

Vergaderjaar 2012–2013

**31 213**

## **Belastingheffing overheidsbedrijven**

**Nr. 9**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 8 maart 2013

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Financiën naar aanleiding van de brief van 11 mei 2012 inzake de belastingplicht van overheidsbedrijven (Kamerstuk 31 213, nr. 7).

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 maart 2013.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,  
Berck

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD***

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek naar de belastingplicht van overheidsbedrijven.

Op pagina twee schrijft de staatsecretaris dat vanuit de gedachte van een gelijk speelveld belastingheffing logisch is, waarom neemt de staatsecretaris daarna zoveel afstand? De leden van de VVD-fractie willen graag weten of zij dit voorstel moeten lezen als een belasting in de vorm van een vennootschapsbelasting? Zo nee, hoe ziet deze belasting er dan uit? Waarom maakt de staatsecretaris een uitzondering voor de overheidsbedrijven met betrekking tot de administratieve lasten? Gelden deze lasten niet voor elke startende onderneming? Waarom wordt er dan specifiek voor deze bedrijven een uitzondering gemaakt? Leidt dit niet weer tot een concurrentievoordeel?

Hoe is dit in de ons omringende landen geregeld? Zijn er landen met heffing, zonder heffing, of met de door de staatssecretaris omschreven tussenvariant?

Hoe zit het met overheidsbedrijven die vanwege veiligheidsredenen een monopolie hebben? Vallen deze ook onder deze regeling? Wat betekent dit voor de prijs, van bijvoorbeeld drinkwater, die toch al aan de hoge kant is? Een deel van de taken valt onder de verantwoordelijkheid van gemeentes, denk aan het ophalen van afval, is er al contact geweest met de VNG?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA***

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie belastingplicht overheidsbedrijven. Deze leden lezen dat de staatssecretaris aangeeft dat er veel praktische bezwaren kleven aan invoering van de ondernemingsvariant, maar dat de regering toch blijft zoeken naar een alternatief voor invoering. Daarom hebben de leden van de PvdA-fractie meerdere aanvullende vragen en opmerkingen.

Over het algemeen zijn de leden van de fractie van de PvdA positief kritisch over het voorstel. Positief omdat een gelijk speelveld de doelmatigheid bevordert en eerlijk is ten opzichte van ondernemend Nederland, kritisch omdat uit de voorstellen blijkt dat de administratieve lastenverzwaring ook voor de «indirecte variant» aanzienlijk kan zijn. Daarbij gaat het niet alleen om substantiële additionele administratieve lasten in verband met het vaststellen van een fiscale openingsbalans en het maken van een gescheiden boekhouding met ondernemingsactiviteiten voor overheidsbedrijven. Ook bij de Belastingdienst neemt de uitvoeringslast toe. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband aan de staatssecretaris een extra toelichting en liefst enige kwantificering in hoeverre de te verwachten voordelen van het gelijke speelveld opwegen tegen de nadelen van administratieve lastenverzwaring. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn de ogen van het kabinet immers altijd een belangrijke hobbel in wetsvoorstellen.

De staatssecretaris spreekt voorts de zorg uit dat er een opwaarts effect ontstaat op de prijzen van semi-publieke diensten. Kan de staatssecretaris aangeven om welke orde van grootte het gaat bij die prijseffecten? Kan de staatssecretaris een overzicht geven om welke overheidsbedrijven het hier gaat? Welke directe overheidsbedrijven ontplooiën ondernemingsactiviteiten die in een apart lichaam moeten worden ondergebracht. Gaan nu

ook de prijzen van het openbaar vervoer verder omhoog, bijvoorbeeld bij de NS of streekvervoer? Voor onderwijs, paspoort, of de id-kaart? Kan de staatssecretaris een aantal casussen aanbieden die een idee geven wat burgers hiervan precies gaan merken?

De leden van de PvdA-fractie delen de analyse van de staatssecretaris dat de indirecte ondernemingsvariant de meest werkbaar is. Echter, ook in deze variant zijn weer vervolgstappen nodig. De staatssecretaris wil voorkomen dat directe overheidsbedrijven die onderdelen van haar organisatie in privaatrechtelijke lichamen hebben ondergebracht, onder de heffing van de vennootschapsbelasting uitkomen. Hierover treedt de staatssecretaris in overleg met de VNG, IPO en UvW. Verder moeten bedrijfsactiviteiten die het directe overheidsbedrijf nu uitvoert, worden weggezet in een apart privaatrechtelijk lichaam. Wat kosten deze stappen qua administratieve lasten?

De staatssecretaris kiest in zijn voorstel voor een verschuiving van inkomsten ten gunste van het Rijk (meer vennootschapsbelasting) ten nadele van de decentrale overheid (minder inkomsten uit bedrijfsactiviteiten), zonder dat er wordt gesproken over een vergoeding vanuit het Rijk naar de decentrale overheid. Is de staatssecretaris bereid een vergoedingsregeling voor decentrale overheden in te voeren ter compensatie van de door hen af te dragen vennootschapsbelasting?

Uit de inventarisatie over de ondernemingsvariant wordt geschreven dat «de Belastingdienst zal worden geconfronteerd met een omvangrijke uitbreiding van uitvoeringstaken» (p. 43). De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vinden dit zorgelijk. Momenteel wordt er bezuinigd bij de Belastingdienst en zijn er grootschalige ICT-projecten bezig om de gedwongen uitstroom van personeel op te vangen. Is de staatssecretaris bereid de taakverzwaring van de Belastingdienst te compenseren met extra fte's voor deze vitale rijksdienst?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV***

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en de achterliggende notitie. Daarbij hebben deze leden de volgende vragen en opmerkingen.

Al in 2007 heeft de Eerste Kamer meerdere malen aangedrongen op modernisering van de belastingplicht van overheidsbedrijven. Op 28 september 2007 heeft de staatssecretaris een notitie<sup>1</sup> aan beide Kamers verzonden. Een half jaar later, op 31 maart 2008, is er een schriftelijk overleg gevoerd<sup>2</sup>, gevolgd door een algemeen overleg (AO) op 18 juni 2008. Daarna volgden nog brieven van de staatssecretaris gedateerd op 19 november 2008, 9 juli 2009 en 12 januari 2010. Op 11 mei 2012, ontving de Kamer nu de gevraagde notitie en de bijbehorende brief.

In de notitie van 28 september 2007 werden vier varianten onder het vergrootglas genomen: de indirecte ondernemingsvariant, de ondernemingsvariant, de verdringingsvariant en de opsommingvariant. In het AO van 18 juni 2008 heeft de Tweede Kamer zich uitdrukkelijk uitgesproken voor de ondernemingsvariant. De staatssecretaris heeft toegezegd om de ondernemingsvariant nader uit te werken. In het bijzonder zouden de vrijstellingen daarbij aan de orde komen. Een notitie wordt daarbij, op korte termijn, toegezegd. Pas op 11 mei 2012 werd de notitie aan de Kamer gezonden onder begeleiding van een brief. Een draagtijd van 47

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 213, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 213, nr. 2.

maanden. De notitie is helder en overzichtelijk. De begeleidende brief noopt tot minder vrolijkheid. Na meer dan vier jaar onderzoek is de staatssecretaris er nog niet uit en moet nog meer onderzoek worden verricht en nog meer overleg plaats vinden. En passant opteert de staatssecretaris ook nog voor de indirecte ondernemingsvariant. Graag een reactie van de staatssecretaris.

Het probleem ligt niet alleen bij deze staatssecretaris. Het is de overheid die niet meer weet wat nu zijn taken wel of niet zijn. De overheid of publieke sector loopt zich op een groot aantal gebieden tegen de samenleving aan te bemoeien. Zo komt de publieke sector vaak op terrein dat op uitstekende wijze bediend kan worden door de private sector. Nu de publieke sector zich op een groot aantal terreinen met de samenleving bemoeit besteedt deze minder aandacht aan haar traditionele taken. Op het terrein van haar traditionele taken vindt zij steeds meer de private sector die een deel van de taak dan maar zelf in- en aanvult. De overheid of publieke sector moet duidelijk aangeven waar haar taken zijn, zo vinden de leden van de PVV-fractie. De rest is dan voor de private sector.

In die tussentijd is er helaas overlap. Toch kan het volgens de leden van de PVV-fractie niet zo zijn dat de, zowel de directe als de indirecte, overheidsbedrijven in een oneerlijke concurrentie treden met de particuliere bedrijven, omdat overheidsbedrijven niet onder bepaalde belastingen vallen en particuliere bedrijven wel. Er moet volgens de leden van de PVV-fractie wel een gelijk speelveld zijn. De ondernemingsvariant is daartoe de te bewandelen weg. Indien er sprake is van een onderneming, dan is er belastingplicht voor de vennootschapsbelasting, ongeacht of het particuliere of private sector is. Toch is er in de visie van de leden van de PVV-fractie een duidelijk verschil tussen de particuliere sector en de private sector. Is een taak een publiekrechtelijke taak, dan is belastingheffing niet gepast omdat dit zou leiden tot zinloos rondpompen van geld. Een dergelijk opvatting past heel goed binnen de ondernemingsvariant en kan bereikt worden door het opnemen van vrijstellingen. Die vrijstellingen zullen dan ook beperkt moeten worden tot de uitoefening van publieke taken, zoals de klassieke overheidstaken en daarmee samenhangende verdeling van de daarmee gemoeide lasten.

De meeste private organisaties betalen hun organisaties uit marktprijzen. Er zijn ook private organisaties die hun organisaties deels betalen uit marktprijzen en het restant wordt betaald uit subsidies die rechtstreeks door de publieke sector aan die organisaties worden verstrekt. Als dat gesubsidieerde gedeelte boven een bepaald percentage uitkomt, smelt de belastingplicht opeens. Dat is alleen het geval als de subsidie direct aan die private organisatie wordt verstrekt. Ingeval de subsidie eerst aan de afnemer van die private organisatie wordt verstrekt, dan smelt de belastingplicht niet weg. Feitelijk is er geen verschil. Het is volgens de leden van de PVV-fractie dan ook hoog tijd dat subsidies die direct aan een private organisatie worden vertrekt aangemerkt worden als (gewone) inkomsten. Het percentage dient daarbij geen rol te spelen. Als die private organisatie dan winst heeft gemaakt, heeft ze haar werk effectief gedaan, en kan een deel daarvan via de belasting terug naar de samenleving. Thans wordt dit gezien als zinloos rondpompen van geld. De leden van de PVV-fractie zien dat anders. Graag een reactie van de staatssecretaris.

In de optiek van de leden van de PVV-fractie mag de juridische huls waarin een activiteit is gegoten geen verschil maken voor de belastingplicht. Het mag dus geen verschil maken of de activiteit is ondergebracht in een aparte juridische entiteit (indirect overheidsbedrijf) of dat deze activiteit zonder een aparte juridische entiteit (direct overheidsbedrijf) plaatsvindt. Het gaat om «substance over form». Voor de ondernemings-

variant maakt het niet uit of er sprake is van een direct of een indirect overheidsbedrijf. Uit de brief van staatssecretaris leiden de leden van de PVV-fractie nu af dat de staatssecretaris niet langer opteert voor de ondernemingsvariant maar voor de indirecte ondernemingsvariant. Dit was niet wat was afgesproken op 18 juni 2008. De leden van de PVV-fractie vinden het anno 2012 te zot voor woorden dat het een verschil maakt voor de fiscale behandeling van een ondernemingsactiviteit door een overheid of het een direct (onbelast) of een indirect (belast) overheidsbedrijf is. De argumenten die de staatssecretaris daarbij aanvoert snijden voor de leden van de PVV-fractie geen hout.

Transparantie is ook van toepassing op de lokale overheden. Een goede kostentoe wijzing en kostentoe rekening moeten ook het uitgangspunt zijn bij de lokale overheden. Grote tariefsverschillen in leges en rechten bij de lokale overheden wekken telkens weer wrevel. Door vast te houden aan het uitgangspunt van de ondernemingsvariant is een aanzet om te komen tot een transparante kostentoe wijzing en kostentoe rekening. De leden van de PVV-fractie verwachten dan ook dat van de invoering van de ondernemingsvariant een positieve uitwerking zal hebben. Het additionele werk zoals de gescheiden boekhouding, het opstellen van een fiscale openingsbalans en mogelijke prijsstijgingen is een prijs die voor die transparantie moet worden betaald. Via de ondernemingsvariant kunnen lokale overheden beter worden vergeleken via benchmarks, tarieven en prijzen worden inzichtelijker. Ook komt de mate van kruissubsidiëring beter in beeld bij de lokale overheden, hetgeen mogelijk tot heroverweging van keuzes kan leiden. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat bij de lokale overheden voor een deel al een mate van scheiding in de administratie wordt gemaakt. Doordat er in het kader van de btw door de lokale overheid wordt opgetreden als overheid, belaste ondernemer en onbelaste ondernemer is er al een zekere mate van scheiding in de administratie. In de ogen van de leden van de PVV-fractie kan daar op worden voortgebouwd. Ook de lokale belastingbetaler is gebaat met de invoering van de ondernemingsvariant.

Wat de leden van de PVV-fractie betreft ligt de zaak simpel; de ondernemingsvariant is de weg die verder bewandeld moet worden. De indirecte ondernemingsvariant zorgt voor nieuwe ongelijkheden en onevenwichtigheden. Voor echte publieke taken is en blijft belastingheffing niet gepast en mondt dat uit in zinloos rondpompen van geld. Met zinloos rondpompen van geld is niemand gebaat. Dit kan voorkomen worden door voor die echte publieke taken vrijstellingen op te nemen. Het vormgegeven van die vrijstellingen zal de uitdaging zijn. De leden van de PVV-fractie verzoeken de staatssecretaris dan ook om haast te maken met de belastingplicht voor overheidsbedrijven op grondslag van de ondernemingsvariant.

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA***

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie over de belastingplicht van overheidsbedrijven. Deze leden zijn blij dat de staatssecretaris eindelijk een volgende stap zet in dit dossier dat al zo lang loopt. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over de notitie.

De huidige regeling voor overheidsbedrijven stamt uit 1956. Sindsdien zijn de taken van de overheid veranderd. Zo zijn mijnbouw- en handelsbedrijven van de overheid belastingplichtig, maar dienstenbedrijven niet. Van 1997 tot 2005 is de lijst met belastingplichtige activiteiten en belastingplichtige overheidsbedrijven op individuele basis uitgebreid. Het is echter duidelijk dat er een integrale herziening nodig is van het systeem

op basis waarvan overheidsbedrijven wel of niet belastingplichtig zijn. Sinds 2003 is hier door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aandacht voor gevraagd. In 2007 heeft toenmalig staatssecretaris van Financiën De Jager een notitie opgesteld over de mogelijke varianten voor modernisering. De staatssecretaris heeft nu in de onderliggende notitie de ondernemingsvariant uitgewerkt. Omdat dit dossier al zo lang loopt en alle oriënterende onderzoeken nu gedaan zijn, vinden de leden van de CDA-fractie het van groot belang dat de gewenste modernisering van de belastingplicht voor overheidsbedrijven nu in de praktijk gebracht gaat worden. Kan de staatssecretaris een tijdspad aangeven welke volgende stappen nu binnen welke termijn ondernomen zullen worden? Wanneer worden er nu eindelijk concrete beslissingen genomen over de belastingplicht van overheidsbedrijven? De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris om dit tijdspad zo vast te stellen dat de nieuwe wettelijke regeling voor overheidsbedrijven binnen de vennootschapsbelasting in het Belastingplan 2013 opgenomen wordt. Deze leden vinden het van belang dat, gezien het feit dat dit dossier al zo lang loopt, Nederland voortvarend te werk gaat bij het moderniseren van de belastingheffing van overheidsbedrijven. Het zou onwenselijk zijn als de modernisering uitgesteld wordt, waardoor de Europese Commissie verdere stappen onderneemt tegen de mogelijke staatssteunaspecten in de huidige regeling. Deelt de staatssecretaris deze mening?

In de notitie staat de ondernemingsvariant centraal. Bij deze variant vervallen de vrijstellingen voor directe en indirecte overheidsbedrijven, waardoor voor het overheidsbedrijf de algemene regels van de rechtsvorm gelden. Directe overheidsbedrijven worden belastingplichtig voor zover zij een onderneming drijven. De staatssecretaris gaat in overleg treden met andere ministeries, VNG, IPO en de UvW over welke activiteiten veelal zijn ondergebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen. De leden van de CDA-fractie achten het niet onverstandig dat de staatssecretaris hier kennis van neemt, maar deze leden vragen zich wel af wat de visie van de staatssecretaris zelf is op dit punt. Wanneer moeten naar de mening van de staatssecretaris werkzaamheden van de overheid onder worden gebracht in een BV of NV en wanneer in bijvoorbeeld een stichting?

De staatssecretaris beschrijft in de notitie dat de Wet Markt en Overheid en de modernisering van de belastingplicht van overheidsbedrijven in elkaars verlengde liggen. Via de Wet Markt en Overheid wordt oneerlijke concurrentie van overheidsbedrijven via een te lage prijsstelling bestreden. Kan de staatssecretaris aangeven wat de eerste ervaringen zijn van de Wet Markt en Overheid? Op welke manier vindt de kostprijsbepaling plaats?

### ***Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP***

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de voorliggende brief. Vooraf merken de leden van de SP-fractie op dat een daadwerkelijk besluit over de belastingheffing overheidsbedrijven door een nieuwe Kamer met een missionaire regering moet worden genomen.

Kan de staatssecretaris met wetenschappelijk onderzoek aantonen dat er concurrentieverstoring plaatsvindt bij activiteiten die zowel worden verricht door de overheid als door private partijen? Zo nee, waarom wordt de gehele exercitie toch doorgezet? Zo ja, kan precies worden aangegeven op welke terreinen mogelijke concurrentieverstoring plaatsvindt? Kunnen daarbij ook voorbeelden van bedrijven worden gegeven?

De leden van de SP-fractie vragen of de indirecte ondernemingsvariant de bezwaren van de ondernemingsvariant wegnemen. Kan de staatssecretaris de verschillen aangeven tussen beide varianten? Wat zijn de voordelen van de indirecte ondernemingsvariant boven de ondernemingsvariant? Wat zijn de nadelen? Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen de grote administratieve lastenverzwaring, extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst en de financiële gevolgen? Hoe lang denkt de staatssecretaris nodig te hebben voor aanvullend onderzoek naar bovenstaande gevolgen? Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen de gevolgen, met in het achterhoofd juist de doelstelling van vermindering van de administratieve lastendruk en uitvoeringslasten van de Belastingdienst? Moet de Belastingdienst zich juist niet meer richten op haar huidige werkzaamheden zodat deze niet verslechteren door extra uitvoeringslasten?

De leden van de SP-fractie vragen of de optionele belastingplicht voor overheidsbedrijven nader kan worden toegelicht. Wat voor mogelijke problemen ziet de Europese staatssteunregelgeving op de optionele belastingplicht?

## **II Reactie van de staatssecretaris**

In de brief van 11 december 2012<sup>3</sup> is aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2013 een reactie wordt gegeven op de vragen die gesteld zijn naar aanleiding van de notitie belastingplicht overheidsbedrijven en de begeleidende brief zoals deze op 11 mei 2012 naar de Eerste en de Tweede Kamer is gezonden. Hierbij treft u deze reactie aan waarin wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, waarbij vragen met een vergelijkbare strekking tezamen zijn beantwoord. Waar nodig zijn de vragen en opmerkingen gebruikt om een aantal aspecten nader toe te lichten.

## **VVD**

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom, vanuit de gedachte van een gelijk speelveld, afstand wordt genomen van het invoeren van een belastingplicht voor overheidsbedrijven. Ook de leden van de fractie van de PVV vragen waarom de voorkeur van het Kabinet uitgaat naar de indirecte ondernemingsvariant. Het Kabinet is voor een gelijk speelveld en tegen concurrentievervalsing tussen niet aan vennootschapsbelasting onderworpen overheidsbedrijven en vennootschapsbelastingplichtige particuliere ondernemingen. De ondernemingsvariant lijkt thans het beste aan te sluiten bij de wens om een gelijk speelveld te creëren, maar deze variant leidt echter tot een forse toename van administratieve lasten voor overheidsbedrijven en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Wat het Kabinet betreft zou de toename van administratieve lasten als gevolg van de invoering van een belastingplicht zoveel mogelijk moeten worden beperkt, zonder de doelstelling van een gelijk speelveld uit het oog te verliezen. Daarom leidt de afweging tussen het creëren van een gelijk speelveld en het beperken van de administratieve lastenverzwaring ertoe dat het Kabinet de voorkeur geeft aan de indirecte ondernemingsvariant. Ook bij de indirecte ondernemingsvariant blijft staan dat waar zonder belastingplicht sprake zou zijn van vervalsing van het gelijk speelveld, de overheidsbedrijven belastingplichtig dienen te worden. Waar er echter bijvoorbeeld gelet op de aard of beperkte omvang van de ondernemingsactiviteit geen sprake is van een relevante concurrentievervalsing, zou er voor kunnen worden gekozen de desbetreffende ondernemingsactiviteit niet in de heffing te betrekken omdat dit niet opweegt tegen de

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 31 213, nr. 8

verzwaring van administratieve lasten en uitvoeringskosten<sup>4</sup>. Er wordt dan ook geen afstand genomen van de invoering van een belastingplicht voor overheidsbedrijven.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het gaat om een belasting in de vorm van een vennootschapsbelasting. Invoering van de (indirecte) ondernemingsvariant leidt tot een belastingplicht voor overheidsbedrijven voor de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er een verschil in behandeling wordt gemaakt tussen overheidsbedrijven en startende ondernemingen met betrekking tot administratieve lasten. Zij vragen zich daarbij af of deze lasten niet gelden voor elke startende onderneming, waarom er voor overheidsbedrijven een uitzondering wordt gemaakt en of dit dan vervolgens niet tot een concurrentievoordeel leidt. In de begeleidende brief bij de notitie overheidsbedrijven is vermeld dat, kort gezegd, de indirecte ondernemingsvariant het beste invulling geeft aan de doelstellingen om enerzijds een gelijk speelveld te realiseren en anderzijds de verzwaring van administratieve lasten te beperken. In dat kader is vermeld dat op die manier voorkomen kan worden dat die overheidsbedrijven in de heffing worden betrokken waarbij de administratieve lastenverzwaring niet opweegt tegen de aard en omvang van een mogelijke ondernemingsactiviteit en de daaruit voortvloeiende concurrentievervalsing. In het licht hiervan begrijp ik de vraag aldus dat de vraag is waarom het aspect van administratieve lasten bij de afweging wordt betrokken, terwijl startende ondernemingen ook met administratieve lasten te maken krijgen en die omstandigheid geen grond is om die ondernemingen niet in de heffing te betrekken. In dit verband is het doel van de belastingheffing van belang. Waar het primaire doel van belastingheffing van natuurlijke personen en (particuliere) rechtspersonen gelegen is in het genereren van belastingopbrengsten om overheidsactiviteiten te kunnen financieren, is het primaire doel van het belastingplichtig maken van overheidsbedrijven het wegnemen van concurrentievoordelen voor overheidsbedrijven om een gelijk speelveld te creëren. Waar er echter gelet op de aard of beperkte omvang van de (ondernemings)activiteit geen sprake is van een relevante verstoring van het gelijk speelveld, lijkt het gelet op de administratieve lasten en uitvoeringskosten niet gewenst dat die activiteit desondanks belast wordt. Dit zou bij de ondernemingsvariant in beginsel echter wel gebeuren.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de belastingplicht voor overheidsbedrijven is geregeld in de ons omringende landen en in het bijzonder of er landen zijn met dan wel zonder heffing of een tussenvariant. De inventarisatie ten aanzien van België is gedaan in 2012; de inventarisatie ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland stamt uit 2007. Uit een korte inventarisatie met betrekking tot België blijkt dat aldaar het Rijk, provincies, gemeenten en organisaties zonder winstoogmerk niet aan een belasting naar de winst zijn onderworpen indien en voor zover zij geen onderneming drijven of betrokken zijn bij andere winstgenererende activiteiten. In het Verenigd Koninkrijk zijn overheidsondernemingen in het algemeen belastingplichtig volgens de normale regels voor de rechtsvorm waarin zij worden gedreven. Er geldt een vrijstelling voor de ministeries en de daaronder ressorterende «agencies» (daaronder vallen zowel de batenlastendiensten, de zelfstandige bestuursorganen en de rechtspersonen met een wettelijke taak). Ondernemingsactiviteiten mogen echter slechts

---

<sup>4</sup> Van een activiteit waarbij gelet op de aard of beperkte omvang mogelijk geen sprake zou zijn van een relevante verstoring is bijvoorbeeld het voor bezichtiging en tegen betaling openstellen van een vuurtoren.



bijkomend en kleinschalig zijn ten opzichte van de statutaire functie van de departementen. Zodra er ondernemingsactiviteiten worden ontplooid die meer significant van aard zijn, worden deze activiteiten gewoonlijk ondergebracht in afzonderlijke rechtspersonen die op grond van hun rechtsvorm onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting. Daarnaast geldt er nog een vrijstelling voor de lokale overheid en de zogenaamde «Health Service Bodies». Zodra deze commerciële activiteiten ontplooiën waarmee mogelijk in concurrentie wordt getreden met de private sector, worden deze specifiek onder de reikwijdte van vennootschapsbelasting gebracht.

In Frankrijk zijn de ondernemingsactiviteiten verricht door de Staat en de onzelfstandige of zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau belastingplichtig behoudens een aantal uitzonderingen. De regio's, departementen en gemeenten zijn vrijgesteld. Deze vrijstellingen worden ingeperkt door een algemene bepaling in de vennootschapsbelasting die inhoudt dat activiteiten verricht met een commercieel of industrieel karakter waarmee winst wordt beoogd, worden onderworpen aan vennootschapsbelasting. Door het federatieve karakter van Duitsland is voor het beoordelen van de belastingplicht van overheidsbedrijven niet alleen de nationale wetgeving maar ook de wetgeving van de afzonderlijke deelstaten van belang. In dit kader is alleen gekeken naar de nationale wetgeving. In Duitsland geldt dat privaatrechtelijke rechtspersonen (bijvoorbeeld AG of GmbH) belastingplichtig zijn als gevolg van hun rechtsvorm, dus ook indien er sprake is van een indirect overheidsbedrijf. Sommige van deze indirecte overheidsbedrijven zijn vrijgesteld van winstbelasting zoals de Duitse federale bank. De overheidsbedrijven die niet worden gedreven als privaatrechtelijke rechtspersonen (directe overheidsbedrijven) zijn slechts onderworpen aan winstbelasting voor zover er een onderneming wordt gedreven op commerciële grondslag, niet zijnde een bosbouw- of landbouwonderneming.

Uit het voorgaande lijkt te kunnen worden afgeleid dat de ons omringende landen een verdergaande belastingplicht voor overheidsbedrijven kennen dan Nederland thans heeft. Verder blijkt uit het voorgaande dat deze landen dit elk op hun eigen manier hebben vormgegeven. Een indirecte ondernemingsvariant loopt niet wezenlijk uit de pas met de benadering in bovenstaande landen. Vooral lijken er gelijkenissen te zijn met de benadering van het Verenigd Koninkrijk.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de gevolgen van invoering van een belastingplicht voor overheidsbedrijven indien sprake is van een overheidsbedrijf met een monopoliepositie. Ingeval wordt gekozen voor de indirecte ondernemingsvariant worden in beginsel alle indirecte overheidsbedrijven belastingplichtig voor de Vpb ongeacht of sprake is van een monopoliepositie. Voor directe overheidsbedrijven gaat hier nog de stap van het onderbrengen van het overheidsbedrijf in een privaatrechtelijke rechtspersoon aan vooraf. Invoering van de indirecte ondernemingsvariant alleen is namelijk niet voldoende om een gelijk speelveld te creëren. Voorkomen moet worden dat invoering van deze variant leidt tot (nieuwe) ongelijkheid doordat bijvoorbeeld de ene gemeente activiteiten heeft ondergebracht in een privaatrechtelijk lichaam (indirect overheidsbedrijf) terwijl een andere gemeente diezelfde activiteit niet heeft ondergebracht in een privaatrechtelijk lichaam (direct overheidsbedrijf). Er moeten afspraken worden gemaakt over hoe bepaalde taken georganiseerd moeten worden. Deze afspraken zijn een harde voorwaarde om de indirecte ondernemingsvariant in te voeren. Zoals is aangekondigd in de brief van 11 mei 2012 vindt inmiddels interdepartementaal overleg en overleg met betrokkenen, zoals Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen plaats als onderdeel van een inventarisatie van (ondernemings)activiteiten die zich zouden lenen om onder te brengen in

privaatrechtelijke rechtspersonen. Nader overleg zal meer duidelijkheid moeten opleveren met betrekking tot de vraag wanneer sprake is van een overheidsbedrijf dat in een privaatrechtelijk rechtspersoon zou moeten worden ondergebracht. In dit kader zal tevens moeten worden gezien of en in hoeverre vrijstellingen dienen te worden herzien bijvoorbeeld gelet op de aard van de (ondernemings)activiteit.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat een deel van de taken, zoals het ophalen van afval valt onder de verantwoordelijkheid van gemeentes en vragen of er in dit kader al contact is geweest met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ten aanzien van de totstandkoming van de notitie is overlegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn wij momenteel ook in gesprek met deze organisaties.

### **PvdA**

De leden van de fractie van de PvdA zien enerzijds de voordelen van een gelijk speelveld, maar vragen zich anderzijds af of de voordelen van een gelijk speelveld wel opwegen tegen de nadelen van de daarmee gepaard gaande administratievelastenverzwaring. De leden van de fractie van de SP vragen of met wetenschappelijk onderzoek kan worden aangetoond dat concurrentievervalsing plaatsvindt bij activiteiten die zowel door de overheid worden verricht als door private partijen. Daarnaast vragen deze leden naar de voordelen van de indirecte ondernemingsvariant boven de ondernemingsvariant alsmede naar de nadelen. Reeds bij de totstandkoming van de huidige regeling stond voorop dat overheidsbedrijven die in concurrentie treden met particuliere ondernemingen op gelijke voet moeten worden behandeld als die particuliere ondernemingen, en daarom in de vennootschapsbelasting moeten worden betrokken<sup>5</sup>. Als praktische afbakening is destijds gekozen voor een limitatieve opsomming. Primaire leidraad daarbij was of concurrentieverhoudingen in het geding waren, en niet de kwestie van administratieve lasten. Doordat de taakverdeling tussen de overheid en de particuliere sector sindsdien aanzienlijk is gewijzigd, is er aanleiding om de systematiek met betrekking tot belastingheffing van overheidsbedrijven te moderniseren. Ook vanuit diverse fracties uit zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer is, ingegeven door de bezorgdheid over mogelijke concurrentievervalsing tussen activiteiten van de publieke en private sector, verschillende malen hierop aangedrongen. Voor zover bekend is er geen economisch wetenschappelijk onderzoek verricht naar concurrentievervalsing specifiek op het gebied van vennootschapsbelasting<sup>6</sup>. Wel doet de Europese Commissie – mede naar aanleiding van klachten van burgers en bedrijven – al geruime tijd onderzoek naar de wijze waarop Nederland overheidsbedrijven in de heffing van vennootschapsbelasting betreft. Punt van zorg bij haar is of sprake is van staatssteun bij overheidsbedrijven die niet in de heffing worden betrokken. Nadeel van het in de heffing betrekken van overheidsbedrijven is de administratievelastenverzwaring. Gelet op het voorgaande lijkt echter de enkele omstandigheid van verzwaring van administratieve lasten en van uitvoeringskosten op zichzelf onvoldoende reden om af te zien van een andere opzet van de belastingheffing van overheidsbedrijven teneinde een gelijk speelveld te creëren om mogelijke

<sup>5</sup> Zie voor deze achtergrond de Notitie belastingplicht van overheidsbedrijven, p. 3–4 (Kamerstukken II 2007/08, 31 213, nr. 1), alsmede de Notitie belastingplicht overheidsbedrijven, p. 3 (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 213, nr. 7).

<sup>6</sup> In de parlementaire geschiedenis van de Wet Markt & Overheid wordt in het kader van concurrentieverhouding tussen publiek en private partijen verwezen naar een rapport van de OESO, zie Kamerstuk II 31 354, nr. 3, p. 2 en 4

concurrentieverstoringen weg te nemen. Wel is het naar de mening van het Kabinet van belang om voor een benadering te kiezen waarbij de verzwaring van de administratieve lasten en stijging van de uitvoeringskosten zoveel mogelijk wordt beperkt, zonder de doelstelling van het gelijke speelveld uit het oog te verliezen. De indirecte ondernemingsvariant lijkt daaraan het beste te voldoen. Gedurende het proces van overleg met de diverse betrokken publiekrechtelijke lichamen zal meer inzicht ontstaan in de toename van de administratieve lasten. Een kwantificering kan in dit stadium van het proces niet worden gegeven. Dit in antwoord op een vraag van leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de orde van grootte van de mogelijke prijseffecten. Het is niet mogelijk om in kwantitatieve zin een indicatie te geven van de mogelijke prijseffecten en waar deze optreden. In overleg met betrokkenen zoals ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen zal moeten worden gezien welke overheidsactiviteiten dienen te worden ondergebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen. Ook moet nog worden gezien of er aanleiding is om voor bepaalde overheidsbedrijven in een vrijstelling te voorzien. Of het in de heffing betrekken van overheidsbedrijven leidt tot een verhoging van prijzen van de betrokken activiteiten hangt er vervolgens van af of de activiteiten winstgevend zijn. Zo dat niet het geval is, is immers geen belasting verschuldigd. Zo dat wel het geval is, is het de vraag of de belasting doorberekend kan worden in de prijzen. Dit laatste hangt onder andere af van de markt waarop het overheidsbedrijf actief is – waaronder de mate van concurrentie – en eventuele juridische beperkingen met betrekking tot de prijsstelling. Daarbij komt dat er mogelijk nog indirecte effecten zijn. Bijvoorbeeld de gevolgen voor de activiteiten van een publiekrechtelijk lichaam dat minder dividend ontvangt van een indirect overheidsbedrijf als gevolg van de belastingplicht. In hoeverre een dergelijk indirect effect zal optreden en hoe het desbetreffende publiekrechtelijke lichaam daarop zal reageren wat betreft zijn activiteiten en de prijsstelling daarvoor valt niet aan te geven. Het verstrekken van paspoort en ID-kaart kan worden beschouwd als dienst van algemeen belang. Het ligt daarom thans niet voor de hand om die activiteit in de vennootschapsbelastingheffing te betrekken. Voor het verzorgen van onderwijs geldt momenteel geen specifieke vrijstelling in de vennootschapsbelasting. Bezien moet worden waar een vrijstelling gegeven de bijzondere aard van de activiteit gerechtvaardigd is, vanzelfsprekend met inachtneming van de Europese staatssteunregels. Deze leden vragen ook specifiek naar de gevolgen voor de prijzen van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld NS of streekvervoer. Bij de vervoersbedrijven die thans reeds belastingplichtig zijn, zoals N.V. Nederlandse Spoorwegen en de streekvervoerbedrijven, leidt de invoering van de indirecte ondernemersvariant als zodanig niet tot een verandering wat betreft de belastingpositie. Bij vervoersbedrijven die thans niet belastingplichtig zijn, moet eerst worden gezien of deze belastingplichtig worden; als dat het geval is, is op dit moment gelet op het voorgaande nog niet aan te geven of dat leidt tot hogere prijzen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de kosten die samenhangen met het onderbrengen van een overheidsbedrijf in een afzonderlijk lichaam. Een indicatie van de kosten is niet te geven, omdat eerst nog – na overleg met de betrokkenen – zal moeten worden gezien welke overheidsactiviteiten in een privaatrechtelijk lichaam ingebracht moeten worden om een gelijk speelveld te creëren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de decentrale overheden worden gecompenseerd voor de door hen af te dragen vennootschapsbelasting. Pas als er een duidelijk beeld is van de gevolgen voor de diverse publiekrechtelijke lichamen, kan worden bekeken of compensatie aan de orde is, mede met inachtneming van de Europese staatssteunregels.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de Belastingdienst wordt gecompenseerd met extra fte's om de uitbreiding van de uitvoeringstaken op te vangen. Bij de uitwerking zal blijken in welke mate sprake is van uitbreiding van werkzaamheden bij de Belastingdienst. Dan zal ook worden gezien of compensatie daarvoor mogelijk is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen – evenals de leden van de fractie van de SP – naar een overzicht van de overheidsbedrijven waarover het hier gaat. De leden van de fractie van de SP vragen daarbij tevens om een overzicht te geven op welke gebieden er mogelijk concurrentievervalsing plaatsvindt. Op dit moment zijn geen voorbeelden beschikbaar van bedrijven waarbij concurrentievervalsing plaatsvindt. Voorbeelden van mogelijk concurrentievervalsende ondernemingsactiviteiten van het Rijk en overige publiekrechtelijke rechtspersonen zijn: toezicht, keuringsactiviteiten, ontwikkelen en afnemen examens, vastleggen (inclusie beheren en verstrekken) van gegevens, onderzoek, ontwikkelen natuurgebieden, luchtverkeersleiding, verkoop zendtijd reclame-uiting, verkoop (rijks)goederen, verstrekken meteorologische informatie, wetenschappelijk onderwijs.

Voorbeelden van mogelijk concurrentievervalsende ondernemingsactiviteiten van gemeenten: exploitatie vastgoed, ontwikkeling en exploitatie van openbare ruimten, afval en energie, vervoer, sociale ondersteuning, peuterspeelzalen, scholen, bibliotheken, theaters, musea, zorg, exploitatie sportgelegenheden en zwembaden en dienstverlening als nevenactiviteit. Voorbeelden van mogelijk concurrentievervalsende ondernemingsactiviteiten van provincies en waterschappen: regionale ontwikkelingsmaatschappijen, deelname participatiefondsen, luchthavens, recreatie, tolwegen, afvalzorg, havenschappen, netwerkbeheer, advisering inzake cultureel erfgoed, waterleidingbedrijven en slibverwerking.

## **PVV**

De leden van de fractie van de PVV spreken hun zorg uit over de duur van de periode voorafgaand aan de notitie van 11 mei 2012 en vragen om een reactie. In het kader van het onderzoek naar de ondernemingsvariant bestond het voornemen om de directe en indirecte overheidsbedrijven in kaart te brengen. Hiertoe is met betrokkenen zoals andere departementen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen in contact getreden om de nodige informatie te verzamelen. Uit deze contacten is naar voren gekomen dat het verzamelen van de benodigde informatie meer tijdrovend is dan gedacht. Tijdens het proces van het verzamelen van informatie is gebleken dat er een zeer groot aantal indirecte overheidsbedrijven bestaat en dat het aantal directe overheidsbedrijven nauwelijks te overzien is. Een van de problemen die hierbij speelde is dat binnen de verschillende publiekrechtelijke lichamen gezocht diende te worden naar onderdelen die kwalificeren als een direct overheidsbedrijf. De activiteiten van directe overheidsbedrijven bleken zeer moeilijk af te bakenen omdat meestal geen afzonderlijke informatie van bedrijfsmatige activiteiten van de publiekrechtelijke lichamen beschikbaar was. Het is daarom voor het onderzoek noodzakelijk geacht om het toe te spitsen op een aantal sectoren en bedrijven. Vanwege de hierboven genoemde omstandigheden duurde het langer dan verwacht om de relevante gegevens te inventariseren en te verwerken, hetgeen nodig was om tot afronding van de notitie te komen.

De leden van de fractie van de PVV gaan in op de fiscale behandeling van subsidies en omschrijven twee situaties. De eerste situatie betreft een stichting die een dienst aanbiedt en daarvoor een subsidie ontvangt. De tweede situatie betreft een afnemer van een dienst die wordt verricht door een stichting en de afnemer ontvangt ten behoeve van die afname een subsidie. De leden stellen dat in de eerste situatie de belastingplicht

wegsmelt zodra de stichting voor meer dan 70% subsidieafhankelijk is terwijl in de tweede situatie de belastingplicht niet wegsmeelt als de stichting voor meer dan 70% (indirect) subsidieafhankelijk is. Feitelijk is er geen verschil tussen beide gevallen, aldus de leden. Zij vragen derhalve een reactie op het standpunt dat subsidies die direct aan een stichting worden verstrekt, aangemerkt zouden moeten worden als (gewone) belastbare inkomsten. Wanneer de stichting werkzaamheden verricht waarmee in concurrentie wordt getreden, is de subsidieafhankelijkheid niet van invloed op de belastingplicht. De stichting is dan belastingplichtig voor zover het die werkzaamheden betreft, en de subsidies die daarop betrekking hebben zijn belast. De subsidieafhankelijkheid is wel van belang voor zover een stichting of vereniging geen werkzaamheden heeft waarmee in concurrentie wordt getreden. Dat is namelijk relevant in verband met de vraag of de stichting een onderneming drijft en op die grond belastingplichtig is. Voor de bepaling of sprake is van een onderneming is onder meer relevant of sprake is van een winstoogmerk. Van een winstoogmerk is ook sprake indien de stichting niet tot doel heeft winst te behalen, maar wel structureel overschotten behaalt. In een beleidsbesluit<sup>7</sup> is een regeling gegeven voor volledig<sup>8</sup> gesubsidieerde instellingen die voor hooguit 30% eigen bijdragen (bijdragen van afnemers van de gesubsidieerde activiteit) voor de gesubsidieerde activiteiten ontvangen en verder geen ontvangsten hebben. Wanneer een dergelijke instelling weliswaar structureel overschotten behaalt, maar die overschotten moet terugbetalen dan wel niet vrij mag aanwenden maar dient te besteden in lijn met het subsidiedoel, wordt een winststreven niet aanwezig geacht. Als gevolg van het ontbreken van het winstoogmerk is geen sprake van het drijven van een onderneming. In het eerste geval dat de leden van de fractie van de PVV noemen, zal alleen dan geen sprake kunnen zijn van een belastingplicht – en wordt de subsidie dus niet in de belastingheffing betrokken – indien door de desbetreffende stichting niet in concurrentie wordt getreden en overigens wordt voldaan aan de voorwaarden van het hiervoor genoemde besluit. In het tweede genoemde geval wordt voor de beoordeling of sprake is van het drijven van een onderneming (dan wel of in concurrentie wordt getreden) niet aan genoemd beleidsbesluit toegekomen. Indien geen sprake is van het drijven van een onderneming worden de inkomsten niet belast. Indien wel een onderneming wordt gedreven (al dan niet als gevolg van het in concurrentie treden) vindt wel belastingheffing over de inkomsten plaats. Dat die inkomsten mogelijk afkomstig zijn van afnemers die op hun beurt subsidie ontvangen, doet daaraan niet af. In het eerste geval krijgt de aanbieder een tegemoetkoming (in de vorm van een subsidie) terwijl in het tweede geval de afnemer van de dienst een tegemoetkoming wordt geboden (in de vorm van een subsidie). Beide gevallen zijn dus voor de belastingheffing niet vergelijkbaar.

De leden van de fractie van de PVV spreken de voorkeur uit voor de ondernemingsvariant omdat deze in tegenstelling tot de indirecte ondernemingsvariant geen onderscheid maakt tussen een direct of indirect overheidsbedrijf wat betreft het wel of niet bestaan van een belastingplicht. Zij vinden het niet gepast dat het verschil maakt voor de fiscale behandeling van een overheidsbedrijf of het een direct dan wel indirect overheidsbedrijf betreft. Doordat de invoering van de indirecte ondernemingsvariant gepaard gaat met de afspraak dat alle overheidsbedrijven die het gelijke speelveld in relevante mate verstoren worden

<sup>7</sup> Besluit van 23 december 2005, nr. CPP2005/2730M

<sup>8</sup> Met volledig gesubsidieerde instelling wordt bedoeld een instelling die enkel activiteiten uitoefent waarvoor zij een subsidie ontvangen. Het feit dat zij tot 30% eigen bijdragen van de afnemers van de gesubsidieerde activiteit ontvangen wil in dit kader niet zeggen dat geen sprake meer is van een volledig gesubsidieerde instelling.

ondergebracht in privaatrechtelijke lichamen wordt ook bij de indirecte ondernemingsvariant in feite een gelijk speelveld bereikt.

## **CDA**

De leden van de fractie van het CDA achten het van groot belang dat de gewenste modernisering van de belastingplicht voor overheidsbedrijven nu in de praktijk gebracht gaat worden. Het Kabinet onderschrijft de opvatting van deze leden dat het onwenselijk is dat modernisering wordt uitgesteld. Deze leden vragen in dat kader of het mogelijk is een tijdspad te schetsen en aan te geven welke volgende stappen er binnen welke termijn genomen zullen worden. De leden van de fractie van de SP vragen naar de verschillen tussen beide varianten en hoeveel tijd nodig zou zijn om de toename van de administratieve en uitvoeringslasten alsmede de financiële gevolgen in een aanvullend onderzoek in kaart te brengen. Het verschil tussen beide varianten is er met name in gelegen dat de ondernemingsvariant zowel de directe als de indirecte overheidsbedrijven belastingplichtig maakt terwijl de indirecte variant alleen de indirecte overheidsbedrijven belastingplichtig maakt. De voorkeur van het Kabinet gaat thans uit naar de indirecte ondernemingsvariant vanuit het oogpunt van beperking van administratieve lasten en uitvoeringskosten ten opzichte van de ondernemingsvariant. Vanuit dit oogpunt ligt het volgens het Kabinet derhalve voor de hand om hiermee verder te gaan. Ten eerste zal overleg plaatsvinden met betrokkenen. Tijdens dit onderdeel dient gezien te worden welke (ondernemings)activiteiten als relevante concurrentievervalsing kunnen worden aangemerkt en derhalve bij de indirecte ondernemingsvariant zouden dienen te worden ingebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen (voor zover niet reeds gebeurd). Inmiddels hebben verschillende van deze gesprekken plaatsgevonden. Gaandeweg dit onderdeel van het proces dienen tevens de budgettaire gevolgen in kaart te worden gebracht alsmede inzicht te worden verkregen in de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Ook zal dienen te worden gezien waar een vrijstelling gegeven de bijzondere aard van de activiteit gerechtvaardigd is, vanzelfsprekend met inachtneming van de Europese staatssteunregels. Vervolgens zal op grond van de uitkomsten een nadere afweging plaatsvinden, waarna als sluitstuk van het proces wetgeving zal volgen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer naar de mening van het Kabinet werkzaamheden van de overheid moeten worden ondergebracht in een BV of NV, en wanneer bijvoorbeeld in een stichting. Invoering van de indirecte ondernemingsvariant gaat gepaard met overleg met betrokkenen zoals Ministeries, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen om te bepalen welke activiteiten dienen te worden ondergebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen, die dan belastingplichtige zijn. Het lijkt voor de hand te liggen dat de feiten en omstandigheden meewegen bij de keuze in welk privaatrechtelijke rechtspersoon het overheidsbedrijf wordt ondergebracht.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de eerste ervaringen met de Wet Markt en Overheid, en naar de manier waarop de kostprijsbepaling plaatsvindt. De Wet markt en overheid is op 1 juli 2012 in werking getreden en is nu dus ruim een half jaar van kracht. Tevens geldt er voor drie van de vier gedragsregels, onder andere de gedragsregel van integrale kostendoorberekening, een overgangstermijn van twee jaar voor bestaande economische activiteiten. Het is dan ook nog te vroeg om iets concreets te zeggen over de eerste ervaringen met die wet en op welke manier de kostprijsbepaling plaatsvindt. Overigens zijn er voor de

kostprijsbepaling nadere regels gesteld in het Besluit markt en overheid<sup>9</sup> om de gedragsregel van integrale kostendoorberekening verder te concretiseren, onder meer door stappen te benoemen om tot de kostprijsbepaling te komen.

## **SP**

De leden van de fractie van de SP vragen hoe wordt aangekeken tegen de administratieve lastenverzwaring alsmede de extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst en de financiële gevolgen en hoe een en ander dient te worden gezien in het kader van de doelstelling van vermindering van administratieve lasten en uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Mogelijke concurrentievervalsing door overheidsbedrijven niet in de vennootschapsbelasting te betrekken kan alleen worden voorkomen door middel van de invoering van een vennootschapsbelastingplicht voor overheidsbedrijven. Dit betekent een toename van administratieve en uitvoeringslasten. Wat het Kabinet betreft zou deze toename van administratieve lasten als gevolg van de invoering van een belastingplicht zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Tijdens het proces van informatie verzamelen voor de notitie overheidsbedrijven is gebleken dat er een zeer groot aantal indirecte overheidsbedrijven bestaat en dat het aantal directe overheidsbedrijven nauwelijks te overzien is. De toename van het aantal belastingplichtigen is daarom thans niet in te schatten. Hierdoor is nu geen inschatting te maken van de toename van de uitvoeringskosten noch van de financiële gevolgen. Ten aanzien van de financiële gevolgen is echter denkbaar dat de invoering van een belastingplicht voor overheidsbedrijven leidt tot een verslechtering van de liquiditeitspositie van overheidsbedrijven en er minder middelen beschikbaar zullen zijn voor bijvoorbeeld investeringen dan wel dividenduitkeringen. Het is echter ook denkbaar dat de prijzen van diensten door het overheidsbedrijf verhoogd kunnen worden waardoor er geen of beperkte invloed is op de liquiditeitspositie van het overheidsbedrijf. De invoering van een belastingplicht voor overheidsbedrijven wordt dan (deels) afgewenteld op afnemers. Doordat prijzen mede onder invloed staan van marktwerking is niet te zeggen of en in hoeverre de prijzen verhoogd worden.

Tevens wensen de fractieleden van de SP een nadere toelichting op de optionele belastingplicht voor overheidsbedrijven. De regeling van de optionele integrale belastingplicht geldt nu alleen voor algemeen nut beogende instellingen, welke tevens als culturele instelling zijn aangemerkt en in de regel vaak stichtingen zijn. Stichtingen zijn alleen belastingplichtig voor zover zij een onderneming drijven. Door te opteren voor de regeling van integrale belastingplicht kan deze instelling in beginsel haar winstgevende ondernemingsactiviteiten afzetten tegen haar verlieslatende overige (niet ondernemings)activiteiten. Hierdoor kunnen verliezen uit de niet ondernemingsactiviteiten worden afgezet tegen de winsten uit de ondernemingsactiviteiten waardoor minder vennootschapsbelasting hoeft te worden betaald. De regeling van de optionele integrale belastingplicht is echter wel aan een aantal wettelijke voorwaarden verbonden. Zoals uit de beantwoording van de vragen van de fractie van het CDA blijkt moet nog een aantal stappen worden gezet voordat een belastingplicht voor overheidsbedrijven zal zijn ingevoerd. Gaandeweg dit proces zal een completer beeld ontstaan van het aantal en aard van de (ondernemings)activiteiten van de betrokken publiekrechtelijke rechtspersonen dat met een belastingplicht in aanraking komt. Zodra hier meer duidelijkheid over bestaat zal ook de vraag worden beantwoord of en zo ja in hoeverre een regeling voor een optionele integrale belastingplicht voor overheidsbedrijven dan wel een herziening van de vrijstellingen wenselijk of nodig is.

<sup>9</sup> Staatsblad 2012, 255