

Vergaderjaar 2017–2018

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)

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2017

Tijdens het AO Transportraad van 24 mei 2017 (Kamerstuk 21 501-33, nr. 649) en het AO Scheepvaart van 6 juni 2017 (Kamerstuk 31 409, nr. 161) heb ik uw Kamer toegezegd samen met het Havenbedrijf Rotterdam (hierna: HbR) te inventariseren of er risico's zijn op een ongelijk speelveld en een verslechterde concurrentiepositie voor de Rotterdamse haven als gevolg van de gewijzigde Algemene Groepsvrijstellingsverordening (hierna: AGVV) voor staatssteun aan zeehavens. Mede namens de Minister van Economische Zaken informeer ik uw Kamer over een gelijk speelveld voor de Nederlandse zeehavens in het algemeen en de Rotterdamse haven in het bijzonder.

Inleiding

In mijn brief ga ik allereerst in op de aspecten die van invloed zijn op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens. Vervolgens beschrijf ik de uitbreiding van de AGVV met onder meer de categorie zeehavens en geef ik mijn appreciatie van de gevolgen voor het gelijke speelveld. Ook de reactie van HbR en de Nederlandse zeehavens komt aan de orde. Tevens zal ik de effecten van de vennootschapsbelastingplicht (vpb-plicht) voor zeehavens duiden, in samenhang met de recente besluiten van de Europese Commissie (hierna: Commissie) betreffende de vpb-plicht in België en Frankrijk. Daarna zal ik ingaan op de toegevoegde waarde van Europese richtsnoeren voor staatssteun aan zeehavens en tot slot informeer ik uw Kamer over de inzet van het kabinet mede gelet op de toekomstige uitdagingen voor de zeehavens.

Concurrentiepositie Nederlandse zeehavens

Zeehavens zijn economisch van essentieel belang. Zeehavens verbinden continenten en maken wereldhandel mogelijk. Efficiënt functionerende

zeehavens dragen via de import- en export van goederen bij aan de concurrentiepositie van een land. Landen investeren in hun havens, variërend van bekostiging van infrastructuur en markttoegang, tot inrichting van milieuregels of inspecties. De Nederlandse zeehavens en die van de ons omringende landen België, Frankrijk en Duitsland bedienen min of meer hetzelfde Europese achterland. Er is concurrentie tussen de Europese zeehavens om lading via de eigen zeehavens te laten vervoeren. Deze concurrentie vindt plaats op basis van efficiëntie, kosten en kwaliteit. Publieke steun kan direct of indirect van invloed zijn op de prijs die een gebruiker voor op- en overslag in de haven moet betalen en kan daarmee leiden tot concurrentievervalsing. Voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens is het van belang dat het speelveld op de Europese interne markt gelijk is.

Zoals ik uw Kamer eerder heb bericht staat Nederland wereldwijd zeer goed aangeschreven als het gaat om de havens, de infrastructuur met de achterlandverbindingen en de logistieke afhandeling over weg, water en spoor.

Het World Economic Forum (WEF) heeft voor het vierde jaar op rij de Nederlandse haveninfrastructuur tot de beste van de wereld benoemd. De Nederlandse zeehavens zijn koploper in Europa en creëren toegevoegde waarde en werkgelegenheid. In de meest recente Havenmonitor zijn de Nederlandse zeehavens in 2015 goed voor een totale toegevoegde waarde van € 38,3 mrd. en 336.130 banen. De Mainport Rotterdam is de grootste haven van Europa. In het afgelopen halfjaar is de overslag van de Rotterdamse haven met 3,9% toegenomen, de overslag van containers met 9,3% en is het Rotterdamse marktaandeel in de Hamburg – Le Havre range na jaren van stabiele verhoudingen met 2% toegenomen van 29% naar 31%. De sterke positie van Rotterdam en de Nederlandse zeehavens is het resultaat van een meerjarig Mainport- en zeehavenbeleid met gerichte investeringen door de rijksoverheid en havensector. Deze sterke positie biedt echter geen garantie voor de toekomst, want de concurrerende zeehavens buiten Nederland zitten bepaald niet stil. Om koploper te blijven is het van belang nauwgezet het speelveld te bewaken en zo nodig tijdig en slim op veranderingen in te spelen. Met het nieuwe werkprogramma zeehavens als onderdeel van de maritieme strategie zetten overheid en sector zich in voor versterking van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens.

Uitbreiding Algemene Groepsvrijstellingsverordening

Op 14 juni 2017 heeft de Commissie Verordening (EU) nr. 2017/1084 gepubliceerd, tot wijziging van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (EU) nr. 651/2014. De AGVV is uitgebreid met onder meer de categorie zeehavens. De EU-lidstaten kunnen hierdoor sneller en makkelijker bepaalde vormen van staatssteun verlenen aan zeehavens. De Commissie wil met de nieuwe regels overheidsinvesteringen in de EU stimuleren, om zo banen en groei te creëren. Staatssteun die aan de voorwaarden uit de AGVV voldoet, beoordeelt de Commissie als verenigbaar met de interne markt. Deze staatssteun is hiermee vrijgesteld van de aanmeldplicht voor goedkeuring door de Commissie. Een kennisgeving aan de Commissie achteraf volstaat. Op basis van de gewijzigde AGVV is publieke bekostiging van de aanleg, vervanging of opwaardering van haveninfrastructuur, toegangsinfrastructuur en baggerwerkzaamheden onder voorwaarden toegestaan. Afhankelijk van de omvang van de projectkosten gelden maximale steunpercentages. Voor infrastructurele projecten boven de € 50 miljoen is een maximale steunintensiteit tot 60% mogelijk, met een maximumbedrag van € 150 miljoen. Voor baggerwerkzaamheden is 100% steun mogelijk, met een maximumbedrag van € 150 miljoen per project.

Staatssteun kan leiden tot lagere prijzen voor het gebruik van infrastructuur in zeehavens en daarmee tot oneerlijke concurrentie. Het level playing field onderzoek van de Erasmus Universiteit, RHV en Ecorys toonde in 2014 al aan dat vooral de Duitse en Vlaamse overheden hun havens ondersteunen uit de algemene middelen. De steun is ruimer dan in Nederland het geval is. De publieke bijdragen bestaan uit investeringen in maritieme toegangswegen, havenbekkens, kades, operationele kosten en het afdekken van verliezen. Een gelijk spelveld tussen de Europese zeehavens zou de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens kunnen versterken.

De wijziging van de AGVV laat zien dat de Europese spelregels aan verandering onderhevig zijn. Als ruimte wordt geboden, is het voorstelbaar dat de EU-lidstaten daar gebruik van gaan maken. Nederland heeft die mogelijkheid ook. De Commissie heeft de AGVV vrijstelling voor bepaalde staatssteun in zeehavens op maximaal € 150 miljoen per project gesteld. Dat deze grens erg ruim is blijkt uit het feit dat dit bedrag hoger is dan de jaarlijkse investeringen van HbR in haveninterne infrastructuur en hoger dan de baggerkosten van alle Nederlandse zeehavenbeheerders samen. De gewijzigde AGVV biedt de EU-lidstaten de mogelijkheid om de (volledige) aanleg van kademuren, grond- en baggerwerkzaamheden financieel te ondersteunen. Havensuperstructuren (zoals terminals en kranen) en activiteiten die niet aan vervoer zijn gerelateerd (zoals industriële voorzieningen) zijn niet vrijgesteld binnen de gewijzigde AGVV.

Staatssteun die niet onder de AGVV is te brengen moet nog steeds ter voorafgaande goedkeuring worden aangemeld bij de Commissie. Het zal bijvoorbeeld gaan om havenprojecten met een steunintensiteit boven de 60% of € 150 miljoen. Dergelijke steun heeft vanwege de omvang waarschijnlijk het grootste effect op de mededinging. De Commissie heeft aangegeven dat zij zich door de uitbreiding van de AGVV kan richten op de meer concurrentiegevoelige staatssteun, bijvoorbeeld door het intensiveren van onderzoek naar verboden staatssteun, zoals exploitatiesteun. Of het gelijke spelveld voor zeehavens hierbij gebaat is zal moeten blijken. HbR verwacht op korte termijn geen grootschalige investeringen in de naburige zeehavens buiten de AGVV vrijstelling.

Met de uitbreiding van de AGVV is duidelijker geworden onder welke voorwaarden staatssteun in zeehavens is toegestaan. De procedure is eenvoudiger geworden omdat er voortaan geen goedkeuring vooraf meer hoeft te worden aangevraagd. Vanwege de AGVV vrijstelling tot € 150 miljoen en de mogelijkheid tot het geven van overheidssteun aan haveninterne infrastructuur zijn de spelregels naar mijn mening te ruim maar wel voor iedereen duidelijk en gelijk. Het staat Nederland vrij om zelf ook gebruik te maken van de mogelijkheden die de AGVV biedt. Het kabinet is daar op dit moment geen voorstander van omdat de Nederlandse zeehavens uitstekend in staat zijn om zonder financiële steun van de overheid voor de directe havengerelateerde taken een financieel gezonde bedrijfsvoering te combineren met hoogwaardige kwaliteit. Ook het marktaandeel van de Nederlandse zeehavens in de Hamburg – Le Havre range is al jarenlang stabiel. De aanleg van haveninterne infrastructuur zoals havenbekkens en kademuren blijft de verantwoordelijkheid van havenbeheerders en het havenbedrijfsleven. Openbaar toegankelijke infrastructuur zoals de hoofdvaarwegen vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Ik heb uw Kamer vorig jaar (Kamerstukken 34 003 en 31 409, nr. 26) geïnformeerd over mijn concurrentieversterkende maatregel van € 35 miljoen voor de verdieping van de hoofdvaarweg Nieuwe Waterweg. In nauwe samenwerking met HbR zullen de baggerwerkzaamheden in 2018 plaatsvinden.

HbR en de Nederlandse zeehavens, verenigd in de Branche Organisatie Zeehavens (BOZ) ervaren dat ondanks de stijging van het Rotterdamse marktaandeel in het eerste half jaar van 2017, de concurrentieverhouding ten opzichte van de zeehavens in onze buurlanden momenteel niet billijk is. Dit verschil raakt volgens de zeehavens het vestigings- en investeringsklimaat. De zeehavens zijn van mening dat het speelveld ongelijk is doordat buitenlandse havens steun krijgen voor haveninterne infrastructuur, de vpb-plicht voor zeehavens in België en Frankrijk een jaar later ingaat dan in Nederland, havenbeheerders op eigen afweging soms meebetalen aan infrastructuur; en door de invulling die het kabinet geeft aan doorberekening van inspectiekosten en aan het inzetten van eigen personeel van rederijen bij scheepsreparatiewerkzaamheden (het zogenoemde uitstempelen van zeevarenden). Hierdoor dreigt volgens de zeehavens op termijn een zwaartepunt verschuiving naar buitenlandse havens.

HbR en de BOZ signaleren dat de uitbreiding van de AGVV een vergroting betekent van het ongelijke speelveld en vinden dat de AGVV de EU Lidstaten teveel vrijheden geeft voor het verlenen van staatssteun. HbR verwacht dat andere EU-lidstaten gebruik zullen maken van de ruimte die de gewijzigde AGVV biedt en merkt op dat Nederland die mogelijkheid ook heeft. HbR wijst erop dat uit onderzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uit 2015 (Kamerstuk 29 862, nr. 30) blijkt dat publieke investeringen in haveninfrastructuur maatschappelijk renderend zijn. HbR en de BOZ hebben in het kader van de formatie gepleit voor een gerichte inzet van het kabinet om de concurrentiepositie van de zeehavens met de buurlanden in balans te brengen. Hierbij wil ik benadrukken dat HbR niet alleen bedreigingen signaleert maar nadrukkelijk ook concurrentieversterkende voorstellen aanreikt. Zo pleit HbR ervoor om samen met de overheid druk te blijven houden op de Europese besluitvorming om een gelijk speelveld te realiseren. De overheid en de sector zullen de acties ter versterking van het level playing field nader uitwerken in het gezamenlijke werkprogramma zeehavens dat onder de maritieme strategie door het nieuwe kabinet zal worden vastgesteld. De BOZ prioriteiten zijn een gelijk speelveld en vestigingsklimaat, bereikbaarheid, ontwikkelingsruimte, energie- en klimaatbeleid en digitalisering.

Gelijk speelveld en vennootschapsbelastingplicht zeehavens

De Nederlandse zeehavens maken winst en zijn net als alle andere overheidsondernemingen, zoals u weet, onder druk van de Commissie vpb-plichtig geworden. Voor zeehavens geldt dat vanaf 1 januari 2017. In antwoord op vragen van uw Kamer is de Staatssecretaris van Financiën in de brief van 15 september 2017 (Kamerstuk 34 552, nr. 87) ingegaan op het besluit¹ van de Commissie dat ook België en Frankrijk de vrijstelling van vpb-plicht voor hun havens moeten afschaffen. Deze landen krijgen tot eind 2017 de tijd om hun belastingvrijstelling te beëindigen en ervoor te zorgen dat vanaf 1 januari 2018 alle havens aan dezelfde vpb-regels worden onderworpen als andere ondernemingen. België, Frankrijk en hun havens kunnen – net zoals de Nederlandse havens hebben gedaan – tegen de besluiten van de Commissie beroep aantekenen bij het Gerecht van de EU, maar dat zal geen schorsende werking hebben. Beide landen zullen hun havens per 1 januari 2018 vpb-plichtig moeten maken. Het doet mij deugd dat – weliswaar met een jaar vertraging – het ongelijke speelveld met de zeehavens in deze landen op dit punt gelijk wordt getrokken. De zeehavens in het Verenigd Koninkrijk zijn al vpb-plichtig. Het beroep van

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2181_nl.htm.

de Nederlandse zeehavens bij het Gerecht van de EU loopt ondertussen door. De Staat heeft zich in deze zaak gevoegd. De zeehavens pleiten ervoor om de invoeringsdatum in Nederland op te schorten en de vpb-plicht gelijktijdig te laten ingaan met de datum van invoering in de buurlanden.

Wat betreft Duitsland heeft de Commissie er recent voor gezorgd dat bepaalde Duitse zeehavens een transparante financieringsstructuur hebben ingevoerd waarbij activiteiten in het kader van de openbare dienstverlening worden gescheiden van economische activiteiten om kruissubsidiëring te voorkomen. Duitse zeehavens zijn in beginsel vennootschapsbelastingplichtig. Of Duitse zeehavens effectief vennootschapsbelasting afdragen, is afhankelijk van feiten en omstandigheden en valt dus te bezien. De vennootschapsbelasting is een winstbelasting en het eerder aangehaalde level playing field onderzoek van de Erasmus Universiteit, RHV en Ecorys signaleerde dat de havenbeheerders van Nedersachsen, Hamburg en Bremen al jarenlang verlieslatend zijn en de verliezen worden bijgepast uit de algemene middelen. Of in vergelijking met Duitsland sprake is van het gelijktrekken van het speelveld, is dan ook niet eenvoudig te beantwoorden. De EU Havendienstenverordening (nr. 2017/352) die inzet op vrijheid van dienstverlening en financiële transparantie van (publieke) investeringen in zeehavens zal in maart 2019 in werking treden. Hierna zullen financiële publicaties over (publieke) investeringen volgen, die mogelijk meer inzicht zullen geven in de boekhouding van de Duitse zeehavens.

Richtsnoeren staatssteun zeehavens

Hoewel overheidssteun binnen de gewijzigde AGVV is vrijgesteld van aanmelding bij de Commissie is Nederland van mening dat dergelijke steun vanwege de aard en de omvang kan leiden tot marktverstoring. Nederland blijft van mening dat de Commissie ook voor zeehavens op basis van richtsnoeren zou moeten beoordelen of steun is toegestaan of dat er sprake is van marktverstoring. Voor zeehavens ontbreken Europese richtsnoeren en maakt de Commissie na aanmelding per geval een beoordeling. Verschillende andere vervoerssectoren kennen wel sector-specifieke richtsnoeren, zoals zeevervoer, luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Deze richtsnoeren geven op een specifiek terrein het beoordelingskader om te komen tot een goedkeuring van staatssteun door de Commissie. Voor luchthavens geldt bijvoorbeeld een AGVV vrijstelling voor kleine, regionale luchthavens. Op basis van richtsnoeren gelden criteria voor grote luchthavens die uitgaan van het principe dat hoe groter de luchthaven is in o.a. passagiersaantallen, des te minder concurrentieverstorende staatssteun mag worden gegeven. Hoewel de Commissie hier met de gewijzigde AGVV voor zeehavens vooralsnog niet voor heeft gekozen, zou het uitgangspunt zoals dat geldt voor luchthavens ook kunnen gelden voor de grote EU zeehavens omdat deze concurreren op goederenstromen en op- en overslag. In Europa blijf ik samen met de Nederlandse zeehavens pleiten voor de toegevoegde waarde van richtsnoeren voor staatssteun aan zeehavens.

Inzet Kabinet

Er zijn meerdere factoren die maken dat de Nederlandse zeehavens een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat hebben en die zal het kabinet in samenhang blijven bezien en waar mogelijk versterken. De sterke positie is het resultaat van een meerjarig Mainport- en zeehavenbeleid met de daarop gebaseerde strategische combinatie van publieke en private (havenbeheerders, havenbedrijfsleven) investeringen. Vanuit deze samenhang wil het Rijk blijven bijdragen aan de belangrijkste uitdagingen

voor de toekomstige positie waar de Nederlandse zeehavens voor staan, zoals de energietransitie en digitalisering. Grootschalige investeringen en innovaties zijn noodzakelijk voor de overgang van fossiele grond- en brandstoffen naar een duurzame, circulaire economie. Daarnaast zullen nieuwe vormen van (autonoom gestuurd) goederenvervoer een belangrijke ontwikkeling doormaken. De zeehavens staan daarmee voor een transitie fase. De zeehavens, het havenbedrijfsleven en de overheid willen deze transitie voortvarend en toekomstgericht accommoderen. De mate waarin de havensector deze transitie succesvol zal kunnen doorlopen, zal bepalend zijn voor de toekomst. Daar zullen we als overheid en bedrijfsleven gezamenlijk in moeten optrekken, voortbouwend op de resultaten en ervaringen die we daarmee in de topsectoren hebben opgedaan.

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