

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 459

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

Op 24 januari 2023 heeft de Kamer een motie van de heer Stoffer (SGP) aangenomen, waarmee de regering wordt verzocht ervoor te zorgen dat de inzet van offshore-werkschepen geheel meegenomen kan worden onder de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart, met inachtneming van de internationale kaders voor onder meer staatssteun (hierna: motie Stoffer).¹

In de periode voor en na de motie heeft het kabinet met de maritieme maakindustrie een aantal gesprekken afgerond om te kijken wat er op de langere termijn mogelijk is om de aantrekkelijkheid van Nederland en de Nederlandse vlag voor de zeevaartsector in zijn geheel te behouden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een stappenplan om de positie van de maritieme maakindustrie in Nederland te verbeteren (de Sectoragenda Maritieme Maakindustrie, hierna: de sectoragenda).² Daarin is ook richting gegeven aan de uitwerking van de motie Stoffer, als actiepunt.

In het actiepunt uit de sectoragenda daaromtrent is aangegeven dat voor verdere besluitvorming duidelijkheid nodig is omtrent:

1. aantallen en type schepen dat offshore werkzaamheden verricht;
2. de wijze waarop aan de motie Stoffer invulling kan worden gegeven;
3. mogelijkheden binnen Europese staatssteunregulering;
4. de invloed van de minimumbelasting (de zogenoemde Pijler 2-regels);
5. budgettaire en uitvoeringsgevolgen;
6. nut en noodzaak van de willekeurige afschrijving zeeschepen³.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 409, nr. 392.

² Zie bijlage 1114161 bij Kamerstukken II 2023/24, 31 409, nr. 423 (*No guts, no Hollands Glorie! Sectoragenda Maritieme Maakindustrie; In actie voor een veilig, duurzaam en welvarend Nederland*).

³ Zie sectoragenda p. 69.

Ad 1 Schets offshore-sector en vloot

De motie Stoffer roept op om offshore-werkschepen onder de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart te brengen. Dit betreft ongeveer 280 offshore schepen van Nederlandse reders en zo'n 1600 Nederlandse, EU/EER en niet EU/EER-zeevarenden. Het gaat dan om werkschepen in de ruime zin van het woord zoals fire fighting vessels, wind turbine installation vessels etc. De bedrijven in de offshore-sector zijn toeleveranciers, of verlenen diensten binnen de hele keten van productie van offshore olie, gas en hernieuwbare energie. Ook is de Nederlandse offshore-sector actief in de bouw en het onderhoud van windparken in de Noordzee en op andere continenten. De toegevoegde waarde van de sector was in 2022 ongeveer 5 miljard euro en voorziet een totale werkgelegenheid voor zo'n 66.000 werknemers⁴.

Ad 2 Wijze van invulling motie Stoffer in fiscale maatregelen

Nederland kent drie fiscale regelingen binnen het zeevaartbeleid:

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

De (ongedekte) motie Stoffer verzoekt om offshore-werkschepen volledig onder de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart te brengen. In aansluiting op de motie Stoffer ligt de nadruk in deze brief op de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart.

Dit zou als volgt kunnen:

Exploratie en exploitatie van natuurlijk rijkdommen op zee.

In de wet is opgenomen dat de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart (onder andere) kunnen worden toegepast op (het personeel van) een schip dat is bestemd voor het vervoer van zaken of personen over zee ten behoeve van de exploratie of exploitatie van natuurlijke rijkdommen op zee.

Het is een mogelijkheid om het toepassingsbereik van de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart uit te breiden naar alle werkzaamheden voor de exploratie en exploitatie van natuurlijke rijkdommen op zee. Dit betekent dat ook zeeschepen die niet alleen zaken of personen vervoeren, maar bijvoorbeeld werkzaamheden verrichten ten behoeve van windmolenparken op zee, in aanmerking komen voor de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart. Deze uitbreiding lijkt op voorhand het best de verruiming voor offshore-werkzaamheden te bieden die de motie Stoffer beoogt.

⁴ Maritieme- Arbeidsmarkt- en Haven Monitor 2023 <https://open.overheid.nl/documenten/206befda-6c1b-496d-b939-c039a570d1bc/file>

Het type schepen dat kwalificeert voor de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart wordt bepaald door de activiteit die het schip uitvoert. Hoewel de staatssteunrichtsnoeren⁵ zijn toegespitst op vervoer over zee, wijkt de Europese Commissie in haar beslissingspraktijk af van de richtsnoeren, waardoor zij ook activiteiten analoog aan vervoer toestaat. Op basis van deze analogiegedachte hebben verschillende landen hun tonnageregeling aangepast.⁶ Dit biedt ruimte om aanvullende scheepstypes die worden gebruikt in de offshore-sector ook in Nederland onder de tonnageregeling te brengen. Daarbij kan worden gedacht aan werk- en dienstverleningsschepen ten behoeve van offshore-locaties. De ontwikkeling van nieuwe werk- en serviceschepen staat overigens ook niet stil. Juist in deze tijd waarin de complexiteit van activiteiten buitengaats (offshore) toeneemt kunnen niet alle schepen die buitengaats worden ingezet onder de huidige categorieën werk- en serviceschepen worden geschaard; nog los van de kwestie dat de Nederlandse tonnageregeling in het geheel geen rekening houdt met het gebruik van geheel nieuwe werk- en serviceschepen. Om die reden heeft een algemene uitbreiding van de fiscale regelingen naar offshore-werkzaamheden de voorkeur boven het aanwijzen van specifieke typen schepen.

Wind-, water- en stromingenergie

In lijn met de bestaande uitvoeringspraktijk⁷ en de invulling van het begrip «natuurlijke rijkdommen» in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969⁸ kan worden verankerd dat het opwekken van energie uit wind, water en stroming onder exploitatie van natuurlijke rijkdommen valt. Hiermee wordt overigens in de uitvoeringspraktijk voor de tonnageregeling reeds rekening gehouden. Door dit vast te leggen in wetgeving kan extra duidelijkheid en zekerheid geboden worden over de reikwijdte van dit onderdeel van de tonnageregeling ten behoeve van schepen die werkzaamheden verrichten ten behoeve van windparken.

Ad 3 Europese staatssteunregels

Algemeen

De tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart zijn vormen van goedgekeurde staatssteun (bestaande staatssteun). Uitbreidingen van de regelingen worden beschouwd als nieuwe staatssteun en zullen voor inwerkingtreding ter goedkeuring aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd. De Europese Commissie zal alle wijzigingen, zoals opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de WVA, toetsen aan de EU-regels voor staatssteun. In het bijzonder wordt er getoetst aan de richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer en aan de huidige beslissingspraktijk.⁹ De procedure om goedkeuring van de Europese Commissie te verkrijgen neemt geruime tijd in beslag en kost al snel een half jaar tot een jaar.

⁵ Mededeling C(2004) 43 van de Commissie – Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer

⁶ Zie evaluatie door Deloitte voor opsomming.

⁷ In ieder geval het winnen van windenergie wordt reeds beschouwd als exploitatie van natuurlijke rijkdommen.

⁸ In artikel 17a, onderdeel a, ten tweede Wet op de vennootschapsbelasting 1969 is hiervoor de volgende passage opgenomen: «(...) de exploratie en de exploitatie van in Nederland aanwezige natuurlijke rijkdommen waaronder ook wordt gerekend de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden(...)»

⁹ Mededeling C(2004) 43 van de Commissie – Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer, (2004/C/13/03).

Gelet op de positieve beslissing van de Europese Commissie inzake het Deense verzoek om de tonnageregeling aldaar uit te breiden naar offshore-schepen, door de werkzaamheden van deze schepen naar analogie gelijk te stellen met zeevervoer,¹⁰ lijkt een positieve beslissing van de Europese Commissie voor een uitbreiding van de Nederlandse regelingen naar vergelijkbare schepen mogelijk; al dan niet onder nadere voorwaarden. Daarbij kan er geen zekerheid vooraf worden gegeven over de slagingskans of de aard van de voorwaarden. In haar beslissingspraktijk kan de Europese Commissie op grond van nieuwe inzichten tot andere besluiten komen dan voorheen.

Met betrekking tot de afdrachtvermindering moet worden opgemerkt dat de huidige goedkeuring een looptijd voor onbepaalde tijd heeft. Deze looptijd zal verkort worden tot een periode van 5–10 jaar, indien een uitbreiding geïntroduceerd wordt (de bestaande steun wordt nieuwe steun door de uitbreiding). Daarnaast zal de nieuwe regeling niet alleen van toepassing verklaard kunnen worden op de Nederlands gevlagde schepen, maar zal deze, vanwege de werking van de interne markt, door de Europese Commissie ook van toepassing worden verklaard op EU/EER gevlagde schepen. Nederland heeft deze aanpassing ook moeten doorvoeren voor de afdrachtvermindering voor de commerciële zeeschepen (CCV's) die oorspronkelijk alleen op zeeschepen met de Nederlandse vlag van toepassing was.¹¹

Ad 4 Wereldwijde minimumbelasting (Pijler 2)

Pijler 2 bewerkstelligt dat multinationale groepen en binnenlandse groepen met een geconsolideerde jaaromzet van € 750 miljoen of meer ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Deze zogenoemde Pijler 2-regels zijn het resultaat van meerjarige onderhandelingen in het Inclusive Framework, georganiseerd door de OESO. Op basis van de Richtlijn (EU) 2022/2523 zijn EU-lidstaten verplicht de Pijler 2-regels per 31 december 2023 te implementeren.¹² Deze richtlijn is gebaseerd op de OESO-modelregels over de minimumbelasting en komt daarmee overeen. Nederland heeft aan deze verplichting voldaan met de invoering van de Wet minimumbelasting 2024.

De Pijler 2-regels voorzien in een uitzondering voor winst uit internationale scheepvaart. Voor de afbakening van de definitie internationale scheepvaart is aangesloten bij de definitie van artikel 8 OESO-modelverdrag op het gebied van inkomen en vermogen en het commentaar daarop.¹³ De vrijstelling is daarmee wereldwijd eenduidig geobjectiveerd en werkt daardoor hetzelfde voor alle internationale scheepvaartondernemingen in de wereld. Doordat deze definitie voor alle internationale scheepvaartondernemingen in de wereld hetzelfde doorwerkt is er een gelijk speelveld op dit vlak en het feit dat de definities in de Europese tonnageregimes, waaronder het Nederlandse, afwijken van artikel 8 OESO-modelverdrag maakt dit niet anders.

In Nederland wordt winst uit zeescheepvaart – indien aan de voorwaarden is voldaan – belast volgens de tonnageregeling. In de Wet minimumbe-

¹⁰ C(2018) 6795 final inzake State aid – SA.45300 (2016/N)

¹¹ C(2018) 7484 final inzake State aid – SA.46727 (2016/N)

¹² Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022, tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (PbEU 2022, L 328/1).

¹³ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 36 369, nr. 6.

lasting 2024 wordt aangesloten bij de definitie uit het OESO-modelverdrag. Gelet op de reikwijdte van die definitie valt de offshore-sector veelal buiten de uitzondering in de minimumbelasting voor internationale scheepvaart. Door deze beperktere definitie kan het daarom voorkomen dat in enkele zeer specifieke situaties gebruikers van het tonnageregime geraakt worden door de Pijler 2-regels. Dat zou overigens ook gelden voor de toepassing van soortgelijke buitenlandse tonnageregelingen die een ruimer bereik hebben dan de definitie die volgt uit de Pijler 2-regels.

Ad 5 Budgettaire en uitvoeringsgevolgen

De uitvoering van de motie heeft budgettaire gevolgen. De aanpassingen in de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart zoals hiervoor geschetst leiden tot een derving in de winstbelasting en de loon- en premieheffing en daarmee tot minder belastinginkomsten. Een eerste inschatting van de budgettaire effecten van de genoemde mogelijke maatregelen is in de onderstaande tabel weergegeven. Deze tabel biedt een grove inschatting van de budgettaire gevolgen als de tonnageregeling en de afdrachtvermindering worden uitgebreid met offshore schepen

Tabel: Budgettaire effecten maatregel «+ = saldoverbeterend/lastenverzwarend»

(Bedragen in mln euro)	2025	2026	2027	2028	struc
Uitbreiding tonnageregeling	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3
Uitbreiding afdrachtvermindering zeevaart	- 19	- 19	- 19	- 19	- 19

De uitbreiding zou leiden tot minder belastinginkomsten en heeft daarmee negatieve gevolgen voor de inkomsten van de Rijksoverheid. Dit heeft gevolgen voor het inkomstenkader en hier moet dan ook een lastenverzwaring elders tegenover worden gezet. De regelingen staan extra comptabel op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit betekent dat de fiscale regeling slechts vermeld staan in de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, maar geen onderdeel uitmaakt van deze begroting, aangezien het geen uitgave zijn. Uitgaande van de huidige fiscale regelingen voor de zeevaartsector zou een brede toepasbaarheid op de volledige offshore-sector een uitbreiding van de bestaande regelingen zijn. Daarvoor is vereist dat het toetsingskader fiscale regelingen wordt doorlopen.

Als er wetgeving zou worden opgesteld waarmee de tonnageregeling en de afdrachtvermindering wordt aangepast, zal er een uitvoeringstoets door de Belastingdienst worden gedaan om de gevolgen voor de uitvoering in kaart te brengen.

Ad 6 Willekeurige afschrijving

Over de willekeurige afschrijving is in de evaluatie van 2019 aangegeven dat in de praktijk zeer weinig gebruik wordt gemaakt van deze regeling.¹⁴ Er zijn geen gegevens beschikbaar om het gebruik preciezer te kwantificeren. Op basis van signalen uit de sector blijkt dat de regeling – juist – wordt gebruikt bij offshore-schepen die niet van de tonnageregeling gebruik maken.

De regeling is echter niet complex in de uitvoering, leidt tot weinig vragen of discussies en kan in voorkomende gevallen helpen met het egaliseren van de winstbelasting over de jaren (net als de tonnageregeling die los

¹⁴ Evaluatie door Deloitte

van de werkelijke winsten of verliezen op forfaitaire wijze de belasting bepaalt).

Vervolg

Vanwege de demissionaire status van het kabinet is het aan een volgend kabinet om met betrekking tot de vraag of de tonnageregeling en de afdrachtvermindering uitgebreid moeten worden naar alle aan de offshore gerelateerde activiteiten, ongeacht of deze bestaan uit vervoer van goederen of personen, wel of niet concrete stappen te zetten.

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