



# **Fiscale analyse van het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel**

4 november 2021

# Inhoudsopgave

---

Onderwerp	Inhoud	Slide #
1. Vooraf/ feiten en omstandigheden	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vooraf</li><li>• Omschrijving van de relevante feiten en omstandigheden</li><li>• Omschrijving van de scenario's</li></ul>	# 3 - 4
2. Managementsamenvatting en risico-analyse	<ul style="list-style-type: none"><li>• Samenvatting analyse</li><li>• Conclusie en aanbeveling op basis van analyse</li></ul>	# 5 - 7
3. Scenario's 1a tot en met 3 met fiscale analyse	<ul style="list-style-type: none"><li>• Schematische weergave van scenario's 1a tot en met 3 en alternatieve scenario</li><li>• Analyse van de scenario's</li></ul>	# 8 - 37
4. Mogelijke aandachtspunten voor staatssteun	<ul style="list-style-type: none"><li>• Analyse van de scenario's vanuit staatssteunperspectief</li></ul>	# 38 - 41

---

# Vooraf

---

Geachte heren

Hierbij doen wij u onze notitie toekomen inzake de fiscale gevolgen van het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel. Zoals in de offerteuitvraag van d.d. 1 september 2021 uiteen gezet, hebben de Provincie, het Rijk en de NV Westerscheldetunnel hiervoor drie scenario's uitgedacht:

1. Een storting van het Rijk aan de Provincie Zeeland, met als optie:
  - a) Betaling middels een eenmalig bedrag van € 340\* miljoen. De Provincie Zeeland stort jaarlijks een bedrag van € 15 miljoen door aan NV Westerscheldetunnel;
  - b) Betaling middels een vast bedrag van € 30 miljoen per jaar. De Provincie Zeeland stort jaarlijks een bedrag van € 15 miljoen door aan de NV Westerscheldetunnel.
2. Een storting van het Rijk aan de NV Westerscheldetunnel met als optie:
  - a) Betaling van een eenmalig bedrag van € 340 miljoen. De NV Westerscheldetunnel keert jaarlijks een dividend uit van € 15 miljoen aan de Provincie Zeeland ter dekking van haar jaarlijkse lasten;
  - b) Betaling van een vast bedrag van € 30 miljoen per jaar. De NV Westerscheldetunnel keert jaarlijks een dividend uit van € 15 miljoen aan de Provincie Zeeland ter dekking van het jaarlijkse lasten.
3. Betaling van het aantal geregistreerde passages door het Rijk aan de NV Westerscheldetunnel (schaduwto). Daarbij gaan we er vanuit dat de maximumbijdrage vanuit het Rijk € 340 miljoen bedraagt. Mocht dit anders zijn, dan zullen wij onze rapportage overeenkomstig aanpassen. De NV Westerscheldetunnel keert jaarlijks haar resultaat uit middels dividend uit aan de Provincie Zeeland ter dekking van haar jaarlijkse lasten.

Wij zullen per scenario ingaan op de daaraan verbonden fiscale gevolgen en ingaan op de vraag of staatssteun mogelijk aan de orde is. Zoals tijdens ons overleg van d.d. 6 september jl. besproken, zullen wij in deze notitie ook nader ingaan op het alternatieve scenario zoals door ons voorgesteld.

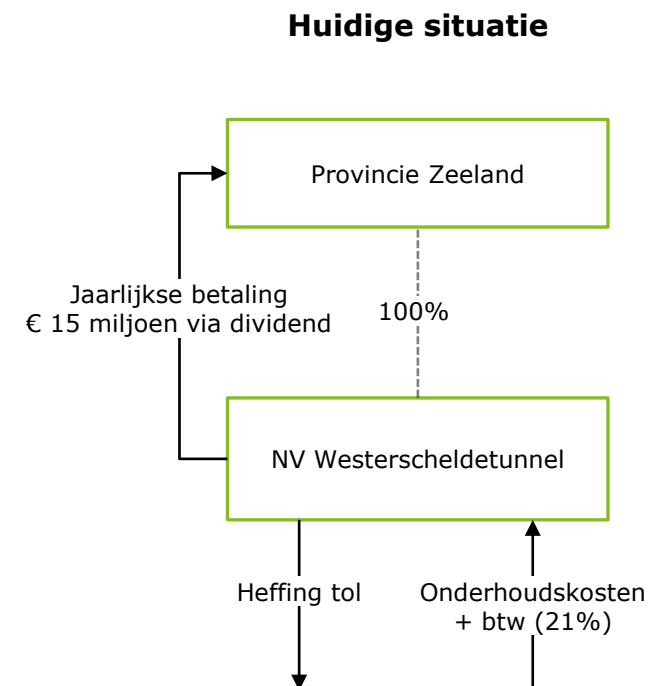
Daartoe zullen wij hieronder eerst de relevante feiten en omstandigheden uiteen zetten. Vervolgens zullen wij per scenario de gevolgen voor de btw, de vennootschapsbelasting (hierna: vpb), dividendbelasting (alleen scenario 2) en staatssteun uiteen zetten. Wij starten deze notitie met een managementsamenvatting en zullen daarin tevens een fiscaal voorkeursscenario benoemen.

Met vriendelijke groet,

\* Voor het verloop van deze rapportage gaan wij er vanuit dat de bijdrage € 340 miljoen bedraagt, maar wij begrijpen dat de hoogte van dit bedrag nog onderhevig is aan de uitkomst van politiek debat.

# Feiten en omstandigheden

- De Staat en de Provincie Zeeland hebben ten behoeve van de exploitatie van de Westerscheldetunnel de NV Westerscheldetunnel opgericht. De Provincie Zeeland is sinds 2009 enig aandeelhouder in NV Westerscheldetunnel.
- De NV Westerscheldetunnel is economisch eigenaar van en exploiteert de Westerscheldetunnel. De basis voor deze exploitatie is gelegen in de Tunnelwet Westerschelde. Op basis van deze wet ontvangt de NV Westerscheldetunnel tol voor voertuigen die van de Westerscheldetunnel gebruik maken. De gehanteerde tarieven worden door de NV Westerscheldetunnel vastgesteld. De exploitatie van de Westerscheldetunnel vindt btw-belast plaats. De tunnel is in 2003 in gebruik genomen, waardoor er geen lopende herzieningstermijnen meer zijn voor de btw.
- De NV Westerscheldetunnel zorgt voor het onderhoud van de tunnel en maakt alle andere kosten die verband houden met de instandhouding en exploitatie van de Westerscheldetunnel.
- NV Westerscheldetunnel realiseert met het exploiteren van de Westerscheldetunnel op dit moment een exploitatieoverschot. Dit exploitatieoverschot wordt via dividend uitgekeerd aan de Provincie Zeeland. Het uitgekeerde dividend wordt door de Provincie Zeeland gebruikt voor het dekken van de kapitaallasten voor het financieren van de aandelen in de NV Westerscheldetunnel en overige financiële lasten die verband houden met de Westerscheldetunnel en de Sluiskiltunnel.
- De Provincie Zeeland draagt op dit moment geen verdere kosten voor bijvoorbeeld het onderhoud van de Westerscheldetunnel. Er worden tevens geen aanvullende bijdragen van bijvoorbeeld het Rijk ontvangen.
- Om na het (vervroegd) tolvrij maken de Westerscheldetunnel de onderhoudskosten en financiële lasten te dekken, zal een bijdrage van het Rijk nodig zijn.\* Op basis van de huidige inschattingen is tot het moment dat de Tunnelwet Westerschelde eindigt (13 maart 2033) ongeveer € 340 miljoen nodig om de exploitatie voort te zetten en de kapitaallasten van de Provincie Zeeland te dekken.
- Na de beëindiging van de Tunnelwet Westerschelde (per 13 maart 2033) zal de Westerscheldetunnel door de NV Westerscheldetunnel worden overgedragen aan het Rijk. De overdracht zal plaatsvinden voor € 1 en Rijkswaterstaat zal de exploitatie van de Westerscheldetunnel vanaf dat moment overnemen.\*\*



\* Ten behoeve van deze analyse gaan wij er vanuit dat een bijdrage van het Rijk zal worden ontvangen. Zoals wij begrijpen is het echter niet uit te sluiten dat ook andere bronnen denkbaar zijn voor het dekken van de kosten van de exploitatie van de Westerscheldetunnel.

\*\* Indien de kapitaallasten op een eerder moment volledig zijn "terugverdiend" (lees: op een eerder moment in totaal € 340 is ontvangen van het Rijk) kan de overdracht ook eerder plaatsvinden.

# Managementsamenvatting

# Managementsamenvatting

---

## **Btw**

- Voor de btw zijn er een aantal scenario's die wel leiden tot een additionele btw-last. Vanuit btw-optiek is het normaal gesproken niet mogelijk om aan de ene kant een onbelaste bijdrage van het Rijk te ontvangen en aan de andere kant het recht op aftrek van btw te behouden. Dit leidt ertoe dat in de scenario's 1a/b, 2a/b en mogelijk in scenario 3 een aanvullende btw-last ontstaat.
- In de slide hierna hebben wij per scenario aangegeven welke aandachtspunten er voor de btw zijn en waar er (in geval daarvan sprake is) een additionele btw-belast ontstaat.
- Daarin hebben we ook het alternatieve scenario opgenomen zoals we dat hebben voorgesteld in ons overleg van 6 september 2021. In dit scenario zal de Provincie Zeeland de wettelijke taak hebben om de Westerscheldetunnel te exploiteren. Met de NV Westerscheldetunnel kan vervolgens een overeenkomst van opdracht worden gesloten zodat de feitelijke exploitatie aan de NV wordt uitbesteed. De btw op de vergoeding die aan de Provincie Zeeland in rekening wordt gebracht, kan de Provincie Zeeland compenseren via het BTW-compensatiefonds (hierna: BCF). Omdat in het alternatieve scenario het BCF ook een rol zal spelen, hebben wij aangegeven wat de aanvullende bijdrage uit het BCF aan de Provincie Zeeland zal zijn indien voor het alternatieve scenario wordt gekozen (zodat ook helder is welke invloed dit eventueel kan hebben op het bereiken van het plafond van het BCF en daarmee samenhangend het Provinciefonds).

## **Staatssteun**

- In scenario I t/m III en de bijbehorende subscenario's is geen sprake van staatssteun, omdat de Provincie Zeeland en de NV Westerscheldetunnel een publieke taak uitvoeren. De wijze van financiering of dividenduitkering maken dit niet anders. In het alternatieve scenario voert de Provincie Zeeland eveneens haar publieke taak uit en ontvangt de NV Westerscheldetunnel van de Provincie Zeeland een bedrag middels een opdrachtovereenkomst.

## **Vpb**

- Wij verwachten dat NV Westerscheldetunnel ook in de toekomstige situatie, na eventuele intrekking/aanpassing van de Tunnelwet Westerschelde, vrijgesteld kan blijven van de heffing van vpb (door toepassing van de overheidstakenvrijstelling, de vrijstelling voor quasi-inbesteding of de DVO-vrijstelling). In dat geval hebben de verschillende scenario's geen gevolgen voor de vpb.
- Wij adviseren de toekomstige vpb-positie van NV Westerscheldetunnel en de toepassing van een vrijstelling wel op voorhand af te stemmen met de Belastingdienst, ter verkrijging van zekerheid.

## **Dividendbelasting**

- Alleen in scenario 2 komt de heffing van dividendbelasting aan de orde, echter drukt dividendbelasting niet. Wel zal dividendbelasting moeten worden ingehouden op de dividenduitkering van de NV aan de Provincie Zeeland, maar de Provincie Zeeland kan deze vervolgens terugvragen.

## **Conclusie**

Voor zowel staatssteun, vpb en dividendbelasting is er geen voorkeursscenario. Voor wat betreft de btw is dit wel het geval. In scenario 1 en 2 ontstaat er een aanvullende btw-last. Scenario 3 (het schaduwtoeloscenario) zou fiscaal neutraal uitwerken indien en voor zover het Rijk bereid is de btw te betalen die verschuldigd is over de te betalen tol. Ook in het alternatieve scenario is er geen additionele btw-last en deze mogelijkheid is ook voor het Rijk goedkoper indien het plafond van het BTW-compensatiefonds wordt opgehoogd met de aanvullende bijdrage die door de Provincie wordt gevraagd.

# Managementsamenvatting

Scenario	Btw	Vpb	Dividendbelasting
<b>1a</b> Eenmalige bijdrage aan de Provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage vanuit Rijk niet belast met btw</li> <li>Btw op (onderhouds)kosten wordt kostprijsverhogend.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen betalende vpb-positie door vrijstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>N.v.t.</li> </ul>
<b>1b</b> Periodieke bijdrage aan de Provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage vanuit Rijk niet belast met btw</li> <li>Btw op (onderhouds)kosten wordt kostprijsverhogend.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen betalende vpb-positie door vrijstelling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>N.v.t.</li> </ul>
<b>2a</b> Eenmalige bijdrage aan NV Westerscheldetunnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage vanuit Rijk niet belast met btw</li> <li>Btw op (onderhouds)kosten wordt kostprijsverhogend.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen betalende vpb-positie door vrijstelling</li> <li>Indien geen vrijstelling risico op betalende vpb-positie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afdracht door NV Westerscheldetunnel</li> <li>Provincie Zeeland kan verzoeken om teruggaaf van dividendbelasting</li> </ul>
<b>2b</b> Periodieke bijdrage aan NV Westerscheldetunnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage vanuit Rijk niet belast met btw</li> <li>Btw op (onderhouds)kosten wordt kostprijsverhogend.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen betalende vpb-positie door vrijstelling.</li> <li>Indien geen vrijstelling, dan risico op betalende vpb-positie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afdracht door NV Westerscheldetunnel</li> <li>Provincie Zeeland kan verzoeken om teruggaaf van dividendbelasting</li> </ul>
<b>3</b> Betaling schaduwtoel door het Rijk aan de NV Westerscheldetunnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage vanuit het Rijk belast met 21% btw.</li> <li>Hoogte van de netto bijdrage is afhankelijk van de vraag of de btw bovenop de bijdrage gefactureerd kan worden aan het Rijk.</li> <li>Behoud van btw-aftrek op de kosten, met een btw-vrije levering van de tunnel naar het Rijk zodra het Rijk niet langer schaduwtoel betaalt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen betalende vpb-positie door vrijstelling.</li> <li>Indien geen vrijstelling, dan risico op betalende vpb-positie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afdracht door NV Westerscheldetunnel</li> <li>Provincie Zeeland kan verzoeken om teruggaaf van dividendbelasting</li> </ul>
<b>Alternatief scenario</b> Bijdrage aan Provincie en opdrachtovereenkomst met de NV Westerscheldetunnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage vanuit Rijk niet belast met btw</li> <li>Beheersvergoeding door NV aan Provincie belast met 21% btw.</li> <li>Behoud van btw-aftrek op de kosten.</li> <li>Recht op compensatie van btw door Provincie.</li> <li>Evt. aanvullende bijdrage Rijk in provinciefonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen betalende vpb-positie door vrijstelling.</li> <li>Indien geen vrijstelling, dan risico op betalende vpb-positie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>N.v.t.</li> </ul>

**Staatssteun:** in alle bovenstaande scenario's is geen sprake van staatssteun

• Wij adviseren om gevolgen op basis van de BBV-wetgeving nader inzichtelijk te maken

# Scenario 1a

Schematische weergave en fiscale analyse



# Scenario 1a – btw

## Gevolgen van scenario 1a voor de btw

### 1. Belastbaarheid bijdrage Rijk – Provincie Zeeland

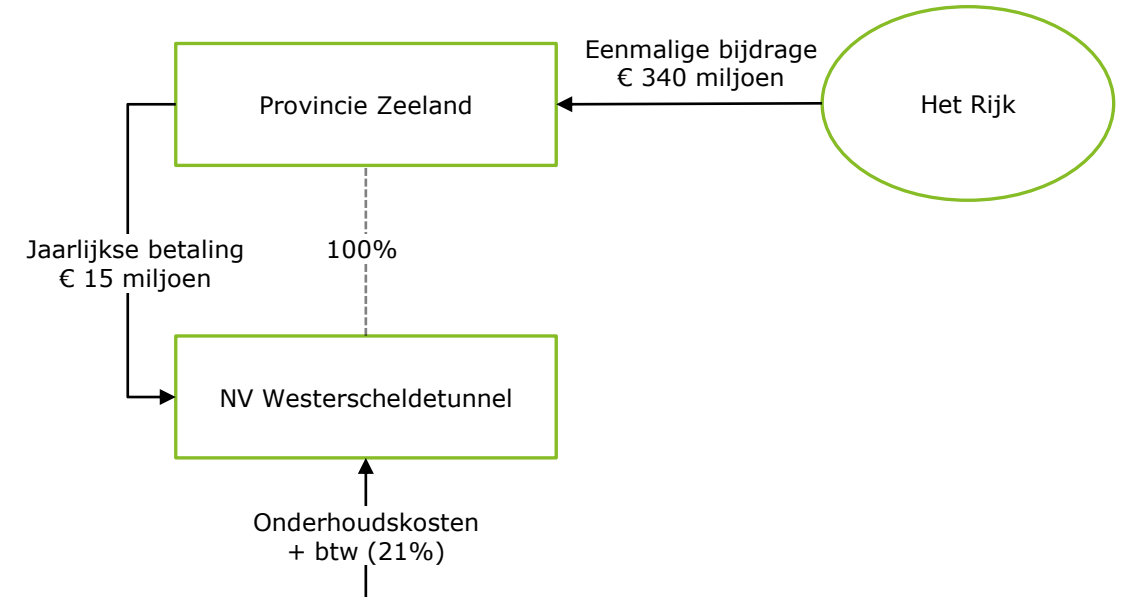
In dit scenario zal het Rijk een bijdrage betalen aan de Provincie Zeeland ten behoeve van het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel. De bijdrage wordt overgemaakt als uitkering uit het Provinciefonds. Of de subsidie belast is met btw is afhankelijk van de vraag of de bijdrage de vergoeding vormt voor een btw-belaste prestatie van de Provincie Zeeland aan het Rijk.

Naar onze mening is de door het Rijk betaalde bijdrage niet belast met btw. Om aan een prestatie voor de btw toe te komen, is relevant dat degene die betaalt een individualiseerbare voordeel heeft bij de verrichte waarde door zij als gebruiker van de prestatie kunnen worden gezien. De bijdrage die de Provincie Zeeland ontvangt dient ter dekking van het verlies aan inkomsten vanwege het tolvrij maken van de tunnel. Het tolvrij maken levert geen voordeel op voor het Rijk, maar is met name voordelig voor de gebruikers van de tunnel en de verkeersdoorstroming in de Provincie Zeeland. In zoverre wordt de bijdrage naar onze mening betaald 'in het algemeen belang' en is de bijdrage niet belast met btw.

Hoewel wij goede argumenten zien om te verdedigen dat de bijdrage niet belast is met btw, is een discussie hierover met de Belastingdienst niet uit te sluiten. Wij raden aan de belastbaarheid van de bijdrage van het Rijk met de Belastingdienst af te stemmen om hierover zekerheid vooraf te verkrijgen.

### 2. Betaling van ca. € 15 miljoen door Provincie Zeeland aan NV Westerscheldetunnel

Na beëindiging van de tolheffing bestaat de enige inkomstenbron van NV Westerscheldetunnel uitsluitend uit de jaarlijkse betaling van € 15 miljoen door de Provincie Zeeland. Deze betaling vormt naar onze mening geen vergoeding voor een prestatie en blijft buiten de heffing van btw. In ruil voor de betaling van de bijdrage wordt immers geen prestatie verricht door de NV Westerscheldetunnel aan de Provincie Zeeland. De bijdrage dient ter dekking van het verlies aan tolinkomsten en wordt verstrekt in het algemeen belang (zie hierboven).



# Scenario 1a – btw

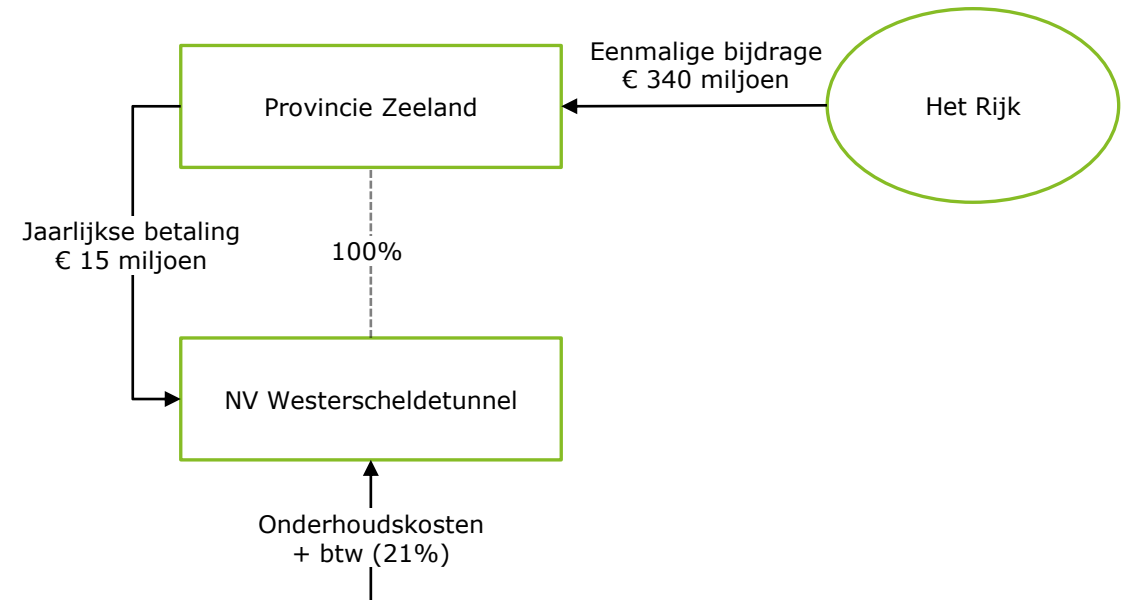
## 3. Btw-ondernemerschap NV Westerscheldetunnel

NV Westerscheldetunnel verricht in dit scenario niet langer prestaties tegen vergoeding. Daarom kan NV Westerscheldetunnel in dit scenario niet langer worden aangemerkt als btw-ondernemer. Gevolg hiervan is dat de btw op onderhoudskosten niet langer in aftrek kan worden gebracht. De onderhoudskosten (en overige externe kosten) zullen daardoor in feite met 21% toenemen.

Dit effect is uiteraard zeer ongewenst. Om dit te voorkomen zou tegenover de jaarlijkse betaling door de Provincie Zeeland een btw-belaste prestatie van NV Westerscheldetunnel onderkend moeten worden. Omdat de NV Westerscheldetunnel eigenaar is van de Westerscheldetunnel en door de Tunnelwet Westerschelde verplicht is tot het exploiteren van de tunnel ligt dit echter niet voor de hand. Onder deze omstandigheden kan immers geen opdracht tot exploitatie van de Westerscheldetunnel vanuit de Provincie Zeeland worden onderkend. Wij zien in dit scenario geen mogelijkheden om tot een btw-belaste bijdrage van de Provincie aan de NV Westerscheldetunnel te komen ter zake van de exploitatie van de Westerscheldetunnel.

### Conclusie

- De bijdrage die aan de Provincie Zeeland wordt betaald is naar onze mening niet belast met btw (met name omdat er aan de zijde van het Rijk geen individualiseerbaar voordeel te onderkennen is).
- De bijdrage van de Provincie aan de NV Westerscheldetunnel is naar onze mening niet belast met btw.
- Een discussie met de Belastingdienst over de belastbaarheid van de bijdragen is echter niet uit te sluiten.
- De NV Westerscheldetunnel kan in dit scenario niet langer worden aangemerkt als btw-ondernemer waardoor de btw op (onderhouds)kosten niet langer aftrekbaar is.



# Scenario 1a – vpb

---

## **Gevolgen van scenario 1a voor de vpb**

Voor de beoordeling van de vpb-gevolgen van de diverse transacties is allereerst van belang wat de vpb-positie is van de Provincie Zeeland en de (huidige en toekomstige) vpb-positie van Westerscheldetunnel. Daar zullen we hierna op ingaan. Wij merken op dat deze analyse van de vpb-posities ook van toepassing is in de andere scenario's.

### *1. Vpb-positie Provincie Zeeland*

Publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals provincies en gemeenten zijn vpb-plichtig indien zij met een bepaalde activiteit een onderneming in fiscale zin drijven. Er moet dan worden voldaan aan de volgende criteria:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid (niet zijnde normaal vermogensbeheer)
- deelname aan het economische verkeer;
- die een winstoogmerk hebben of waarmee structurele exploitatieoverschotten worden behaald dan wel er wordt met de activiteiten in concurrentie getreden.

De Provincie Zeeland is enig aandeelhouder van NV Westerscheldetunnel. Het houden van de aandelen kwalificeert niet als fiscale ondernemingsactiviteit (normaal vermogensbeheer), waardoor zij voor deze activiteit niet vpb-plichtig is. Wij begrepen dat zij geen andere fiscale ondernemingsactiviteiten uitoefent waardoor zij geheel niet vpb-plichtig is.

### *2. Vpb-positie NV Westerscheldetunnel*

Een NV zoals NV Westerscheldetunnel is steeds 'integraal' belastingplichtig voor de vpb. Dat houdt in dat al haar activiteiten en bezittingen in beginsel onder het bereik van de vpb vallen. Wel kan mogelijk een vrijstelling van toepassing zijn.

NV Westerschelde past momenteel de vrijstelling voor overheidstaken toe op al haar activiteiten, waardoor haar gehele fiscale resultaat is vrijgesteld van vpb. Om te kwalificeren voor de vpb-overheidstakenvrijstelling dient te worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er wordt een (eigen) overheidstaak of publiekrechtelijke bevoegdheid uitgeoefend;
- waarmee niet in concurrentie wordt getreden met andere belastingplichtigen.

De parlementaire geschiedenis geeft NV Westerscheldetunnel als voorbeeld van een privaatrechtelijk overheidslichaam die een overheidstaak of een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent, gelet op de Tunnelwet Westerschelde. Daarnaast wordt in de parlementaire geschiedenis aangegeven dat NV Westerscheldetunnel met de uitoefening van haar taken niet in concurrentie treedt met andere lichamen of met ondernemingen gedreven door natuurlijke personen.

### *Geen intrekking Tunnelwet Westerschelde*

In het kader van het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel wordt onderzocht of het wenselijk is om de Tunnelwet Westerschelde in te trekken. Wordt deze niet ingetrokken, dan wijzigt de vpb-positie van NV Westerscheldetunnel niet en kan zij ook in de toekomst een beroep doen op de toepassing van de overheidstakenvrijstelling.

# Scenario 1a – vpb

---

## *Intrekking/aanpassing Tunnelwet Westerschelde*

Wordt de Tunnelwet Westerschelde wél ingetrokken (of aangepast), dan kan NV Westerscheldetunnel naar onze verwachting wel steeds een beroep doen op een bepaalde vpb-vrijstelling, maar veelal is nadere actie hiervoor vereist. Welke vrijstelling van toepassing kan zijn en welke actie daarvoor benodigd is, is afhankelijk van de vraag bij welk lichaam de overheidstaak inzake de exploitatie en het beheer van de Westerscheldetunnel komt te liggen (Provincie Zeeland of Rijk). Momenteel is dit niet geheel duidelijk, wij begrepen dat hier nader onderzoek naar gedaan wordt. Dit zullen we hierna toelichten. Indien de Tunnelwet Westerschelde wordt aangepast, dan is het afhankelijk van de inhoud van de aanpassing of en welke vpb-vrijstelling kan worden toegepast.

### *A. Overheidstaak bij het Rijk*

Komt na intrekking van de Tunnelwet Westerschelde de overheidstaak bij het Rijk te liggen, dan kan de toepassing van de vpb-vrijstelling voor dienstverleningsovereenkomsten (DVO) door NV Westerscheldetunnel naar onze mening aan de orde komen. Voor de toepassing van de DVO-vrijstelling moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan (i.c. zal hier aan worden voldaan):

1. de activiteiten worden verricht door een privaatrechtelijk overheidslichaam (NV Westerscheldetunnel) voor een publiekrechtelijke rechtspersoon (het Rijk) inzake een DVO;
2. Zou het Rijk de activiteit (beheer en exploitatie van de tunnel) zelf uitoefenen, dan zouden de daarmee behaalde voordelen voor de vpb buiten aanmerking blijven (bijvoorbeeld indien hier geen structurele resultaten worden behaald of sprake is van een overheidstaak), en;
3. de activiteit is een overheidstaak/publiekrechtelijke bevoegdheid van het lichaam waarvoor de activiteiten worden verricht (het Rijk), waarmee feitelijk niet in concurrentie wordt getreden (wij verwijzen naar de eerder beschreven uitlatingen in de parlementaire geschiedenis).

**Nadere actie nodig voor toepassing DVO-vrijstelling: afsluiten DVO Rijk en NV Westerscheldetunnel inzake het beheer en de exploitatie van de Westerscheldetunnel door NV**

### *B. Overheidstaak bij Provincie Zeeland*

Komt na intrekking van de Tunnelwet Westerschelde de overheidstaak inzake de exploitatie en het beheer van de Westerscheldetunnel bij de Provincie Zeeland te liggen, dan komt de toepassing van de vpb-vrijstelling voor quasi-inbesteding door NV Westerscheldetunnel naar onze mening aan de orde. De volgende voorwaarden gelden dan, waar naar onze mening aan wordt voldaan:

1. voordelen behaald met activiteiten verricht door een privaatrechtelijk overheidslichaam (NV Westerscheldetunnel) aan;
2. de publiekrechtelijke rechtspersoon die haar beheerst (Provincie Zeeland die 100% aandeelhouder is).

**Geen nadere actie nodig voor toepassing vrijstelling.**

Zou een DVO worden afgesloten tussen de Provincie Zeeland en NV Westerscheldetunnel, dan kan de toepassing van de hiervoor beschreven DVO-vrijstelling mogelijk nog aan de orde komen (naast de toepassing van de vrijstelling voor quasi- inbesteding).

# Scenario 1a – vpb

---

## *C. Alternatief: delegatie overheidstaak door Rijk/Provincie Zeeland aan NV Westerscheldetunnel*

Na intrekking (of aanpassing) van de Tunnelwet kan het Rijk of de Provincie Zeeland, afhankelijk bij wie de overheidstaak is komen te liggen, ervoor kiezen om de overheidstaak te delegeren aan NV Westerscheldetunnel, middels een separaat delegatiebesluit. Op die manier wordt de overheidstaak weer rechtstreeks aan NV Westerscheldetunnel toebedeeld. Het verlenen van een mandaat is onvoldoende hiervoor.

Nadere actie nodig voor toepassing vrijstelling: delegatiebesluit

### **Conclusie**

Gelet op het voorgaande verwachten wij dat NV Westerscheldetunnel ook in de toekomstige situatie, na eventuele intrekking/aanpassing van de Tunnelwet, vrijgesteld kan blijven van de heffing van vpb (door toepassing van de overheidstakenvrijstelling, de vrijstelling voor quasi-inbesteding of de DVO-vrijstelling). Wij adviseren de toekomstige vpb-positie van NV Westerscheldetunnel en de toepassing van een vrijstelling wel op voorhand af te stemmen met de Belastingdienst, ter verkrijging van zekerheid.

# Scenario 1a – vpb

## Gevolgen van scenario 1a voor de vpb

Hierna gaan wij in op de vpb-gevolgen van de transacties in scenario 1a.

### 1. De bijdrage van het Rijk aan Provincie Zeeland van € 340 miljoen

Het verstrekken/ontvangen van de eenmalige bijdrage van € 340 miljoen door het Rijk aan de Provincie Zeeland leidt niet tot gevolgen voor de vpb bij de Provincie Zeeland. Het ontvangen van deze bijdrage van het Rijk door de Provincie Zeeland leidt voor haar namelijk niet tot vpb-plicht.

### 2. De jaarlijkse betaling van € 15 miljoen door Provincie Zeeland aan NV Westerscheldetunnel

Gezien de huidige en verwachte toekomstige toepassing van een vpb-vrijstelling door NV Westerscheldetunnel leidt de jaarlijkse doorbetaling van € 15 miljoen door Provincie Zeeland aan NV Westerscheldetunnel niet tot vpb-heffing.

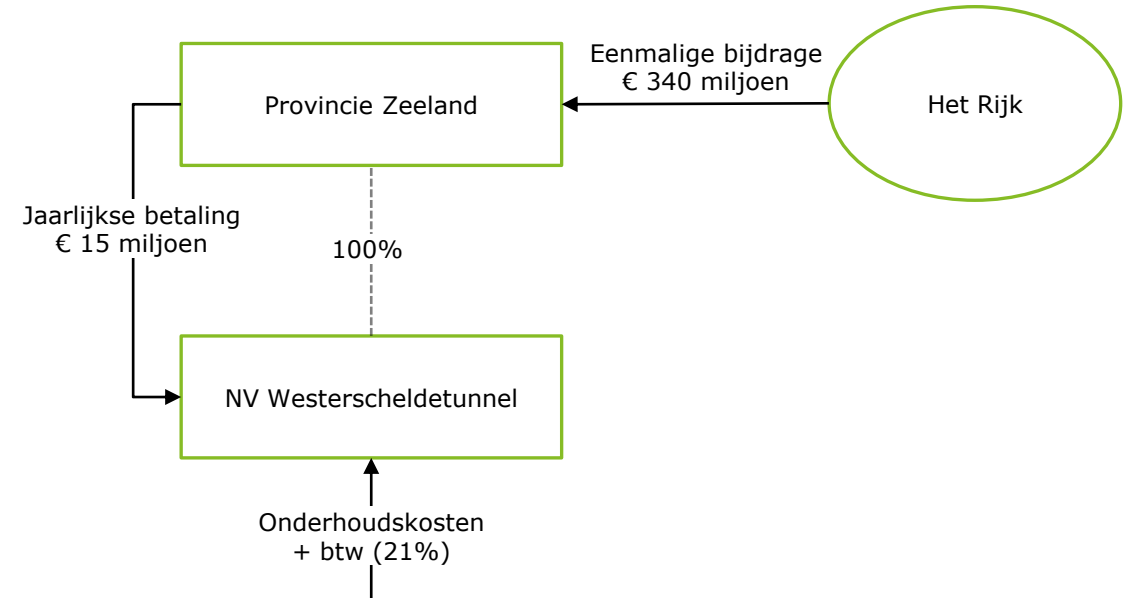
Voor de volledigheid merken wij op dat voor de vpb formeel nog de vraag kan worden gesteld of de jaarlijkse betaling van € 15 miljoen plaatsvindt in de (onbelaste) kapitaalsfeer/ aandeelhoudersrelatie (informele kapitaalstorting van Provincie aan NV) of in de winstsfeer (normaliter belast). Dit onderscheid heeft in dit geval geen invloed op de vpb-last door de toepassing van de vpb-vrijstelling. Wel is dit onderscheid dan van belang voor de wijze van verwerking in de aangifte vpb.

Wij zijn van mening dat de jaarlijks betaling van € 15 miljoen door Provincie Zeeland niet kan worden aangemerkt als informele kapitaalstorting. De storting is een doorbetaling van het bedrag dat wordt ontvangen van het Rijk. Het betreft geen storting die in hoedanigheid van aandeelhouder wordt gedaan.

Zou NV Westerscheldetunnel geen aanspraak kunnen maken op de toepassing van een vrijstelling, dan behoort de jaarlijkse betaling van Provincie Zeeland dus tot de fiscale winst van NV Westerscheldetunnel. Wij begrijpen echter dat er dan alsnog per saldo geen winst wordt verwacht gelet op de kosten voor het beheer en exploitatie van de Westerscheldetunnel. De jaarlijkse betaling zal in dat geval naar verwachting dus niet tot een additionele vpb-last leiden.

## Gevolgen van scenario 1a voor de dividendbelasting

Zoals beschreven is dividendbelasting in dit scenario niet van toepassing.



# Scenario 1b

Schematische weergave en fiscale analyse

# Scenario 1b

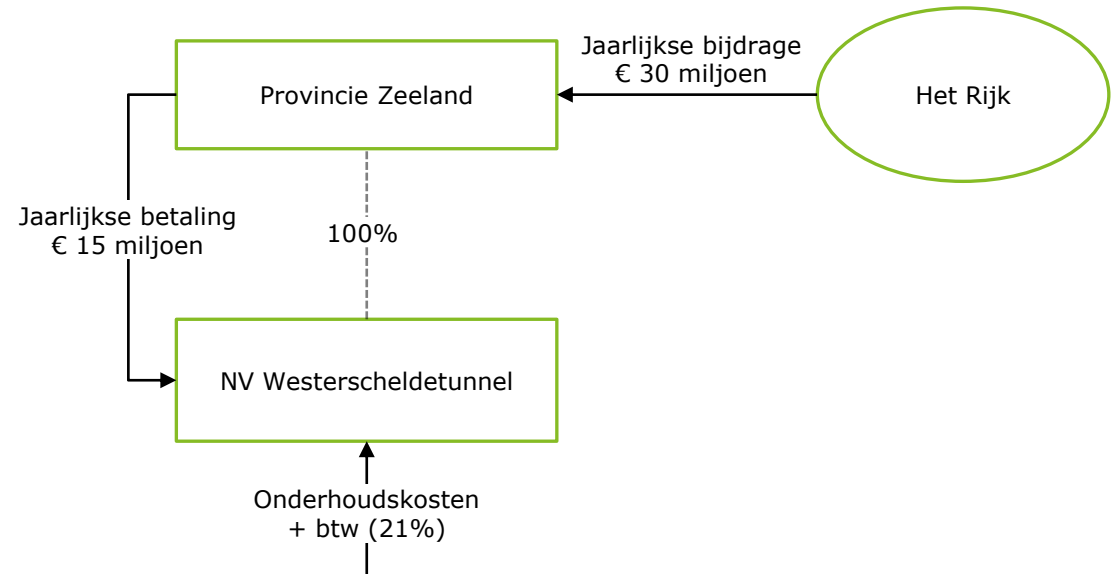
## Gevolgen van scenario 1b voor de btw

In dit scenario wordt door het Rijk een jaarlijkse bijdrage betaald van € 30 miljoen in plaats van een eenmalige bijdrage van € 340. Dit verschil heeft geen invloed op de btw-gevolgen zoals beschreven onder scenario 1a. De conclusies voor scenario 1a en 1b zijn vanuit btw-perspectief gelijk. Wij verwijzen hiervoor ook naar onze conclusie op slide 10.

Volledigheidshalve hebben wij deze conclusie hieronder nogmaals toegevoegd.

### Conclusie

- De bijdrage die aan Provincie Zeeland wordt betaald is naar onze mening niet belast met btw (met name omdat er aan de zijde van het Rijk geen individualiseerbaar voordeel te onderkennen is).
- De bijdrage van Provincie Zeeland aan de NV Westerscheldetunnel is naar onze mening niet belast met btw.
- Een discussie met de Belastingdienst over de belastbaarheid van de bijdragen is echter niet uit te sluiten.
- De NV Westerscheldetunnel kan in dit scenario niet langer worden aangemerkt als btw-ondernemer waardoor de btw op (onderhouds)kosten niet langer aftrekbaar is.





# Scenario 1b

## Gevolgen van scenario 1b voor de vpb

Voor de analyse ten aanzien van de (huidige/toekomstige) vpb-posities van NV Westerscheldetunnel en Provincie Zeeland verwijzen wij naar onze analyse in scenario 1a.

### 1. De jaarlijkse bijdrage van het Rijk aan Provincie Zeeland van € 30 miljoen

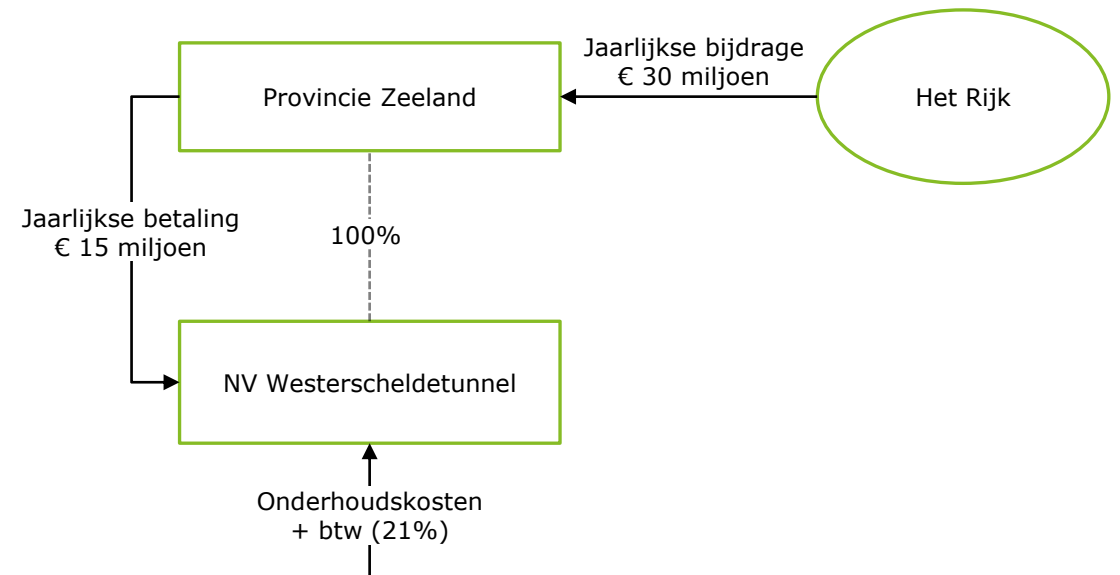
Ook het verstrekken/ontvangen van de jaarlijkse bijdrage van € 30 miljoen leidt voor de Provincie Zeeland niet tot vpb-plicht. De ontvangst van deze bijdrage leidt dan ook niet tot vpb-gevolgen bij Provincie Zeeland.

### 2. De jaarlijkse betaling van € 15 miljoen door Provincie Zeeland aan NV Westerscheldetunnel

Wij verwijzen naar een beschrijving van de gevolgen in scenario 1a.

## Gevolgen van scenario 1b voor de dividendbelasting

Zoals beschreven in scenario 1a is dividendbelasting in dit scenario niet van toepassing.



# Scenario 2a

Schematische weergave en fiscale analyse

# Scenario 2a

## Gevolgen van scenario 2a voor de btw

### 1. *Belastbaarheid ontvangen bijdrage van het Rijk – NV Westerscheldetunnel*

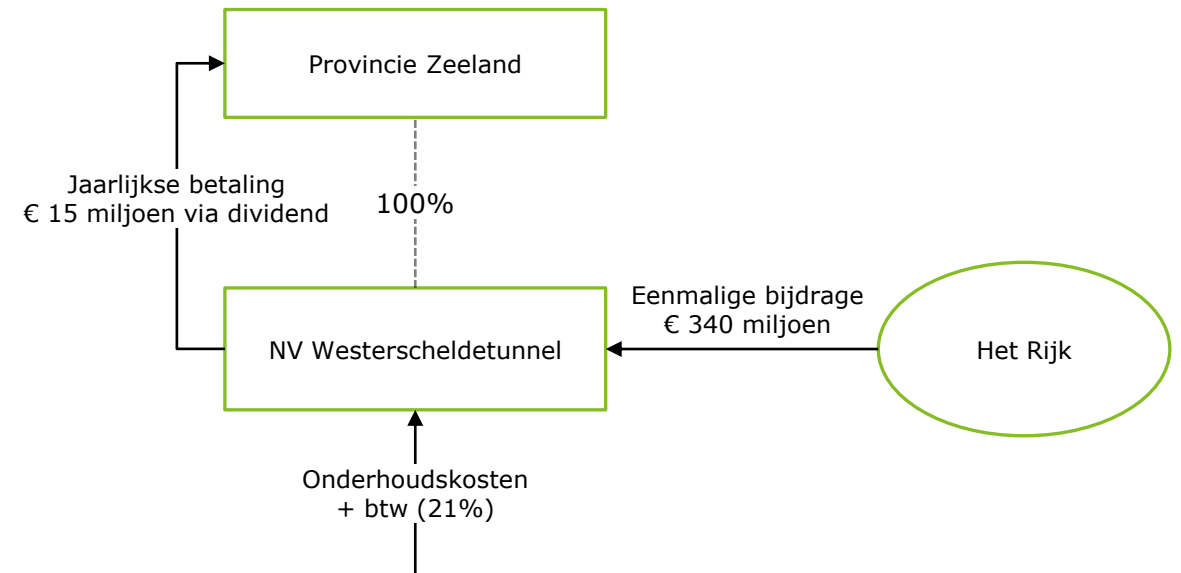
In dit scenario zal het Rijk een bijdrage betalen aan de NV Westerscheldetunnel ten behoeve van het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel. De bijdrage wordt overgemaakt op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst. Of de bijdrage belast is met btw is afhankelijk van de vraag of deze de vergoeding vormt voor een btw-belaste prestatie van NV Westerscheldetunnel aan het Rijk.

Ook in dit scenario zijn wij van mening dat het Rijk geen individualiseerbaar voordeel heeft bij de staking van het heffen van tol door de NV Westerscheldetunnel. De betaling wordt in feite verricht in het algemeen belang (zie ook toelichting op scenario 1a). Wij zijn daarom van mening dat de bijdrage ook in dit scenario niet belast is met btw.

Daarbij merken we op dat er btw-technisch ook sprake kan zijn van een prestatie in geval van een nalaten. NV Westerscheldetunnel is op grond van de Tunnelwet Westerschelde eigenaar van de Westerscheldetunnel en verantwoordelijk voor de exploitatie daarvan. Indien NV Westerscheldetunnel in ruil voor de ontvangen bijdrage de wettelijke taak van tolheffing op verzoek van het Rijk staakt, kan de belastingdienst het standpunt innemen dat NV Westerscheldetunnel een prestatie (in dit geval een nalaten) tegen vergoeding verricht. Zoals hierboven al opgemerkt, zou de bijdrage naar onze mening echter buiten de heffing moeten blijven doordat geen sprake is een individualiseerbaar voordeel aan de zijde van het Rijk.

### 2. *Betaling dividend door de NV Westerscheldetunnel aan de Provincie Zeeland*

De betaling van dividend is voor de btw geen belastbare prestatie (de betaling van dividend is voor de btw 'out of scope'). Er is geen btw verschuldigd over de betaling van het dividend door de NV Westerscheldetunnel aan Provincie Zeeland.



# Scenario 2a

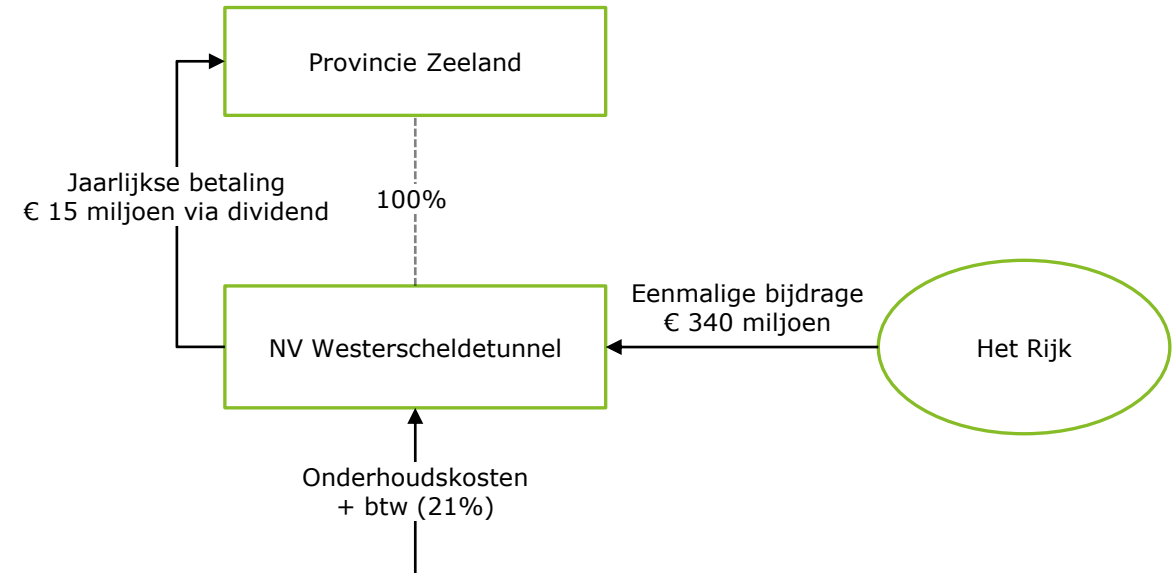
## 3. Ondernemerschap NV Westerscheldetunnel

In de situatie dat de bijdrage niet belast is met btw, betekent dit dat de NV niet langer als btw-ondernemer kan worden aangemerkt waardoor de btw op kosten gemaakt door de NV Westerscheldetunnel niet in aftrek kan worden gebracht.

Indien door de Belastingdienst het standpunt zou worden ingenomen dat de bijdrage wel belast is met btw, betekent dit dat de NV Westerscheldetunnel een prestatie tegen vergoeding verricht. De btw op de kosten kan in dat geval door NV Westerscheldetunnel in aftrek worden gebracht. Om eventuele discussies met de Belastingdienst te voorkomen in de jaren na de ontvangen bijdrage, moet duidelijk worden overeengekomen dat de bijdrage ziet op de exploitatie zonder tolheffing tot het moment dat de Westerscheldetunnel wordt overgedragen aan het Rijk.

### **Conclusie**

- In scenario 2a kan naar onze mening ook worden gesteld dat er geen individualiseerbaar voordeel is aan de zijde van het Rijk voor het staken van het heffen van tol door de NV Westerscheldetunnel waardoor er geen prestatie is voor de btw waardoor de bijdrage zonder btw aan de NV Westerscheldetunnel kan worden verstrekt.
- In de situatie dat de bijdrage van het Rijk niet belast is met btw, betekent dit dat de NV Westerscheldetunnel niet langer als btw-ondernemer kan worden aangemerkt. De btw op (onderhouds)kosten is niet langer aftrekbaar waardoor de kosten met 21% zullen toenemen.
- In het geval de Belastingdienst zich op het standpunt stelt dat de bijdrage van het Rijk belast is met btw, zal NV Westerscheldetunnel 21% btw verschuldigd zijn over de bijdrage.
- In deze situatie komt de btw op de (onderhouds)kosten voor aftrek in aanmerking.



# Scenario 2a

## Gevolgen van scenario 2a voor de vpb

Voor de analyse ten aanzien van de (huidige/toekomstige) vpb-posities van NV Westerscheldetunnel en Provincie Zeeland verwijzen wij naar onze analyse in scenario 1a.

1. *De eenmalige bijdrage van € 340 miljoen door het Rijk aan NV Westerscheldetunnel/ betaling dividend door NV aan Provincie Zeeland*

De eenmalige betaling van € 340 miljoen door het Rijk aan NV Westerscheldetunnel behoort in beginsel tot de fiscale winst van NV Westerscheldetunnel.

Gelet op de analyse over de vpb-positie van NV Westerscheldetunnel verwachten wij echter dat NV Westerscheldetunnel ook in de toekomstige situatie is vrijgesteld van de heffing van vpb waardoor de ontvangst van de eenmalige bijdrage van € 340 miljoen door NV Westerscheldetunnel van het Rijk niet tot additionele vpb-heffing leidt.

Kan NV Westerscheldetunnel geen aanspraak maken op een vpb-vrijstelling, dan bestaat het risico dat zij in het jaar van ontvangst van de bijdrage door het Rijk fiscaal winst behaalt waar vpb over verschuldigd is. Wij verwachten dat tegenover de ontvangst van de bijdrage een toekomstige verplichting op de (fiscale) balans kan worden opgenomen, waardoor de fiscale winst wordt gedrukt. Eventueel kunnen wij hier in een later stadium nader onderzoek naar doen.

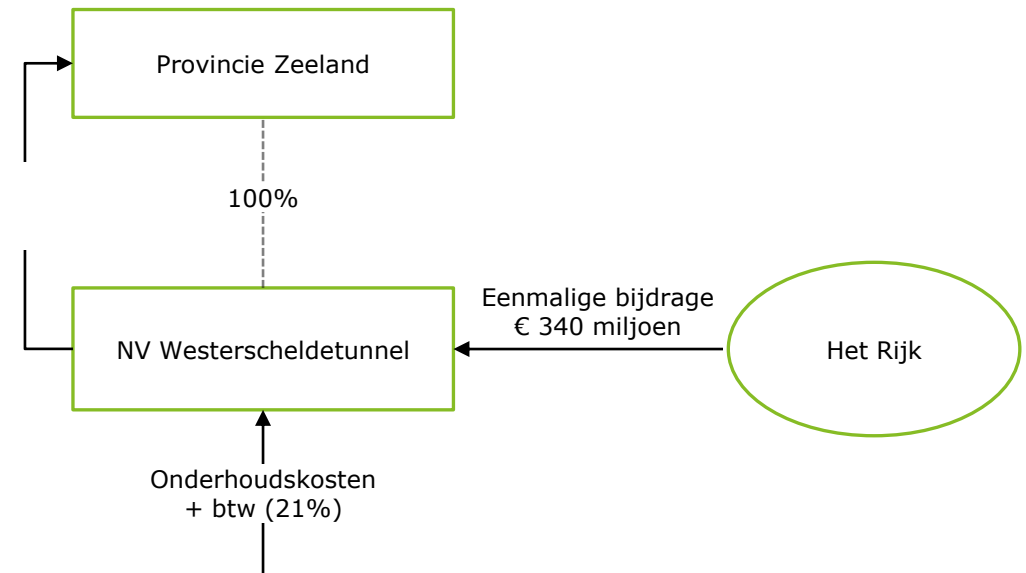
De winst kan vervolgens worden verrekend met een eventueel verlies in het daaropvolgende jaar. De achterwaartse verliesverrekeningstermijn is echter beperkt tot één jaar waardoor een deel van de winst mogelijk niet verrekenbaar is met toekomstige verliezen.

Indien de overheidstaak na intrekking (of aanpassing) van de Tunnelwet Westerschelde bij het Rijk is komen te liggen, dan kunnen wij ons voorstellen dat het vanuit dat oogpunt de voorkeur heeft om de bijdrage rechtstreeks vanuit het Rijk naar de NV Westerscheldetunnel te laten lopen en tussenkomst van Provincie Zeeland (zoals in scenario 1) minder wenselijk is.

De jaarlijkse dividenduitkering van € 15 miljoen is niet aftrekbaar van de fiscale winst. Deze is niet belast bij de Provincie Zeeland (gezien ontbreken vpb-plicht Provincie).

## Conclusie

Kan NV Westerscheldtunnel in de toekomst geen aanspraak maken op een vpb- vrijstelling dan bestaat het risico dat dit scenario 2a tot een vpb-last leidt. Zoals beschreven verwachten wij echter dat ook in de toekomstige situatie een vrijstelling van toepassing zal zijn.



# Scenario 2a

## Gevolgen van scenario 2a voor de dividendbelasting

In dit scenario betaalt NV Westerscheldetunnel jaarlijks een dividend van € 15 miljoen aan Provincie Zeeland. Hierop dient in beginsel 15% dividendbelasting ingehouden te worden.

### A. Dividendbelasting

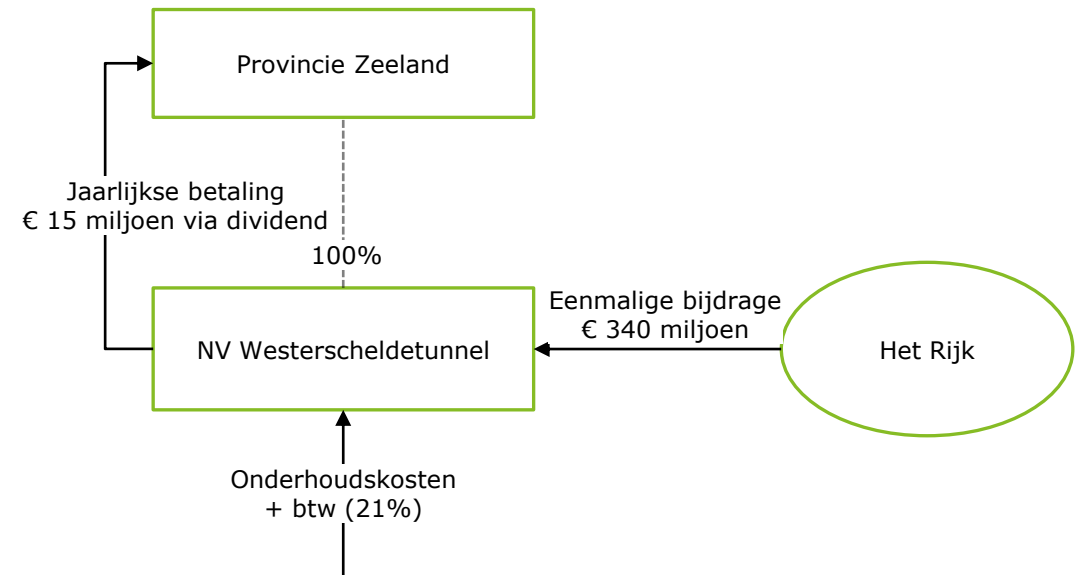
De aandeelhouder kan de ten laste van hem ingehouden dividendbelasting verrekenen met de vpb, mits dit lichaam onderworpen is aan vpb. De ontvangst van de dividenuitkering is niet onderworpen aan vpb-heffing bij Provincie Zeeland. Aangezien Provincie Zeeland niet onderworpen is aan vpb, bestaat er geen mogelijkheid tot verrekening van de door NV Westerscheldetunnel ingehouden dividendbelasting. Provincie Zeeland kan daarom een verzoek voor teruggaaf van dividendbelasting indienen, waardoor zij de betaalde dividendbelasting terug zal ontvangen. Er drukt dus geen dividendbelasting op Provincie Zeeland, wel zal deze moeten worden 'voorgeschoten'. Dit verzoek dient te worden gedaan binnen drie jaar na afloop van het kalenderjaar waarin de dividend ter beschikking is gesteld. Op het verzoek wordt beslist door de inspecteur in een voor bezwaar vatbare beschikking.

### B. Juridische vereisten

Op basis van Nederlands recht is een dividenuitkering toegestaan als aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Er is een besluit genomen om een dividenuitkering te doen tijdens de aandeelhoudersvergadering.
2. Een vennootschap kan slecht een dividenuitkering doen voor zover het eigen vermogen van de vennootschap groter is dan de reserves die krachtens de wet of de statuten van de vennootschap moeten worden aangehouden (de balanstest);
3. Het besluit tot dividenuitkering heeft geen gevolgen totdat het bestuur de dividenuitkering heeft goedgekeurd. Het bestuur dient zich te onthouden van goedkeuring als het bestuur weet of redelijkerwijs behoort te voorzien dat de vennootschap na de dividenuitkering niet zal kunnen blijven voortgaan met de betaling van haar opeisbare en invorderbare schulden (uitkeringstest).

Bij elke (jaarlijkse) dividenuitkering dient te worden getoetst of aan bovenstaande voorwaarden is voldaan. Wij gaan ervan uit dat de dividenuitkering in overeenstemming met bovengenoemde voorwaarden zal zijn. Dit hebben wij momenteel niet kunnen toetsen.



# Scenario 2b

Schematische weergave en fiscale analyse

# Scenario 2b

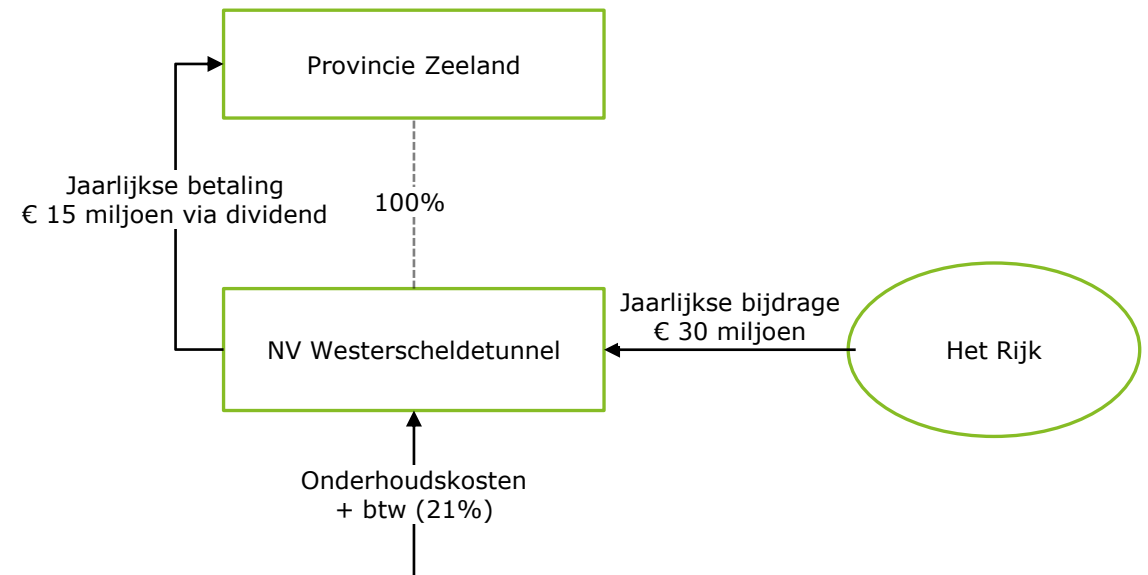
## Gevolgen van scenario 2b voor de btw

In dit scenario wordt door het Rijk een jaarlijkse bijdrage betaald van € 30 miljoen in plaats van een eenmalige bijdrage van € 340. Dit verschil heeft geen invloed op de btw-gevolgen zoals beschreven onder scenario 1a. De conclusies voor scenario 2a en 2b zijn vanuit btw-perspectief gelijk. Wij verwijzen hiervoor ook naar onze conclusie op slide 19.

Volledigheidshalve hebben wij deze conclusie hieronder nogmaals toegevoegd.

### Conclusie

- In scenario 2b kan naar onze mening ook worden gesteld dat er geen individualiseerbaar voordeel is aan de zijde van het Rijk voor het staken van het heffen van tol door de NV Westerscheldetunnel waardoor er geen prestatie is voor de btw waardoor de bijdrage zonder btw aan de NV Westerscheldetunnel kan worden verstrekt.
- In de situatie dat de bijdrage van het Rijk niet belast is met btw, betekent dit dat de NV Westerscheldetunnel niet langer als btw-ondernemer kan worden aangemerkt. De btw op (onderhouds)kosten is niet langer aftrekbaar waardoor de kosten met 21% zullen toenemen.
- In het geval de Belastingdienst zich op het standpunt stelt dat de bijdrage van het Rijk belast is met btw, zal NV Westerscheldetunnel 21% btw verschuldigd zijn over de bijdrage.
- In deze situatie komt de btw op de (onderhouds)kosten voor aftrek in aanmerking.





# Scenario 2b

## Gevolgen van scenario 2b voor de vpb

Voor de analyse ten aanzien van de vpb-positie van Provincie Zeeland en NV Westerscheldetunnel verwijzen wij naar onze analyse in scenario 1a.

### 1. De jaarlijkse bijdrage van € 30 miljoen door het Rijk aan NV Westerscheldetunnel

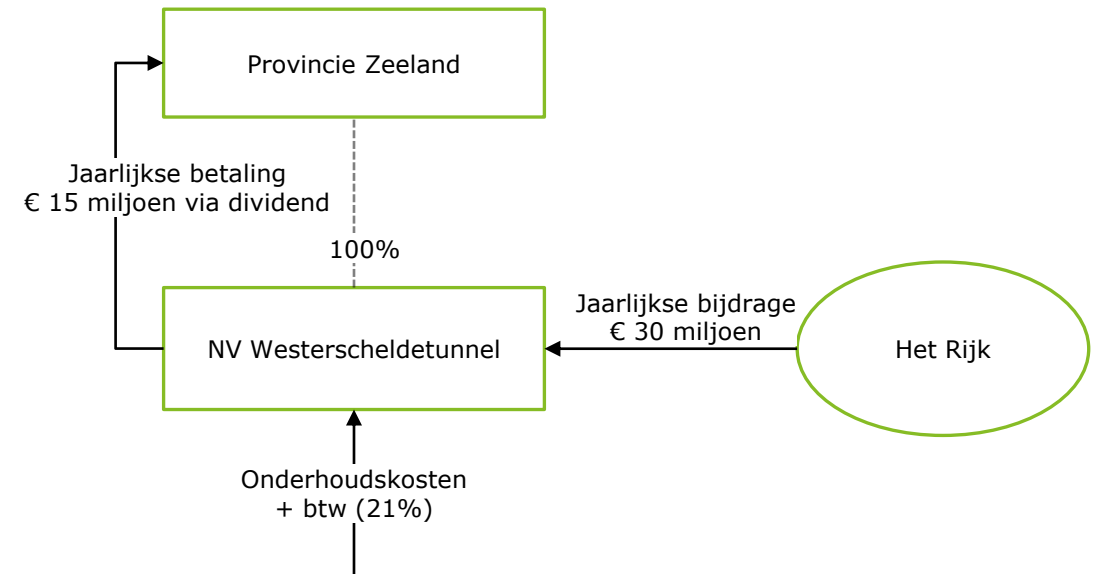
Net zoals in scenario 2a behoort de jaarlijkse bijdrage van € 30 miljoen door het Rijk aan NV Westerscheldetunnel in beginsel tot de fiscale winst van NV Westerscheldetunnel.

Door de (verwachte toekomstige) toepassing van een vpb-vrijstelling door NV Westerscheldetunnel zal een eventueel fiscaal resultaat van NV Westerscheldetunnel echter niet belast zijn met vpb.

Indien NV Westerscheldetunnel geen aanspraak kan maken op een objectvrijstelling kan de bijdrage van het Rijk mogelijk leiden tot een belastbaar resultaat bij NV Westerscheldetunnel, indien zij hierdoor per saldo een winst behaalt. Wij merken op dat de ontvangst van de bijdrage van € 30 miljoen wel jaarlijks tot de belaste winst behoort, terwijl de jaarlijkse dividenduitkering van € 15 miljoen niet aftrekbaar is van de fiscale winst. Wel bestaat eventueel de mogelijkheid van verliesverrekening (zie scenario 2b).

### Conclusie

Afhankelijk van de verhouding tussen de kosten van NV Westerscheldetunnel en de bijdrage bestaat er een risico dat NV Westerscheldetunnel gedurende meerdere jaren in een betalende vpb-positie komt als er geen vrijstelling kan worden toegepast.



# Scenario 2b

## Gevolgen van scenario 2b voor de dividendbelasting

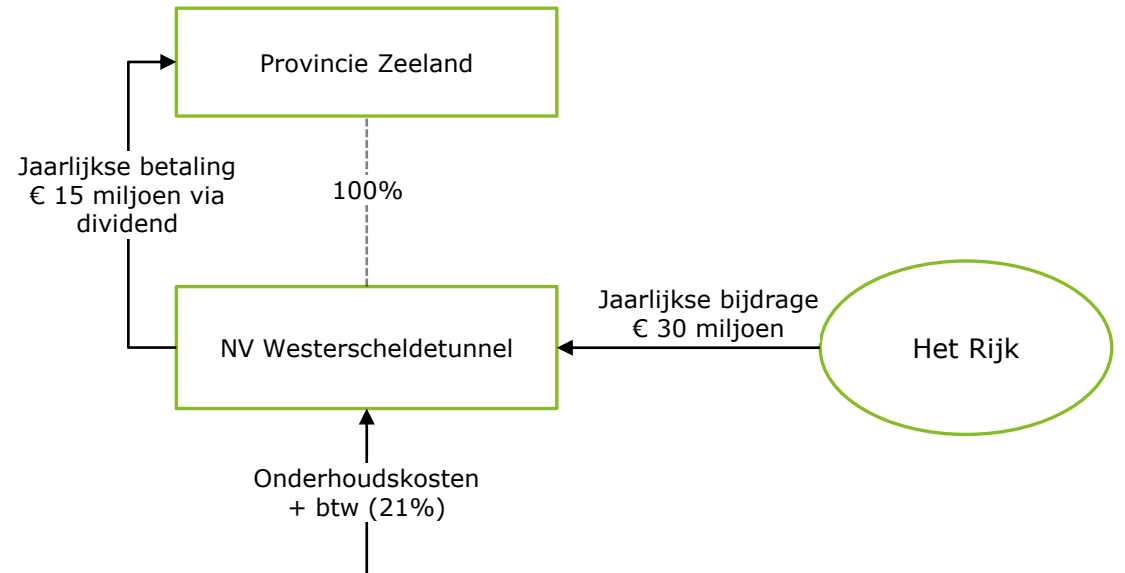
1. Jaarlijkse dividenduitkering van € 15 miljoen door NV Westerscheldetunnel aan Provincie Zeeland

### A. Dividendbelasting

Wij verwijzen naar een beschrijving van de gevolgen voor de dividendbelasting zoals uiteen is gezet in scenario 2a op slide 22.

### B. Juridische vereisten

Wij verwijzen naar een beschrijving van de gevolgen voor de dividendbelasting zoals uiteen is gezet in scenario op slide 22.



# Scenario 3

Schematische weergave en fiscale analyse

# Scenario 3

## Gevolgen van scenario 3 voor de btw

### 1. Btw-kwalificatie van de betaling van tol door het Rijk

In scenario 3 betaalt het Rijk in feite de tol aan de NV Westerscheldetunnel die niet langer in rekening wordt gebracht aan de gebruikers. Voor ieder passerend voertuig wordt door NV Westerscheldetunnel een vergoeding in rekening gebracht (op basis van de voertuigregistratie) aan het Rijk.

De betaling van deze 'schaduwtol' door het Rijk aan NV Westerscheldetunnel wordt voor de btw aangemerkt als een 'derde betaling'. NV Westerscheldetunnel presteert nog steeds aan de gebruikers van de Westerscheldetunnel, maar de verschuldigde vergoeding wordt betaald door een derde (in dit geval het Rijk). Deze bijdrage blijft dan ook belast met 21% btw. Over de betalingen van de tol door het Rijk zal zodoende btw moeten worden afgedragen.

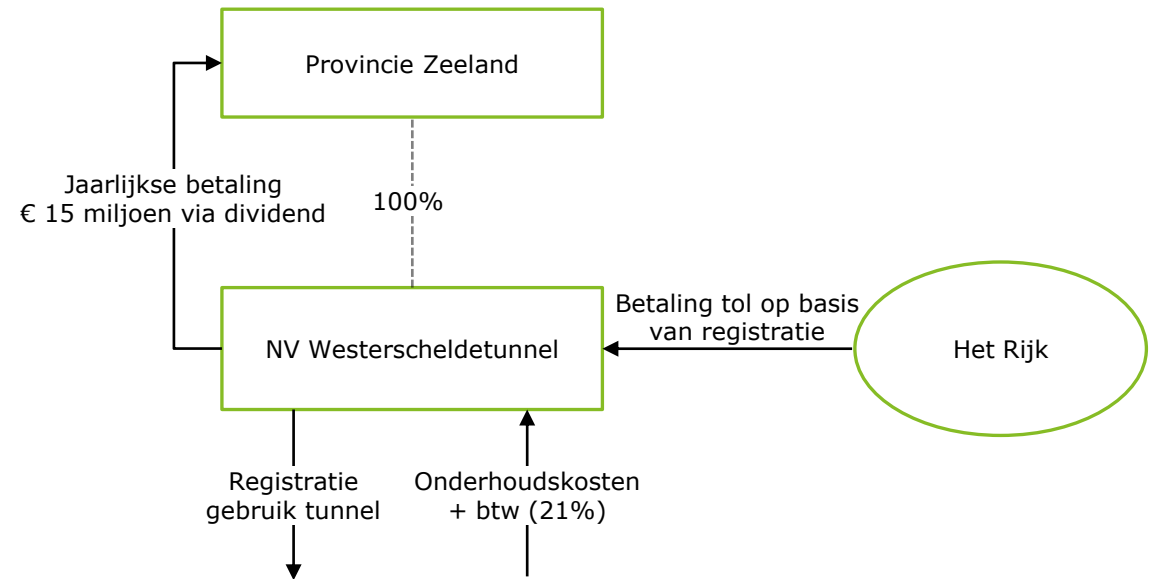
### 2. Btw-ondernemerschap NV Westerscheldetunnel

In dit scenario blijft NV Westerscheldetunnel btw-ondernemer. Er doet zich in feite geen wijziging voor in de prestaties die de NV Westerscheldetunnel verricht. De btw op (onderhouds)kosten mag door de NV Westerscheldetunnel in aftrek worden gebracht.

Als het Rijk in totaal € 340 miljoen heeft betaald aan 'schaduwtol' zullen de betalingen stoppen. Dat betekent dat NV Westerscheldetunnel vanaf dat moment geen prestaties meer verricht tegen vergoeding en vanaf dat moment niet langer ondernemer is voor de btw. De btw op de onderhoudskosten komt vanaf dat moment dan ook niet langer voor aftrek in aanmerking. Om btw-nadeel te voorkomen moet de tunnel dan ook worden overgedragen aan het Rijk zodra de 'schaduwtol' volledig is betaald. Deze overdracht is niet belast met btw, omdat de tunnel langer dan twee jaar geleden in gebruik is genomen.

### 3. Jaarlijks betaling van € 15 miljoen

De betaling van € 15 miljoen in de vorm van dividend blijft buiten de heffing van btw ('out of scope'). Er is geen btw verschuldigd op het betaalde dividend aan de Provincie.



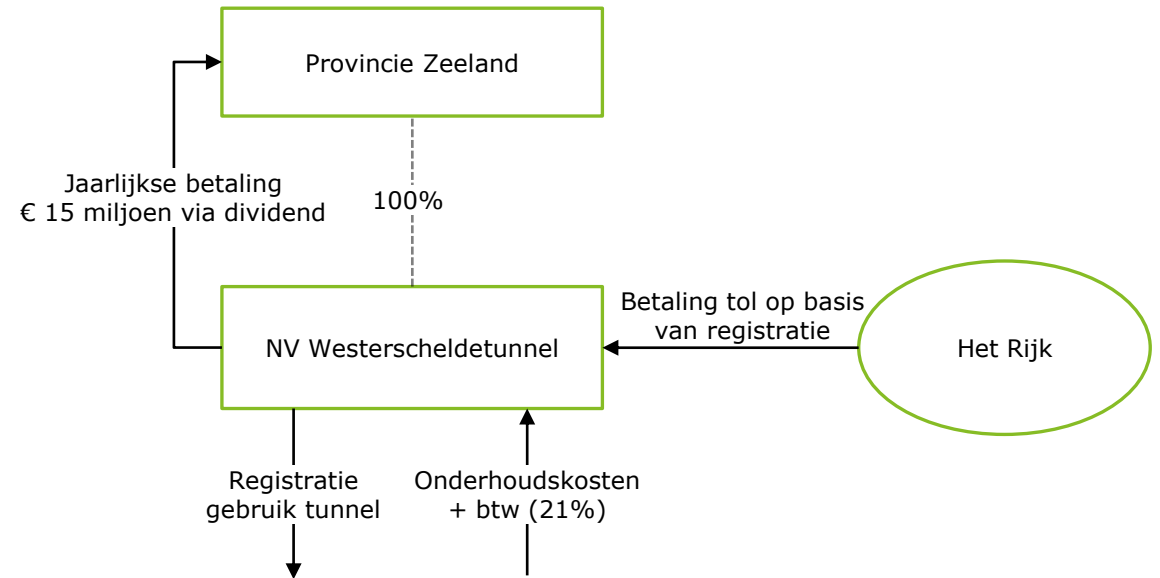
# Scenario 3

## 4. Betaling inclusief of exclusief btw

Of dit scenario ten opzichte van de overige varianten vanuit btw-optiek het meest "voordelig" is, is afhankelijk van de vraag of NV Westerscheldetunnel over de bijdrage van € 340 miljoen 21% btw in rekening kan brengen aan het Rijk. De kosten voor het Rijk worden hiermee in dat geval ongeveer € 71 miljoen hoger (€ 340 miljoen x 21%). Indien de bijdrage vanuit het Rijk inclusief btw is, zal dit leiden tot een lagere netto bijdrage voor NV Westerscheldetunnel van circa. € 59 miljoen (€ 340 miljoen x 21/121).

### **Conclusie**

- In dit scenario blijft NV Westerscheldetunnel btw-ondernemer en is er btw verschuldigd over de betaling van de tol door het Rijk. De btw op (onderhouds)kosten mag in aftrek worden gebracht.
- Afhankelijk van de vraag of de betaling door het Rijk van € 340 miljoen inclusief of exclusief btw is, kan dit voor de btw een voordelig scenario zijn.
- Zodra de betalingen vanuit het Rijk stoppen (omdat het totaal van € 340 miljoen volledig is betaald) moet de Westerscheldetunnel worden overgedragen naar het Rijk om niet aftrekbare btw op de kosten te voorkomen bij NV Westerscheldetunnel.
- De betaling van € 15 miljoen door de NV Westerscheldetunnel aan Provincie Zeeland is voor de btw niet belastbaar ('out of scope').



# Scenario 3

## Gevolgen van scenario 3 voor de vpb

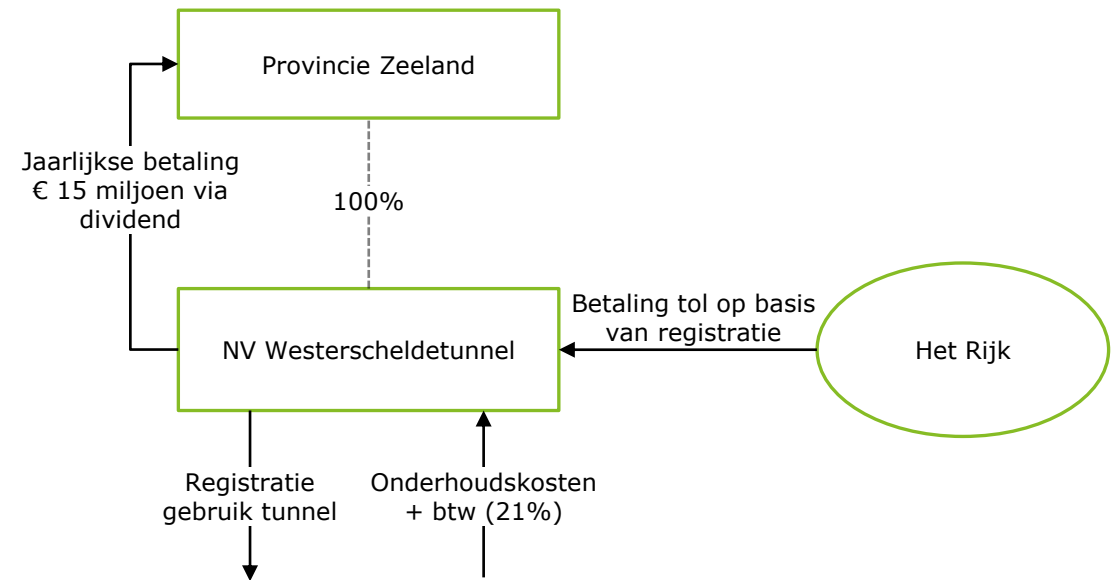
Voor de analyse ten aanzien van de vpb-positie van Provincie Zeeland en NV Westerscheldetunnel verwijzen wij naar onze analyse in scenario 1a.

### 1. Betaling van het aantal geregistreerde passages door het Rijk aan NV Westerscheldetunnel

Middels de betaling van het Rijk wordt mogelijk gemaakt voor NV Westerscheldetunnel om de Westerscheldetunnel te beheren en exploiteren. De betaling wordt daarom gezien als een vergoeding voor de door NV Westerscheldetunnel te verrichten activiteiten. Deze behoort daarom tot het fiscale resultaat van NV Westerscheldetunnel.

Gelet op de analyse over de vpb-positie van NV Westerscheldetunnel is een eventueel positief resultaat echter vrijgesteld van vpb.

Indien NV Westerscheldetunnel geen aanspraak kan maken op een vpb-vrijstelling bestaat het risico op een betalende vpb-positie. Er zal namelijk jaarlijks in een overschot ontstaan bij de NV van minimaal € 15 miljoen, het bedrag dat wordt uitgekeerd via dividend. De dividenduitkering is bij de NV niet aftrekbaar voor de vpb.



# Scenario 3

## Gevolgen van scenario 3 voor de dividendbelasting

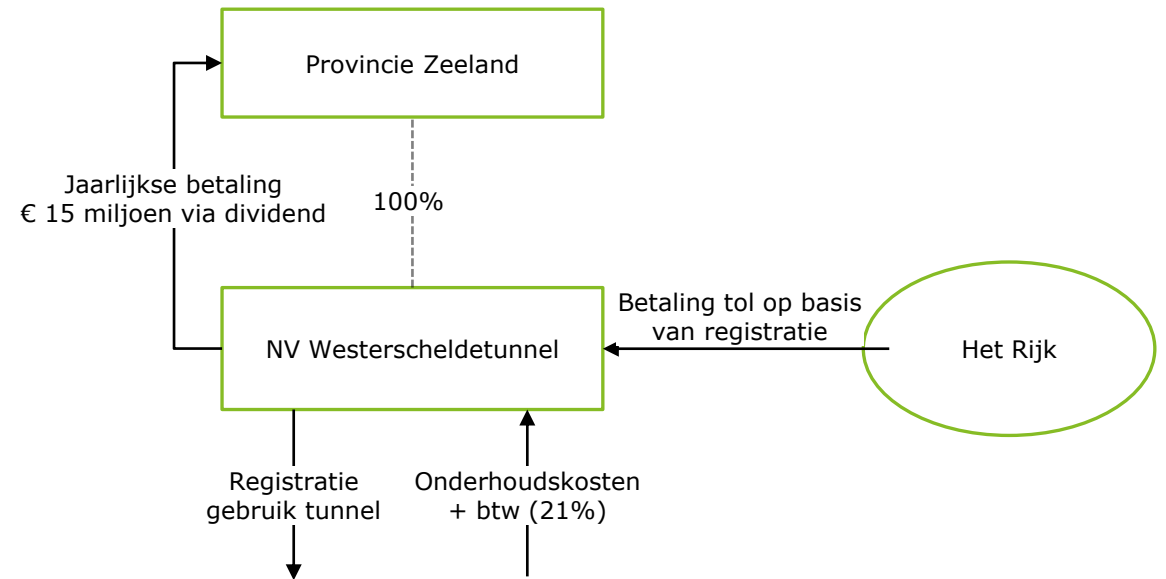
1. *Jaarlijkse dividenduitkering van € 15 miljoen door NV Westerscheldetunnel aan Provincie Zeeland*

### A. Dividendbelasting

Wij verwijzen naar een beschrijving van de gevolgen voor de dividendbelasting zoals uiteen is gezet in scenario 2a op slide 22.

### B. Juridische vereisten

Wij verwijzen naar een beschrijving van de gevolgen voor de dividendbelasting zoals uiteen is gezet in scenario 2a op slide 2.



# Alternatief scenario

Schematische weergave en fiscale analyse



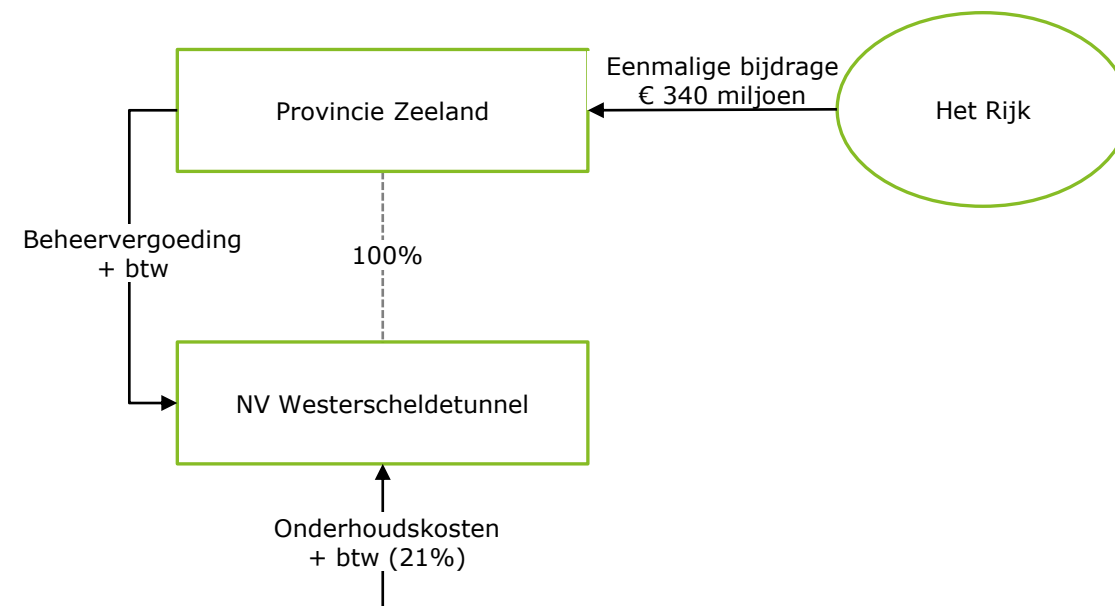
# Alternatief scenario – btw

## Alternatief scenario - btw

Zoals uit voorgaande analyse blijkt is het niet mogelijk om de bijdrage vanuit het Rijk buiten de heffing van btw te houden en tegelijk de aftrek van btw op de kosten te behouden. Wij hebben daarom hieronder een alternatief scenario uitgewerkt, waarbij de btw voor alle partijen (in beginsel) neutraal uitwerkt.

### 1. Situatieschets alternatief scenario

- Om na de afschaffing van de tolbetalingen tot een btw-belaste exploitatie door NV Westerscheldetunnel te komen, moet tegenover de inkomstenstroom een btw-belaste prestatie worden onderkend.
- Hiervoor is van belang dat de wettelijke taak voor de exploitatie en het onderhoud van de Westerscheldetunnel bij de Provincie Zeeland komt te liggen. Daarvoor zal de Tunnelwet Westerschelde moeten worden aangepast.
- Provincie Zeeland ontvangt vervolgens een bijdrage van het Rijk. Wij zien – net als in de hiervoor genoemde scenario's – goede argumenten om de betaling van de bijdrage door het Rijk buiten de heffing van btw te houden. Naar onze mening is dit namelijk een bijdrage die in het algemeen belang wordt verstrekt en is er geen individualiseerbaar voordeel aan de zijde van het Rijk. Gelet op het belang adviseren wij dit af te stemmen met de belastingdienst.
- Provincie Zeeland kan de exploitatie van de Westerscheldetunnel vervolgens uitbesteden aan de NV Westerscheldetunnel via een opdrachtovereenkomst. Voor het exploiteren en beheren van de Westerscheldetunnel voor Provincie Zeeland moet NV Westerscheldetunnel een vergoeding aan Provincie Zeeland in rekening brengen. Over de vergoeding is btw verschuldigd (21%).
- NV Westerscheldetunnel is voor het exploiteren van de Westerscheldetunnel in opdracht van de Provincie btw-ondernemer. De btw op kosten die NV Westerscheldetunnel maakt kan in aftrek worden gebracht.
- De btw die door NV Westerscheldetunnel aan de Provincie in rekening wordt gebracht, kan Provincie Zeeland compenseren via het BCF (de Provincie maakt deze kosten immers voor het uitvoeren van een wettelijke overheidstaak).



# Alternatief scenario – btw

In het alternatieve scenario blijft er geen btw drukken bij ofwel Provincie Zeeland ofwel NV Westerscheldetunnel, immers:

- NV Westerscheldetunnel kan de btw op de kosten in aftrek brengen;
- Provincie Zeeland kan de btw op de beheervergoeding die NV Westerscheldetunnel compenseren uit het BCF.

Wel moeten de nodige stappen worden ondernomen voordat dit scenario kan worden uitgevoerd:

- De Tunnelwet Westerschelde moet worden aangepast;
- Er moet een overeenkomst van opdracht worden gesloten tussen NV Westerscheldetunnel en Provincie Zeeland.

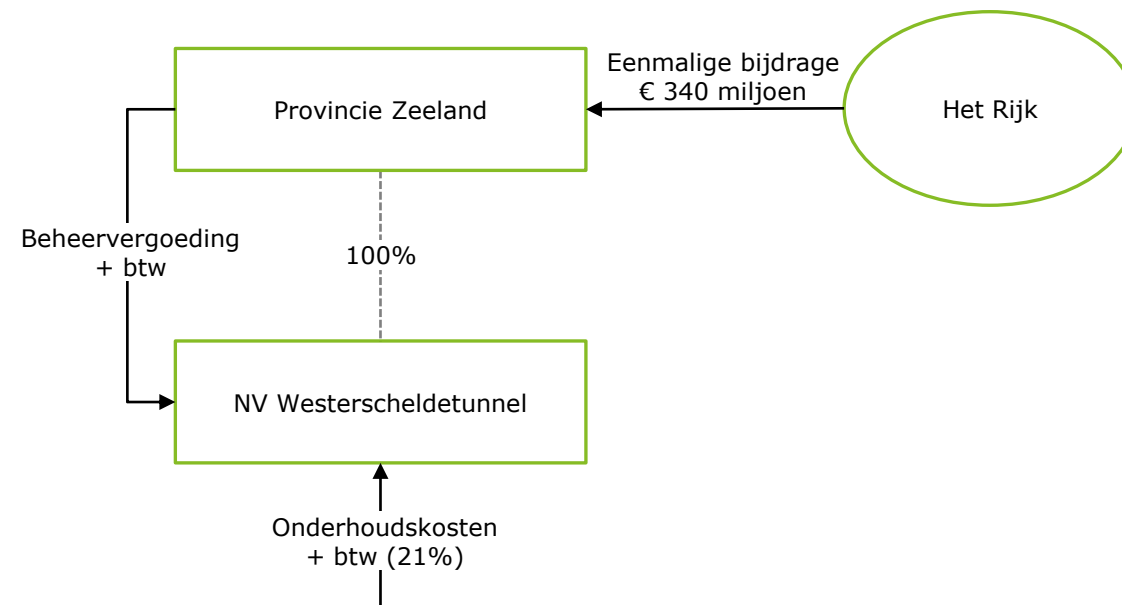
Het aanpassen van de Tunnelwet Westerschelde zal zoals besproken enige tijd in beslag nemen. Indien er een periode ontstaat waarbij niet langer tol wordt geheven, maar de Tunnelwet Westerschelde nog niet is aangepast, kan daarbij het risico ontstaan dat voor de tussenliggende periode een deel btw blijft hangen. Mogelijk kan met de Belastingdienst worden afgestemd dat de aanpassing btw-technisch terugwerkende kracht heeft.

## 2. Aanvullende compensatie uit het BCF door Provincie Zeeland

In dit scenario moet er rekening mee worden gehouden dat Provincie Zeeland jaarlijks een bedrag ter hoogte van ongeveer € 3,15 miljoen ( $€ 15 \text{ miljoen} * 21\%$ ) aanvullend uit het BCF zal claimen. Mocht dit ertoe leiden dat het plafond van het BCF wordt overschreden, dan zal Provincie Zeeland (net als de overige provincies) worden gekort op de bijdrage uit het Provinciefonds.

Tijdens ons overleg op 6 september 2021, hebben wij kort de mogelijkheid besproken dat het Rijk een aanvullende bijdrage stort in het BCF ter dekking van de aanvullende compensatie van Provincie Zeeland in verband met het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel. Om de aanvullende bijdrage van Provincie Zeeland uit het BCF te compenseren zal het plafond jaarlijks verhoogd moeten worden met € 3,15 miljoen (uitgaande van een te betalen vergoeding van € 15 miljoen aan NV Westerscheldetunnel).

In vergelijking met het schaduwtoel scenario is de aanvullende bijdrage van het Rijk (indien de aanvullende btw-last wordt gecompenseerd) maar beperkt tot de jaarlijkse betaling van € 15 miljoen (in plaats van € 30 miljoen). Daardoor is de totale btw last voor het Rijk in dit scenario lager dan in het scenario van de schaduwtoel.



# Alternatief scenario – vpb/ dividendbelasting

---

## **Alternatief scenario - vpb**

In het alternatieve scenario komt de overheidstaak inzake de exploitatie en het beheer van de Westerscheldetunnel bij Provincie Zeeland te liggen. In dat geval komt de toepassing van de vpb-vrijstelling voor quasi-inbesteding door NV Westerscheldetunnel naar onze mening aan de orde (zie ook scenario 1a). Voor de toepassing van deze vrijstelling is geen nadere actie nodig.

Voorts zou, indien een DVO wordt afgesloten tussen Provincie Zeeland en NV Westerscheldetunnel, de toepassing van de reeds beschreven DVO-vrijstelling aan de orde kunnen komen.

## **Alternatief scenario - dividendbelasting**

Dividendbelasting komt in dit scenario niet aan de orde.

# Overdracht Westerscheldetunnel aan het Rijk

Schematische weergave en fiscale analyse

# Overdracht Westerscheldetunnel

## Gevolgen van de overdracht van de Westerscheldetunnel voor de btw

De overdracht van een onroerende zaak (zoals de Westerscheldetunnel) is in beginsel van rechtswege vrijgesteld van btw waardoor er geen btw verschuldigd is over de levering van de Westerscheldetunnel. In het geval er een vergoeding van € 1 wordt gevraagd, kan worden gesteld dat er voor de btw sprake is van een zogenoemde 'symbolische vergoeding' waardoor de levering van de tunnel niet binnen het bereik van de btw valt ('out of scope'). Omdat de btw op (onderhouds)kosten toerekenbaar is aan de exploitatie van de tunnel (die in scenario 3 en het alternatieve scenario btw-belast zal zijn), zal de overdracht van de tunnel geen negatieve gevolgen hebben voor de btw.

Op basis van de huidige feiten en omstandigheden doet zich zodoende geen heffing van btw voor ten aanzien van de levering van de tunnel en zijn er geen (negatieve) gevolgen voor het btw-aftrekrecht.

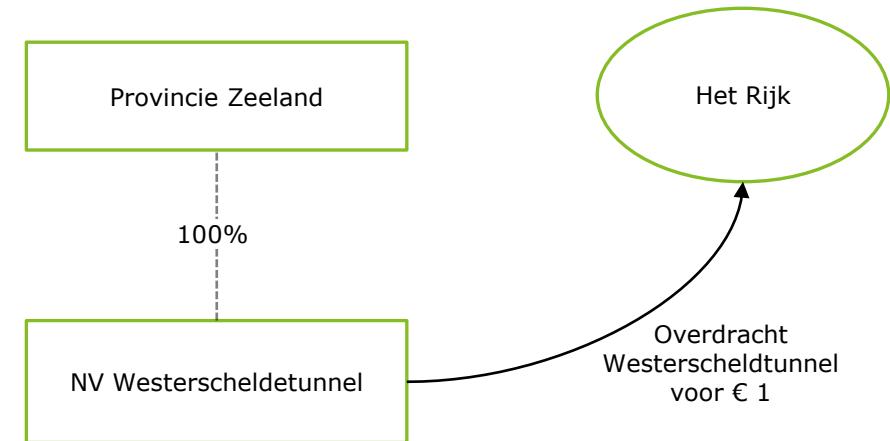
## Gevolgen van overdracht de Westerscheldetunnel voor de vpb

De winst behaald met de overdracht van de Westerscheldetunnel in 2033 van NV Westerscheldetunnel aan het Rijk leidt in beginsel tot fiscale winstneming (verschil fiscale balanswaarde en de waarde in het economische verkeer).

Gelet op de vpb-positie van NV Westerscheldetunnel zal de eindafrekening in principe vrijgesteld zijn. In geval NV Westerscheldetunnel geen vrijstelling kan toepassen dan is de winst behaald met de overdracht in beginsel belast met vpb.

Gelet op de overdrachtsprijs van € 1 zal geen fiscale winst verwacht kunnen worden.

Voor de vpb moeten 'gelieerde partijen' zakelijk handelen. Doen ze dat niet, dan kan een zakelijkheidscorrectie aan de orde komen. Transacties tussen derden worden geacht zakelijk te zijn. Naar onze mening kan de prijs gezien worden als een zakelijke vergoeding en is geen ruimte voor een prijscorrectie aangezien het Rijk en NV Westerschelde geen gelieerde partijen zijn.



# **Gevolgen van de scenario's met betrekking tot staatssteun**

# Gevolgen van de scenario's met betrekking tot staatssteun

---

In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn de volgende cumulatieve criteria opgenomen waaraan moet worden voldaan om vast te stellen of sprake kan zijn van staatssteun:

1. De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
2. De steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
3. Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
4. De maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
5. De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

In het kader van dit advies is het eerste criterium nader onderzocht en is (ten overvloede) gekeken naar criterium 5.

## **Criterium: Onderneming die een economische activiteit verricht**

Voor dit advies is de vraag van belang of Provincie Zeeland dan wel de NV Westerscheldetunnel (hierna: de NV) zijn aan te merken als een onderneming die een dergelijke economische activiteit verricht. Om het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten duidelijk te maken, geldt als vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie dat iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden ongeacht of er een winst oogmerk is, een economische activiteit is.

Het exploiteren van een tolweg wordt doorgaans als een economische activiteit beschouwd. Wegen die kosteloos voor gebruik door het publiek beschikbaar worden gesteld, worden daarentegen aangemerkt als algemene infrastructuurvoorzieningen die algemeen openbaar toegankelijk zijn. Financiering van deze infrastructuurvoorzieningen is in beginsel uitgesloten van de toepassing van de staatssteunregels.

### *Economische activiteit*

Het (aanleggen en) onderhouden van algemeen openbaar toegankelijk infrastructuur is een typische publieke taak en is er geen sprake van het op de markt aanbieden van goederen en diensten door Provincie Zeeland. Provincie Zeeland is dan ook niet aan te merken als onderneming die een economische activiteit verricht.

NV Westerscheldetunnel is eveneens niet aan te merken als een onderneming die een economische activiteit verricht. In de Tunnelwet Westerschelde is namelijk vastgelegd dat NV Westerscheldetunnel de taak heeft de Westerscheldetunnel in stand te houden en te (doen) exploiteren. Daarmee is sprake van een publieke taak.

# Gevolgen van de scenario's met betrekking tot staatssteun

## *Betalingsstromen*

In scenario I a en b wordt de financiële storting van het Rijk aan Provincie Zeeland toegevoegd aan de bestemmingsreserve Westerscheldetunnel. De middelen in de reserve worden door Provincie Zeeland aangewend om de investeringen, inclusief onderhoud, van de Westerscheldetunnel en Sluiskiltunnel financieel te dekken. Dit valt niet buiten de publieke taak van de Provincie en zorgt er niet voor dat er sprake is van een economische activiteit van Provincie Zeeland. Of het een eenmalige (scenario Ia) of jaarlijkse (scenario Ib) bijdrage aan Provincie Zeeland betreft, maakt voor de beoordeling van staatssteun in dit kader niet uit.

In scenario II a en b en scenario III ontvangt NV Westerscheldetunnel direct van het Rijk een financiële bijdrage. Dit is ter uitvoering van haar publieke taak, wat betekent dat NV Westerscheldetunnel geen economische activiteit uitvoert. In scenario II maakt het voor de beoordeling van staatssteun niet uit of de betaling eenmalig (scenario IIa) of jaarlijks (scenario IIb) plaatsvindt.

NV Westerscheldetunnel keert in scenario II a en b en scenario III dividend uit aan Provincie Zeeland. Dividenden worden gezien als vruchten van de eigendom van een goed. Het innen van dividend door Provincie Zeeland zorgt er niet voor dat Provincie Zeeland als onderneming in het kader van staatssteun wordt aangemerkt, tenzij zelf goederen of diensten op de markt worden aangeboden.

Het jaarlijks te ontvangen dividend door Provincie Zeeland is ter dekking van haar jaarlijkse lasten en het dividend wordt toegevoegd aan de bestemmingsreserve Westerscheldetunnel. Zoals hiervoor overwogen dragen de middelen in de reserve bij aan het onderhoud van algemeen openbaar toegankelijk infrastructuur, hetgeen een publieke taak van de overheid is. Dit betekent dat ook in deze scenario's Provincie Zeeland geen onderneming is die een economische activiteit verricht.

## **Alternatief scenario**

### *Bijdrage van het Rijk aan Provincie Zeeland*

Net als in scenario 1 begint het in het alternatief scenario met een financiële bijdrage van het Rijk aan Provincie Zeeland. Verschil met scenario 1 is dat in het alternatieve scenario de wettelijke taak voor de exploitatie en het onderhoud van de Westerscheldetunnel bij Provincie Zeeland ligt en niet langer bij de NV Westerscheldetunnel. Belangrijk is in dit geval dat het *doen exploiteren* ook specifiek wordt opgenomen. Het uitbesteden van de exploitatie valt hiermee dan ook onder de wettelijke taak van Provincie Zeeland. Deze wettelijke taak valt in dit scenario ook samen met de publieke taak gericht op het (aanleggen en) onderhouden van algemeen openbaar toegankelijke infrastructuur. Net als in de andere scenario's is Provincie Zeeland hierdoor niet aan te merken als onderneming die een economische activiteit verricht.

### *Exploitatie door NV Westerscheldetunnel middels een opdrachtovereenkomst*

De feitelijke werkzaamheden worden in dit scenario uitbesteed aan NV Westerscheldetunnel. Eenzelfde bedrag als in de vorige scenario's zal jaarlijks door NV Westerscheldetunnel worden ontvangen via een opdrachtovereenkomst met Provincie Zeeland. Het jaarlijks financieel resultaat zal naar verwachting nihil zijn.

Gezien het bedrag geldt er in beginsel een aanbestedingsplicht voor Provincie Zeeland. Er hoeft echter geen aanbesteding plaats te vinden als het quasi-inbesteding betreft. Hiervoor is van belang dat (i) Provincie Zeeland toezicht uitoefent op NV Westerscheldetunnel zoals op haar eigen diensten, (ii) meer dan 80% van de activiteiten van NV Westerscheldetunnel wordt uitgeoefend in de vorm van taken die zijn toegewezen door Provincie Zeeland en (iii) er geen directe participatie van privékapitaal is in NV Westerscheldetunnel. Van de vereiste uitoefening van toezicht is sprake als Provincie Zeeland zowel op strategische doelstellingen als op belangrijke beslissingen van NV Westerscheldetunnel een beslissende invloed uitoefent. Aangezien Provincie Zeeland enig aandeelhouder is in NV Westerscheldetunnel, de betreffende exploitatietaken in de opdrachtovereenkomst kunnen worden toegewezen en het overheidskapitaal betreft, is hier sprake van quasi-inbesteding en geldt in dit scenario geen aanbestedingsplicht voor Provincie Zeeland.

Voort is in het alternatieve scenario niet relevant of NV Westerscheldetunnel een onderneming is die een economische activiteit verricht. NV Westerscheldetunnel ontvangt immers een bedrag op basis van de opdrachtovereenkomst, niet op basis van gekregen steun.



# Gevolgen van de scenario's met betrekking tot staatssteun

---

## **Criteria: Vervalsing van de mededinging en een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten**

Deze criteria worden ten overvloede getoetst. Bij deze criteria draait het erom dat de toegekende steun ervoor zorgt dat de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming kan worden versterkt ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen.

Uit diverse regels van de Europese Commissie volgt dat beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten of vervalsing van de mededinging bij infrastructuur in de regel kan worden uitgesloten in gevallen waarin het tegelijkertijd zo is dat (i) een infrastructuurvoorziening doorgaans niet met directe concurrentie te maken krijgt, (ii) particuliere financiering in de betrokken sector en lidstaat onbeduidend is, en (iii) die infrastructuur niet is ontworpen om een specifieke onderneming of sector selectief te begunstigen, maar voordelen oplevert voor de samenleving als geheel.

De drie voornoemde punten zijn van toepassing op de behandelde scenario's. De Westerscheldetunnel heeft immers niet te maken met directe concurrentie, omdat er immers geen redelijk alternatief is om van Zeeuws-Vlaanderen naar Midden-Zeeland te gaan. Er zijn op dit traject ook geen concurrerende aanbieders. Daarnaast is in de sector (nauwelijks) sprake van particuliere financiering. Tot slot heeft de financiële bijdrage van het Rijk – ongeacht of de bijdrage direct dan wel indirect aan NV Westerscheldetunnel wordt gestort – juist als voordeel dat de Westerscheldetunnel voor de gehele samenleving openbaar toegankelijk is, wat voor de samenleving als geheel voordeel oplevert.

Er kan worden geconcludeerd dat ook op basis van de criteria 'vervalsing van de mededinging' en 'een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten' in de voorgestelde scenario's geen sprake is van staatssteun.

## **Opmerking:**

Het zou mogelijk kunnen zijn dat op een bepaald punt een private partij door NV Westerscheldetunnel / Provincie Zeeland wordt ingeschakeld om werkzaamheden te verrichten of onderhoud te plegen aan de Westerscheldetunnel. Dit zal dan indirect worden bekostigd door het Rijk. Indien deze situatie voorkomt, is aan te raden het gunningsproces op een eerlijke wijze vorm te geven in de vorm van een openbare aanbesteding.

**Conclusie:** in scenario I t/m III en de bijbehorende subscenario's is geen sprake van staatssteun, omdat Provincie Zeeland en NV Westerscheldetunnel een publieke taak uitvoeren. De wijze van financiering of dividenduitkering maken dit niet anders. In het alternatieve scenario voert Provincie Zeeland eveneens haar publieke taak uit en ontvangt NV Westerscheldetunnel van Provincie Zeeland een bedrag middels een opdrachtovereenkomst.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.nl/about](http://www.deloitte.nl/about) to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.nl](http://www.deloitte.nl).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.