

Vergaderjaar 2021–2022

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 357

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2022

Nederland kent drie fiscale regelingen binnen het zeevaartbeleid:

- 1) de tonnageregeling; een fiscale regeling die forfaitair de belastbare winst uit zeescheepvaart van de ondernemer bepaalt;
- 2) de afdrachtvermindering zeevaart; een fiscale regeling waardoor een werkgever onder bepaalde voorwaarden een vermindering ontvangt op de af te dragen loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen; en
- 3) de willekeurige afschrijving op zeeschepen, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om vervroegd af te schrijven op zeeschepen indien niet wordt gekozen voor de tonnageregeling¹.

Deze drie regelingen zijn voor het laatst in 2014 geëvalueerd. De voorliggende evaluatie heeft betrekking op de periode 2014 t/m 2019 en is uitgevoerd door Deloitte. Hierbij is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen en is tevens het toetsingskader fiscale regelingen² gevolgd. Via deze brief bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën -Fiscaliteit en Belastingdienst, het definitieve evaluatierapport aan en ga ik in op de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Totstandkoming evaluatie

De initiële evaluatie door Deloitte is in juni 2021 afgerond. Het Ministerie van Financiën heeft het rapport getoetst of het toetsingskader fiscale regelingen afdoende is gevolgd en of alle elementen zijn meegenomen. In vervolg daarop is Deloitte gevraagd om een extra tabel toe te voegen aan het rapport (bijlage V). In deze tabel zijn de zeven evaluatiepunten uit het toetsingskader onder elkaar gezet met daarbij de conclusies van het rapport. Daarmee is onderbouwd dat het toetsingskader is toegepast. Het

¹ Zie bijlage.

² Rijksbegrotingsvoorschriften (rijksfinancien.nl).

zetten van deze stappen heeft enige tijd in beslag genomen, waardoor pas recent het rapport definitief kon worden opgeleverd.

Kernbevindingen en aanbevelingen uit het evaluatierapport

De drie fiscale regelingen hebben een brede doelstelling: het versterken van het maritieme cluster, het bevorderen van werkgelegenheid verbonden aan het varen onder Nederlandse vlag en het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie. Deze doelstellingen sluiten aan bij de Nederlands maritieme strategie die tot doel heeft een toppositie voor de maritieme cluster in Nederland te bewerkstelligen.³ Het rapport concludeert dat de tonnage regeling en de afdrachtsvermindering zeevaart doeltreffend en doelmatig zijn op basis van interviews met een representatieve groep van sectorpartijen en cijfers over de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme sector. Met name de doelmatigheid kan echter niet statistisch worden aangetoond. Ten aanzien van de willekeurige afschrijving wordt vastgesteld dat deze nauwelijks wordt gebruikt en daarmee even ondoeltreffend is als in de voorgaande evaluatie. Aan de hand van een zestal kernbevindingen, worden in het rapport aanbevelingen gedaan. In deze brief ga ik in op die aanbevelingen en daarmee geef ik tevens invulling aan de eerdere beantwoording van de Kamervragen in 2020⁴ ten aanzien van de wenselijkheid en vormgeving van een eventuele aanpassing van de tonnageregeling.

Hieronder worden de zes kernbevindingen en bijbehorende aanbevelingen uit het rapport samengevat.

Kernbevinding 1: Concurrentie op basis van de kwaliteit van de Nederlandse vlag wordt steeds lastiger, omdat andere landen zowel binnen als buiten Europa ook kwaliteitsslagen hebben gemaakt. De concurrentie wordt steeds meer gevoerd op kosten zoals personeelskosten en winstbelasting. De afname van het aantal schepen onder Nederlandse vlag wijst op een verminderde competitiviteit van de Nederlandse vlag. Verandering, zowel economisch als niet-economisch is nodig om de Nederlandse concurrentiepositie te versterken. Het rapport doet de aanbeveling om tenminste het niveau van steun dat uitgaat van de tonnageregeling en afdrachtvermindering te behouden om te voorkomen dat de concurrentiepositie van de Nederlandse vlag zal verslechteren. Ook wordt de aanbeveling gedaan met de sector in gesprek te gaan om na te gaan op welke punten de sector gesteund kan worden om de concurrentie met het buitenland aan te kunnen gaan.

Kernbevinding 2: De activiteiten van de Nederlandse zeevaart zijn de afgelopen jaren steeds meer verschoven van vervoersactiviteiten naar andere activiteiten zoals waterbouw en offshore. De fiscale regelingen, die gericht zijn op de vervoersactiviteiten van de reders, sluiten dus niet langer volledig aan bij de activiteiten van de Nederlandse zeevaartsector. Het rapport adviseert om te onderzoeken wat de effecten zijn van een aansluiting van de tonnageregeling en de afdrachtvermindering bij de bredere activiteiten van de maritieme cluster.

Kernbevinding 3: Door de sector is aangegeven dat er bij een ruimere interpretatie van de huidige regelingen meer ruimte is om activiteiten onder de regeling te brengen. Het rapport doet de aanbeveling om in

³ De Nederlandse Maritieme Strategie 2015–2025, een gezamenlijke uitgave van diverse ministeries, januari 2015, p. 8, te raadplegen via www.overheid.nl.

⁴ Beantwoording Kamervragen van de leden Agnes Mulder, Postma en Omtzigt (allen CDA) over de toepassing van het tonnageregime voor de offshoresector, 15 oktober 2020, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 484.

gesprek te gaan met de uitvoerder en sectorpartijen om de grenzen van de Europese richtsnoeren te bespreken en hierin een bewuste afweging te maken tussen het risico van het opzoeken van de maximale ruimte binnen de Europese kaders en het waarborgen van een level playing-field. Tevens is het rapport positief over het publiceren van «vraag-antwoord» besluiten en adviseert het gebruik te maken van niet limitatieve normen die discussie of interpretatie zoveel mogelijk voorkomen.

Kernbevinding 4: De effecten van de regelingen laten zich lastig kwantificeren in de evaluatie, doordat de fiscale maatregelen niet de enige factor zijn die de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaartsector bepalen. Daarnaast is er onvoldoende data beschikbaar, bijvoorbeeld het aantal gebruikers van de verschillende regelingen of congruente datasets op Europees en mondiaal niveau. Dit bemoeilijkt de statistische bepaling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen. Het rapport geeft aan dat het wenselijk is om de causaliteit op basis van cijfers aan te kunnen tonen en adviseert om spoedig aan te vangen met het aanleggen van congruente data sets op Europees en mondiaal niveau die een volgende evaluatie kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd wordt geadviseerd rekening te houden met proportionaliteit van de inspanningen om tot congruente datasets te komen.

Kernbevinding 5: Ten aanzien van de afdrachtvermindering zeevaart concludeert het rapport dat bij wijziging van de afdrachtvermindering de Nederlandse vlageis kan veranderen in een eis voor een EU/EER vlag. De gevolgen van een EU/EER vlageis voor de Nederlandse werkgelegenheid en de aantrekkelijkheid van Nederlandse zeevarenden voor reders is op dit moment niet inzichtelijk. Daarom adviseert het rapport om deze gevolgen inzichtelijk te maken.

Kernbevinding 6: Als laatste concludeert het rapport dat er op mondiaal niveau verschillen zijn tussen landen, zoals bijvoorbeeld regeldruk en markttoegang. De Europese richtsnoeren voorzien in het stimuleren van de concurrentiepositie van Europese landen doordat deze nationale staatsteun mogelijk maken. De verschillen tussen Europa en andere landen die niet met staatssteun kunnen worden opgelost, kunnen beweegredenen zijn om naar niet EU-landen te vertrekken. Het rapport adviseert deze onderwerpen op EU niveau te adresseren.

Reactie

Het rapport geeft aan dat twee van de drie regelingen doeltreffend en doelmatig zijn, ook al is dat statistisch lastig aan te tonen. Uitzondering is de willekeurige afschrijving op zeeschepen. Deze blijkt nauwelijks gebruikt te worden. Op dit moment zijn er binnen het kabinet geen plannen om de regelingen aan te passen. Wel zullen de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst – en ik met de sector in gesprek te gaan om te kijken wat er op de langere termijn mogelijk is om de aantrekkelijkheid van Nederland en de Nederlandse vlag voor de zeevaartsector te behouden (aanbeveling 1). Daarbij kunnen we verder kijken dan alleen het huidige fiscale instrumentarium.

Ten aanzien van de aanbevelingen 2 en 3, over het aansluiten van de huidige regelingen op de brede activiteiten van het maritieme cluster en waar de regelingen verbetering behoeven, zal ik invulling geven door samen met de Staatssecretaris van Financiën te bezien of en hoe de aanbevelingen kunnen worden opgevolgd. Daarbij merk ik alvast op dat deze ruimte voor specifieke bedrijven mogelijk begrensd wordt door de geldende staatssteunregels en de implementatie van een wereldwijde minimumbelasting voor multinationale ondernemingen als gevolg van de

zogenoemde Pijler 2-maatregelen die volgen uit een door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling gefaciliteerd akkoord daarover dat binnen afzienbare termijn zal worden omgezet in een Europese richtlijn. Tevens zal ik in het gesprek ook stil staan bij nut en noodzaak van de «willekeurige afschrijving op zeeschepen». Uit de evaluatie blijkt dat deze regeling nauwelijks wordt gebruikt (aanbeveling 5). Hierbij moeten de begrotingsregels omtrent negatief geëvalueerde regelingen in acht worden genomen.

Ik herken het beeld dat de doelmatigheid van de regelingen lastig causaal is vast te stellen door een gebrek aan data over het gebruik van de regelingen en soortgelijke regelingen in het buitenland. Ik omarm dan ook de aanbeveling om te starten met het verzamelen van betere data, zodat een volgende evaluatie op basis van betere statistische gegevens uitgevoerd kan worden (aanbeveling 4). Omdat ik op dit punt ook afhankelijk ben van de beschikbaarheid van betrouwbare statistische gegevens uit het buitenland zal ik hier op internationaal niveau het gesprek over aangaan. Ik zal hierbij ook rekening houden met de proportionaliteit van de inspanningen in relatie tot het doel. Zoals aangegeven in het rapport onderhandelt de Europese Commissie namens de EU, en dus ook namens Nederland, over het vergroten van markttoegang via handelsakkoorden. Moderne EU-handelsakkoorden bevatten ook een hoofdstuk met afspraken over maritieme transportdiensten. Nederland zet in EU-verband in op een actief handelsbeleid (aanbeveling 6).

Mochten het onderzoek en de gesprekken met de sector en de uitvoeringspartijen aanleiding geven voor nieuwe onderzoeken of eventueel om voorstellen te doen tot aanpassing van de regelingen, dan zal ik u daarvan op de hoogte brengen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers