

Vergaderjaar 2020–2021

35 873

Wijziging van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen en de Wet inkomstenbelasting 2001 tot intrekking van de Baangerelateerde Investeringskorting

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding en strekking van het voorstel

Bij brief van 27 november 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het voorleggen van de Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) aan de Europese Commissie (Commissie).¹ Het doel hiervan was om zekerheid te krijgen of de in de BIK opgenomen regeling voor fiscale eenheden waarmee de BIK alleen ten goede kan komen aan investeringen in Nederland, als geoorloofde staatssteun kan worden beschouwd. Die regeling voor fiscale eenheden is nodig om het beschikbare budget van de BIK alleen ten goede te laten komen aan investeringen in Nederland. Het beleidsdoel van de BIK is immers het stimuleren van investeringen in Nederland om zo snel mogelijk weer uit de crisis te komen. Het kabinet vindt het daarom onwenselijk dat een mogelijk substantieel bedrag van het BIK-budget niet ten goede komt aan Nederlandse investeringen. De vraag die bij de Commissie is neergelegd heeft dus uitsluitend betrekking op voorgenomen regeling voor fiscale eenheden. Daarbij ging het kabinet ervan uit dat de BIK als geheel in de huidige vorm geen ongeoorloofde staatssteun betreft en derhalve bij de Commissie niet tot staatssteunbezwaren zou leiden.

Uit het informele overleg met de Commissie kwam naar voren dat zij de gehele BIK in ogenschouw heeft genomen en zij geen garantie kon geven dat de BIK geoorloofde staatssteun betreft. Het kabinet is van mening dat de BIK als geheel geen staatssteun is. Desondanks kan de onzekerheid die nu is ontstaan over de vraag of de BIK in den brede staatsteun is, niet op korte termijn worden weggenomen. Gelet op deze situatie vindt het kabinet het verstandig voor te stellen om de BIK in te trekken met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021.

Bij brief van 28 mei 2021² zijn beide Kamers der Staten-Generaal geïnformeerd over deze voorgenomen intrekking van de BIK en de daarbij voorziene terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot deze intrekking.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 80.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 87.

Verkende opties

Het kabinet heeft bezien of de BIK zodanig kan worden aangepast dat de ontstane onzekerheid kan worden weggenomen. Zo is onder andere gekeken of de BIK in overeenstemming kan worden gebracht met het Tijdelijk Staatssteunkader Covid-19. Dit kader is echter vooral gericht op de acute (liquiditeits-)problemen van ondernemingen veroorzaakt door Covid-19 en daarmee niet van toepassing op het doel van de BIK, namelijk om (het naar voren halen van) investeringen te stimuleren om zo snel mogelijk uit de crisis te komen. Aanpassing van de BIK aan het Tijdelijk Staatssteunkader vereist een dusdanig grote aanpassing van de regeling dat het doel van de BIK grotendeels verloren gaat. Bovendien is een dergelijke aanpassing van de regeling vanwege de complicaties die het met zich mee zal brengen op de korte termijn niet uitvoerbaar.

Omdat het kabinet de BIK nog steeds een verstandige regeling vindt die op korte termijn ten goede zou komen aan alle werkgevers die willen investeren in Nederland, heeft het kabinet zich vervolgens de vraag gesteld of het de dialoog met de Commissie zou moeten voortzetten. Met de daarvoor benodigde formele notificatie zal echter zoveel tijd zijn gemoeid dat de doelstellingen van de BIK niet worden gerealiseerd. De BIK is een crisismaatregel die op korte termijn een stimulans moet bieden om te investeren en ook moet zorgen dat de in de BIK voorziene tegemoetkoming snel bij de ondernemer terecht komt. Snelle uitvoering is daarom noodzakelijk en die loopt bij voortzetting van de dialoog met de Commissie gevaar.

Een andere optie is om zonder formele notificatie bij de Commissie door te gaan met de BIK. Er is echter een onzekere situatie ontstaan die hoe dan ook niet meer kan worden weggenomen. Want ook bij stopzetting van de gesprekken kan de Commissie een formeel onderzoek starten bijvoorbeeld naar aanleiding van een (door een belanghebbende) bij de Commissie ingediende klacht wegens vermeende staatssteun. Ook kunnen belanghebbenden bij twijfels over de staatssteunaspecten van de BIK een procedure bij de nationale rechter starten die een onderzoek van de Commissie tot gevolg kan hebben. In het kader van een formeel onderzoek is het gebruikelijk dat de Commissie een opschorting gelast voor de uitvoering van de steunmaatregel. Met andere woorden, het stopzetten van de gesprekken met de Commissie neemt de ontstane onzekerheid over mogelijke ongeoorloofde staatssteun niet tijdig weg. En daarmee blijft het risico voor ondernemers bestaan dat er uiteindelijk geen aanspraak kan worden gemaakt op een tegemoetkoming van de BIK of dat zij op een later moment een verleende tegemoetkoming met rente moeten terugbetalen.

Intrekking met terugwerkende kracht

Samengevat is de kans op een positief oordeel van de Commissie over de BIK in zijn huidige vorm hoogst onzeker en zal een uiteindelijk oordeel van de Europese rechter jaren op zich laten wachten. De onzekerheid over dit risico vindt het kabinet ongewenst; daarmee zouden ondernemers niet geholpen worden. Bovendien komt de beoogde werking van de BIK in gevaar en wordt het gewenste doel van het kabinet niet bereikt. Alles overwegende stelt het kabinet daarom voor de BIK in te trekken met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het intrekken van de BIK met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021 een grote impact kan hebben voor ondernemingen die investeringsverplichtingen zijn aangegaan, ervan uitgaande dat zij voor de BIK in aanmerking zouden

kunnen komen. Het kabinet ziet echter geen andere keuze dan een intrekking van de BIK met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021. De achtergrond hiervan is dat lidstaten bij twijfel over de vraag of een maatregel als steun kan worden bestempeld in elk geval gehouden zijn tot het stopzetten van het uitvoeren van de betreffende regeling en daaraan tevens terugwerkende kracht te verlenen. Dit vloeit voort uit het zogenoemde beginsel van Unietrouw, ook wel aangeduid als het beginsel van loyaliteit van artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Omdat de wetgeving voor de BIK op 1 januari 2021 in werking is getreden, zou de ondernemer die sindsdien heeft geïnvesteerd er normaliter van uit mogen gaan dat hij aanspraak maakt op de BIK. De Europese wetgeving en de Europese jurisprudentie laten er echter geen twijfel over bestaan dat geen beroep kan worden gedaan op gewekt vertrouwen in het geval van een strijdigheid met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.³ Deze wetgeving en jurisprudentie gelden ook indien nog slechts sprake is van twijfel of een maatregel als steun kan worden bestempeld. Het in stand houden van de BIK, ook voor een beperkte periode, leidt daarmee tot een reëel risico dat ondernemers de BIK-tegemoetkoming op een later moment met rente moeten terugbetalen. Hoewel het kabinet dit graag anders had gezien, laat de onzekerheid die nu is ontstaan en de daaraan verbonden risico's voor ondernemers het kabinet geen andere keuze dan voor te stellen de BIK met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021 in te trekken.

Budgettaire aspecten

Het intrekken van de BIK leidt er voor 2021 en 2022 toe dat het budget voor de BIK voor bedrijven van € 2 miljard respectievelijk € 1,7 miljard op een andere wijze kan worden besteed.

EU-aspecten

Met het intrekken van de BIK wordt voorkomen dat een regeling van toepassing is die mogelijk in strijd is met Europees recht.

Gevolgen voor burger en bedrijfsleven

De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen of slechts zeer beperkte gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Uitvoeringskosten

Het intrekken van de BIK is uitvoerbaar voor zowel RVO als de Belastingdienst⁴.

De voorziene uitvoeringskosten voor RVO waren geraamd op € 55,3 miljoen. Deze vervallen met uitzondering van de in 2021 reeds gemaakte en in het kader van de afwikkeling nog te maken uitvoeringskosten die worden geraamd op in totaal € 350.000. De eerder voorziene

³ In de nota naar aanleiding van het verslag op het wetsvoorstel Wet terugvordering staatssteun (Kamerstukken 2016/17 34 753, nr. 6, blz 6, is over het gewekt vertrouwen onder ander het volgende opgenomen: «(...) een behoedzame ondernemer moet normaal gesproken in staat worden geacht, zich er bij de Commissie van te vergewissen of de procedure van artikel 108 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gevolgd. Een begunstigde zal een gewettigd vertrouwen alleen kunnen ontlenen aan de Commissie, niet aan de Nederlandse overheid. Deze onderzoeksplicht van begunstigden om bij de Commissie na te gaan of er sprake is van door de Commissie goedgekeurde steun, stelt hoge eisen aan de oplettendheid en deskundigheid van een onderneming.»

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

personele inzet van 110 fte die deels zou worden ingevuld door uitzendkrachten is niet langer nodig.

De voorziene uitvoeringskosten voor de Belastingdienst waren geraamd op € 9,1 miljoen. Deze vervallen met uitzondering van de reeds gemaakte en in het kader van de afwikkeling nog te maken uitvoeringskosten die worden geraamd op in totaal € 210 000. De eerder voorziene personele inzet van 45 fte vervalt eveneens, met dien verstande dat voor de implementatiewerkzaamheden reeds 0,5 fte is ingezet. Er wordt verder uitgegaan van een extra inspanning voor handhaving van 1,5 fte.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel I (artikel 3.29d van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Met het intrekken van de Baangerelateerde investeringskorting (BIK-afdrachtvermindering) kan eveneens artikel 3.29d van de Wet inkomstenbelasting 2001, dat ziet op de doorwerking van de BIK-afdrachtvermindering naar de bepaling van de aanschaffingskosten van en het investeringsbedrag ter zake van een bedrijfsmiddel, vervallen.

Artikel II

Artikel II, onderdeel A (Hoofdstuk IX van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen)

Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie wordt voorgesteld de BIK-afdrachtvermindering – met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021 – in te trekken. Met het vervallen van hoofdstuk IX van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen, waarin de BIK-afdrachtsvermindering is opgenomen, wordt dit gerealiseerd (in combinatie met de in artikel IV opgenomen terugwerkende kracht).

Artikel II, onderdeel B (artikel 30 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen)

Bij het Belastingplan 2021 is in combinatie met de introductie van de BIK-afdrachtsvermindering aan artikel 30, derde lid, WVA, het begrip «bedrijfsmiddel» toegevoegd om tot een eenduidige uitleg binnen de belastingwetgeving van (ook) dit begrip te komen. Met het intrekken van de BIK-afdrachtvermindering kan deze toevoeging weer komen te vervallen.

Artikel III

Artikel III (artikel XXVIAa, artikel XXVIAb, artikel XXVIB, artikel XXVIC en artikel XLII van het Belastingplan 2021)

De artikelen XXVIAa en XXVIAb voorzien in de mogelijkheid om de BIK-afdrachtvermindering bij koninklijk besluit aan te passen en artikel XLII, zesde lid, voorziet in de mogelijkheid om aan die aanpassingen terugwerkende kracht te verlenen. De artikelen XXVIB en XXVIC zien op het vervallen van de BIK-afdrachtvermindering per 1 januari 2023. Met het intrekken van de BIK-afdrachtvermindering kunnen deze bepalingen komen te vervallen.

Artikel IV

Artikel IV (inwerkingtreding)

Zoals gemotiveerd in het algemeen deel van deze memorie werkt de voorgestelde intrekking van de BIK-afdrachtsvermindering terug tot en met 1 januari 2021, zijnde de datum waarop die BIK-afdrachtvermindering in werking is getreden. Daarmee wordt de introductie van de BIK-afdrachtsvermindering geheel ongedaan gemaakt.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief