

Vergaderjaar 2021–2022

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

In het debat over de klimaatplannen van de regering van 23 februari 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 54, item 5) heeft de Minister voor Klimaat en Energie uw Kamer toegezegd in een brief terug te komen op het idee om excessieve winsten van energiebedrijven te benutten ten gunste van mensen die moeite hebben rond te komen als gevolg van de gestegen energieprijzen. Daarnaast heeft ook de Staatsecretaris van Financiën tijdens het voorjaarsnotadebat (Handelingen II 2021/22, nr. 100, Debat over de voorjaarsnota 2022) toegezegd om nader in te gaan op een dergelijke heffing.

In deze brief wordt allereerst ingegaan op de energiebedrijven in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheid tot de introductie van een specifieke solidariteitsheffing. Daarna wordt ingegaan op de mijnbouwheffingen en tot slot wordt ingegaan op de vennootschapsbelasting.

In de bijlage treft u de beantwoording van de schriftelijke vragen die de leden Bontenbal en Van Dijk (CDA) hebben gesteld over de winsten van oliebedrijven (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3352) en de vragen die het lid Dassen (Volt) heeft gesteld over de excessieve winsten van energiebedrijven (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3354).

Energiebedrijven in Nederland

De groep energiebedrijven in Nederland is divers. Allereerst is in Nederland een aantal bedrijven actief die op land en in de Noordzee olie en gas winnen. Het gaat hierbij onder andere om de NAM, ONE-Dyas, Neptune Energy en Vermilion Energy. De sector bestaat naast deze operators ook uit non-operating partners of investeerders. Naar verwachting maken deze bedrijven meer winst als gevolg van de hoge energieprijzen. De mate waarin is afhankelijk van de mix van contracten

die zij hebben afgesloten. Deze bedrijven zijn onderworpen aan de vennootschapsbelasting en betalen daarnaast een aantal aparte heffingen die zijn vastgelegd in de Mijnbouwwet. Gecombineerd ontvangt de Nederlandse Staat daarmee reeds circa 70% van de winst behaald met binnenlandse olie- en gasproductie. Het percentage ontvangsten voor Nederland is daarmee al hoger dan de totale afdracht in het Verenigd Koninkrijk ná de introductie van de aangekondigde windfall tax (65%).

Daarnaast zijn in Nederland elektriciteitsproducenten actief. Een deel van hen maakt gebruik van hernieuwbare energie of kernenergie. Zij kunnen mogelijk profiteren van de gestegen elektriciteitsprijs (die is gestegen door de hogere gasprijs), terwijl ze niet altijd hogere kosten maken. Naar verwachting neemt ook de winst van (een deel van) deze bedrijven toe. Kanttekening hierbij is dat elektriciteitsproducenten die SDE+(+) ontvangen, minder subsidie ontvangen als de elektriciteitsprijs hoger wordt. De SDE+(+) subsidieert namelijk enkel de onrendabele top ten opzichte van de reguliere elektriciteitsprijs.

Elektriciteitsproducenten die fossiele brandstof moeten inkopen (gascentrales) hebben waarschijnlijk te maken met een hogere inkoopprijs, waardoor in zijn algemeenheid naar verwachting geen sprake is van extra winsten. Ook leiden volatiele prijzen tot hogere onderpanden (*margin calls*) waardoor deze producenten meer liquiditeit nodig hebben om dit op te vangen. Elektriciteitsproducenten zijn veelal supranationale bedrijven, waarbij het niet inzichtelijk is waar een eventuele excessieve winst neerslaat.

Specifieke solidariteitsheffing voor energiebedrijven

Met een meevallersheffing, solidariteitsheffing of *windfall tax* wordt doorgaans een eenmalige belasting bedoeld die gericht is op bedrijven die profiteren (excessieve winsten maken) door een gebeurtenis waar zij niet verantwoordelijk voor zijn en waarvan gesteld kan worden dat deze buiten de reikwijdte van (positief) ondernemersrisico valt (in dit geval: flink stijgende energieprijzen door o.a. de geopolitieke situatie).

Meerdere landen hebben een dergelijke heffing geïntroduceerd of aangekondigd. In de beantwoording van de genoemde vragen van het lid Dassen wordt hierop nader ingegaan (zie bijlage). De introductie van een nieuwe, specifieke solidariteitsheffing om excessieve winsten van alle energiebedrijven te belasten is op korte termijn niet mogelijk en kent een aantal knelpunten.

Allereerst ontbreekt een grondslag voor een nieuwe heffing, omdat op dit moment geen meetbaar criterium voorhanden is, waarmee kan worden bepaald of sprake is van een excessieve winst waar een solidariteitsheffing bij aan kan sluiten. Gedacht kan worden aan (een aandeel van) de toename van de winst of omzet. Er kunnen echter verschillende redenen zijn voor winst- of omzetgroei. Denk aan verkoop van een bedrijfsonderdeel, of simpelweg betere bedrijfsvoering. Er zou dan dus een aanname moeten worden gemaakt van het aandeel van de stijging van de winst die excessief zou zijn. Naar het oordeel van het kabinet is een dergelijke aanname dermate ruw dat de belasting niet goed aansluit op de daadwerkelijke excessieve winst, hetgeen het vertrouwen in de markt schaadt en onvoldoende kan worden onderbouwd.

Daarbij is eveneens sprake van afbakeningsproblematiek. Het is op dit moment nog niet geheel duidelijk of en zo ja bij welke energieproducenten of -leveranciers in Nederland excessieve winsten worden geboekt. Bovendien zit de geboekte winst niet per se bij de energieleverancier maar

vooral ook elders in de keten van handel en productie, bij bedrijven buiten Nederland. Grote producenten zijn veelal internationaal opererende bedrijven, waardoor de eventuele winst dus niet per definitie in Nederland neer hoeft te slaan.

Voor een nieuwe belasting moet een nieuw aangiftesysteem worden gebouwd en dat duurt minimaal twee jaar na start van de implementatie. Ook het generiek verhogen van de vennootschapsbelasting voor uitsluitend een specifieke sector (in dit geval alleen energiebedrijven) is vanwege het selectieve karakter niet mogelijk in verband met staatssteunrechtelijke aspecten. Deze bezwaren komen in grote mate overeen met de knelpunten, die bij de vraag om een solidariteitsheffing voor bedrijven die tijdens de coronacrisis excessieve winsten hebben behaald, zijn gesignaleerd.¹

Mijnbouwheffingen

Een mogelijke route om winsten van olie- en gasbedrijven aanvullend te belasten, is door een verhoging van de mijnbouwheffingen. Het aanvullend belasten van een sector waar overwinsten worden gemaakt is in theorie economisch efficiënt en verstoort de economie beperkter dan andere lastenverhogingen die als dekking voor koopkrachtverbetering ingezet zouden kunnen worden. Een generieke verhoging van de mijnbouwheffingen treft alle bedrijven in de sector. Niet elk bedrijf in de sector heeft overwinsten, dat is onder meer afhankelijk van kosten en of het bedrijf langlopende prijsafspraken heeft voor de afzet. Hiermee wordt – binnen de grenzen van uitvoerbaarheid – zo in beginsel goed en gericht mogelijk het effect van het belasten van overwinsten nagebootst, weliswaar met een generieke maatregel binnen de sector. Ook reguliere winsten in de mijnbouwsector worden hiermee zwaarder belast.

Huidige systematiek

Houders van een winningsvergunning om olie of gas uit de Nederlandse bodem te halen (zowel onshore als offshore) betalen mijnbouwheffingen. De mijnbouwheffingen bestaan uit oppervlakterecht, cijns en winstaandeel. Cijns worden geheven ten aanzien van de omzet die wordt behaald met het gewonnen gas of de gewonnen olie. Het tarief voor de omzet uit op zee gewonnen olie of gas is 0%, dit komt voort uit de reeds hoge ontwikkelkosten voor projecten op zee. Het tarief voor op land gewonnen olie of gas wordt bepaald door het gewogen gemiddelde te berekenen van de tarieven in een aantal schijven (van 0% tot en met 7%). Het winstaandeel wordt geheven van de winst en bedraagt 50%. Het winstaandeel kent een wisselwerking met de vennootschapsbelasting. Het winstaandeel is als kosten aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting, terwijl een fictief berekende vennootschapsbelasting verrekenbaar is met het winstaandeel, het zogenaamde verrekenbare bedrag. Hierdoor heeft een verhoging van het winstaandeel effect op de verschuldigde vennootschapsbelasting en vice versa.

Daarnaast is de staatsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN) als non-operating partner betrokken bij nagenoeg alle olie- en gasprojecten in Nederland met een belang van in de regel 40%. De opbrengst hiervan komt grotendeels ten goede aan de schatkist. Gecombineerd ontvangt de Nederlandse Staat daarmee reeds circa 70% van de winst behaald met binnenlandse olie- en gasproductie. Dat is overigens reeds meer dan de totale afdracht in het Verenigd Koninkrijk ná introductie van de aangekondigde *windfall tax* aldaar (namelijk 65%). Deze heffing wordt in het VK

¹ Kamerstuk 35 420, nr. 403.

gecombineerd met een belastingkorting (80%) voor bedrijven die zich committeren aan nieuwe kapitaalinvesteringen om zo investeringen in de exploratie in het VK te stimuleren.

Uitvoerbaarheid – verhoging mijnbouwheffing

Een verhoging van de cijns is naar verwachting per 1 oktober 2022 uitvoerbaar voor de Belastingdienst, mits de behandeling van het wetsvoorstel ter verhoging daarvoor is afgerond.² Voor een wijziging van het tarief van het winstaandeel is ook een aanpassing van de IT-systemen van de Belastingdienst nodig. Dit is voor de Belastingdienst uitvoerbaar per 1 januari 2023, maar zal moeten worden ingepland in het reeds zeer volle IV-portfolio. Definitief uitsluitel over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst als geheel verloopt via een uitvoeringstoets, dat traject vindt in beginsel plaats in de fase dat de wetgeving in concept gereed is. Cijns is een aftrekbare kostenpost voor zowel het winstaandeel als de Vpb.

Budgettaire gevolgen – verhoging mijnbouwheffing

De huidige raming van de opbrengst van de cijns en het winstaandeel is respectievelijk circa € 100 miljoen en € 900 miljoen in 2023. Het gelijk-trekken van de cijns-tarieven op land en zee levert een budgettaire opbrengst in 2023 van naar verwachting € 10 miljoen (netto). Een andere maatvoering en het afschaffen van het 0%-tarief levert een hogere budgettaire opbrengst op. Het verhogen van het winstaandeel van 50 naar bijvoorbeeld 70 procent zal ook tot een extra budgettaire opbrengst leiden. Deze opbrengst is op dit moment moeilijk in te schatten, mede gezien de bovengenoemde systematiek. De extra budgettaire opbrengst komt door een stijging van het tarief en doordat de grondslag (=omzet uit olie- en gasactiviteiten) naar verwachting sterk stijgt door de huidige hoge olie- en gasprijzen.

Juridische aandachtspunten

De hoogte van de cijns en het winstaandeel is in de Mijnbouwwet vastgelegd. Het verhogen van (een van) deze heffingen betekent dat de Mijnbouwwet moet worden gewijzigd. De Mijnbouwwet bevat een bepaling (artikel 55) die bepaalt dat wijzigingen ten aanzien van het oppervlakterecht, het winstaandeel en de cijns in de Mijnbouwwet slechts toepassing vinden op bestaande vergunningen indien de vergunninghouders daarom verzoeken. Om een verhoging van de cijns of het winstaandeel effectief toepassing te laten vinden, moet dit artikel gelijktijdig met de tariefverhoging (tijdelijk) buiten werking worden gesteld. Ter voorbereiding op de augustusbesluitvorming zoekt het kabinet de juridische mogelijkheid nader uit.

Mogelijke gevolgen voor het vestigings- en investeringsklimaat

Het kabinet geeft wel enkele opletpunten mee die moeten worden meegewogen bij overweging van een tijdelijke verhoging van de mijnbouwheffingen.

De olie- en gasmaatschappijen dragen in belangrijke mate bij aan de gasleveringszekerheid en er wordt op dit moment op verzoek van de Kamer nader bekeken op welke wijze een versnelling van de verdere investering in exploratie en productie op de Noordzee mogelijk is om de gasleveringszekerheid verder te waarborgen. In verband met het in

² Het betekent dat het wetsvoorstel (zie hierna), het advies Raad van State en behandeling door Tweede en Eerste Kamer voor die tijd moet zijn afgerond. Het is de vraag of dat haalbaar is.

Europa onafhankelijk worden van Russisch gas dient de eventuele verhoging van de mijnbouwheffingen zo vormgegeven te worden dat winning nog steeds aantrekkelijk blijft voor de olie- en gasmaatschappijen. In 2021 kwam ongeveer 19 miljard m³ uit de binnenlandse productie van aardgas. Met een consumptie van ongeveer 40 miljard m³ betreft dit praktisch de helft van de gasvoorziening in Nederland. Voor 2023 wordt een Nederlandse productie van ongeveer 13,3 miljard m³ verwacht (inclusief Groningengas voor de waakvlam). Tegelijk liggen de betreffende voorraden in Nederland, kunnen de betreffende maatschappijen niet «verhuizen» en zijn zowel de huidige gasprijzen als de in de toekomst verwachte gasprijzen sterk gestegen, waardoor het nu in beginsel aantrekkelijker is om te investeren in gasproductie (mede afhankelijk van kosten en investeringshorizon). Alle exploratie & productie (E&P) maatschappijen die in Nederland actief zijn, zijn ook actief in andere markten, wat met zich meebrengt dat zij nieuwe investeringen langs een internationale meetlat leggen.

Verder kan een verhoging van de mijnbouwheffingen negatieve gevolgen hebben voor het vestigings- en investeringsklimaat in Nederland in brede zin. De Minister van Economische Zaken en Klimaat benoemde eerder de voorspelbaarheid van beleid als een van de twee algemene punten van aandacht.³ Dit naar aanleiding van signalen waarin zorgen over de stabiliteit en voorspelbaarheid van overheidsbeleid zijn geuit. Een (tijdelijke) verhoging van deze – in internationaal perspectief reeds relatief hoge – heffing versterkt deze zorgen. Het vestigings- en investeringsklimaat wordt bovendien door veel meer factoren bepaald dan alleen het fiscale regime. Denk bijvoorbeeld aan de infrastructuur en opleidingsniveau van de beroepsbevolking.

Tarief van de vennootschapsbelasting

Tot slot kan worden gekozen voor een tijdelijke verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting. Een generieke verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting is niet alleen gericht op energiebedrijven, maar raakt alle vennootschapsbelastingplichtigen. Om bedrijven die overwinsten genereren extra te belasten, is deze optie daarom niet erg gericht.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat door de eerdergenoemde wisselwerking met het winstaandeel een verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting geen effect heeft op belastingplichtigen voor het winstaandeel, aangezien het verrekenbare bedrag in dezelfde mate wordt verhoogd. Om een verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting effectief van toepassing te laten zijn op olie- en gasmaatschappijen die winstaandeel verschuldigd zijn, zal derhalve het verrekenbare bedrag in de Mijnbouwwet moeten worden aangepast.

Het verhogen van het tarief van de vennootschapsbelasting is mogelijk per 1 januari 2023. De budgettaire opbrengst bedraagt, uitgaande van de in de Voorjaarsnota reeds aangekondigde verlaging van de schijfgrens naar € 200.000 (met een budgettaire opbrengst van € 1,3 miljard), in de eerste schijf (nu 15%) € 403 miljoen per procentpunt verhoging en in de hoogste schijf (nu 25,8%) € 884 miljoen per procentpunt verhoging.⁴

Ook hierbij geldt de kanttekening dat bij een verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting de gevolgen voor het vestigings- en investeringsklimaat moeten worden meegewogen. Binnen het vestigings- en

³ Kamerstuk 32 637, nr. 493.

⁴ Kamerstuk 36 120, nr. 1.

ondernemingsklimaat blijft de vormgeving en aantrekkelijkheid van het fiscale stelsel een belangrijkere factor voor de omvang van investeringen en locatiebeslissingen van bedrijven. Bedrijven verlangen en verwachten hierbij een voorspelbaar en stabiel fiscaal beleid. In de recent geüpdatete World Competitiveness Index blijkt dat Nederland nog altijd een zeer concurrerende economie is, maar volgt ook dat de fiscale aantrekkelijkheid een punt van aandacht is.⁵

Tot slot

Besluitvorming over een mogelijke *windfall tax* in de vorm van een verhoging van de mijnbouwheffingen of een generieke verhoging van het tarief van de vennootschapsbelasting vindt plaats in augustus. Het kabinet zal bovenstaande afwegingen meenemen en hierbij de wens van Uw Kamer meewegen.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

⁵ <https://worldcompetitiveness.imd.org/countryprofile/overview/NL>.