2020
Nieuwe Sluis Terneuzen	174	2021
Blankenburgverbinding	857	2022–2024
Kanaal aanpassing Gent Terneuzen	165	pm
	(maximaal)	
Spooraansluiting Tweede Maasvlakte	217	pm

Bron: Kamerstuk 34 300-A, nr. 4, MIRT overzicht 2016

In dit overzicht zijn de publieke infrastructurele investeringen in en om de zeehavens opgenomen. De publieke infrastructurele investeringen in verbindingen in het achterland komen hier nog eens bovenop.

Desondanks blijft er natuurlijk ook wat te wensen over. Denk aan de investeringen die nodig zijn voor de maatwerkgeul Wielingen en de gewenste verdieping van de Nieuwe Waterweg. Voor de Wielingen ben ik met Zeeland Seaports in overleg om de financiële middelen voor dit project te vinden. Het gaat om een relatief gering bedrag, maar zoals u weet is er op dit moment vanwege de overprogrammering op vaarwegen maar beperkt budget beschikbaar op korte termijn. Desalniettemin onderschrijf ik de meerwaarde van dit project voor de deltaregio en verwacht voorjaar 2017 hierover een besluit te kunnen nemen.

Wat betreft de verdieping van de Nieuwe Waterweg ben ik van mening dat, in lijn met het eerder genoemde plan Willems ter versterking van het petro-chemische complex in de Botlek, een concurrentieversterkende investering op zijn plaats is. Het project kent hoge maatschappelijke baten zoals onderschreven door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in een «second opinion» en een positieve, afgeronde Milieu Effect Rapportage. Daarom ben ik, als onderdeel van de uitvoering van het plan Willems, bereid tot financiering van maximaal € 35 miljoen. Deze middelen worden gedekt uit vrijvallend budget uit de onvoorziene middelen van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Nu Maasvlakte 2 gerealiseerd is kent PMR een aflopend risicoprofiel en daarom acht ik het verantwoord om genoemd bedrag aan te wenden voor verdieping van de Nieuwe Waterweg. Bovendien past verbetering van de bereikbaarheid van het bestaande Botlek gebied binnen de PKB PMR.

Dit is het resultaat van de afspraak zoals in het BO-MIRT van 2015 is afgesproken ten aanzien van de Nieuwe Waterweg (Kamerstuk 34 300 A, nr. 17, bijlage 1). Daarbij wil ik vooropstellen dat mijn bijdrage voor een betere maritieme bereikbaarheid van het Botlek gebied niet los kan staan van investeringen die het havenbedrijfsleven zelf zal moeten doen in verruiming van de capaciteit van terminals en kades. Voor de aanzienlijke investeringen van het Havenbedrijf Rotterdam is mogelijk een besluit van de aandeelhouders nodig (aandeelhouders zijn het Rijk en de gemeente Rotterdam), dat ik nauwlettend zal volgen in verband met mijn bijdrage aan de Nieuwe Waterweg. In overleg met het Havenbedrijf Rotterdam zal bekeken worden of realisatie in 2017 mogelijk is en samen met RWS zal ik afspraken maken over de uitvoering. De verziltingsproblematiek heeft uiteraard mijn aandacht.

Met de afronding van de onderhandelingen over de EU havendienstverlening worden de financiële stromen tussen overheden en zeehavens straks beter inzichtelijk gemaakt. Dat is een belangrijke stap naar het

tegengaan van ongeoorloofde staatssteun binnen de EU. In dat kader heb ik de Europese Commissie nogmaals opgeroepen om te komen met richtsnoeren staatssteun voor zeehavens. Een oproep die ik zal blijven herhalen totdat deze richtsnoeren er daadwerkelijk zijn.

Inmiddels is het belastingregime in België en Frankrijk onderwerp van onderzoek door de Europese Commissie. De formele procedure hiervoor is gestart, zodat de ongelijke situatie die tussen Nederland en deze landen ontstaat per 1 januari naar het zich laat aanzien een beperkte duur zal hebben. De Europese Commissie heeft Duitsland om meer informatie gevraagd over staatssteun aan de Duitse zeehavens.

Ten behoeve van het werkprogramma zeehavens dat begin volgend jaar wordt geactualiseerd, ga ik een onderzoek in gang zetten om de actuele relevante ontwikkelingen voor de zeehavens in kaart te brengen. Naast de nieuwe belastingplicht zijn er immers ook talloze andere ontwikkelingen in de zeehavens die van invloed zijn op de concurrentiepositie. Denk daarbij aan de noodzakelijke energietransitie, verduurzaming en innovaties die in de zeehavens moeten plaatsvinden. Maar denk ook aan de ontwikkeling van de zijderoute, de opkomende havens in Oost- en Zuid-Europa en niet op de laatste plaats de Brexit die onvermijdelijk gevolgen zal hebben voor de handelsstromen en logistiek tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Op basis van deze inventarisatie kunnen deze ontwikkelingen in het geactualiseerde werkprogramma worden voorzien van een gepaste en effectieve aanpak.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus