

Vergaderjaar 2023–2024

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 598

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2024

In mijn brief van 19 december 2022¹ heb ik uw Kamer laten weten dat ik in samenspraak met het Ministerie van Financiën en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een uitvoerbare variant van een winstcriterium zal laten uitwerken en de nodige voorbereidingen zal treffen, zodat dit criterium gebruikt kan worden in de opzet van eventuele (energie)crisissteunregelingen vanaf 2024. Een winstcriterium is een toets om winstgevende bedrijven uit te sluiten van crisissteun. Hiermee kan steun zo gericht mogelijk gegeven worden aan bedrijven die het nodig hebben. Ik gaf in de brief van 19 december 2022 aan dat een uitvoerbaar winstcriterium randvoorwaardelijk is voor eventuele verlenging van de Tegemoetkoming Energiekosten (TEK) of nieuwe regelingen. In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, over de verkenning die ik naar dit vraagstuk heb gedaan. Ook informeer ik uw Kamer hoe een nieuw kabinet invulling kan geven aan een winstcriterium als onderdeel van toekomstige crisissteunregelingen.

Achtergrond

Over het algemeen geldt dat een onderneming in staat moet zijn om (tijdelijke) onvoorziene kosten, zoals prijsschokken in energiekosten, of tijdelijke omzetsderving als gevolg van financiële tegenwind, op te vangen, bijvoorbeeld door gerealiseerde winsten of daarvoor opgebouwde winstreserves aan te spreken.

Generieke overheidssteun kent naast voordelen ook grote nadelen en dient daarom scherp afgewogen te worden. In zijn langetermijnvisie op coronasteun concludeert het kabinet dat generieke steun in de toekomst

¹ Kamerer uitwerking regeling Tegemoetkoming Energiekosten (TEK) voor energie-intensieve mkb-bedrijven, Kamerstuk 32 637, nr. 528.

geen passende optie is.² In uitzonderlijke gevallen kan het verlenen van financiële steun vanuit economisch perspectief toch gerechtvaardigd zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een tijdelijke schok leidt tot grootschalige bedrijfsopheffingen van in de kern gezonde bedrijven, met keteneffecten tot gevolg. Dergelijke steun kan grote nadelige macro-economische effecten op een doelmatige manier voorkomen. Overheidssteun levert het meeste op als die terecht komt bij in de kern gezonde bedrijven die daadwerkelijk geraakt zijn door een schok en die de schok zelf niet kunnen opvangen. Hoe meer bedrijven de overheid steunt die in de kern ongezond zijn, die niet geraakt worden door de crisis, of die zelf in staat zijn de schok op te vangen, des te minder geld door de overheid kan worden uitgegeven aan andere belangrijke maatschappelijke opgaves.

Een winstcriterium kan helpen om crisissteun zo gericht mogelijk en proportioneel te maken. Doel van het winstcriterium is om (zeer) winstgevende bedrijven uit te sluiten van steun, omdat zij genoeg buffers hebben om zelf de schok van de crisis op te vangen. Hierdoor wordt de steun specifiek gericht op getroffen bedrijven die de gevolgen van de crisis niet zelf kunnen opvangen. Het uitsluiten van winstgevende bedrijven heeft ook nadelen. Zo worden bedrijven die winstgevend waren of zijn, benadeeld ten opzichte van bedrijven die minder winstgevend waren. Dit heeft een negatief effect op de concurrentiepositie van bedrijven die voorafgaand aan de crisis winstgevend waren. Als het effect hiervan groot is, kan dit gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de economie op macroniveau.

Wat mij betreft geldt daarom dat telkens een inhoudelijke en politieke afweging moet worden gemaakt voor het toepassen van een winstcriterium en zo ja, hoe hoog de winst mag zijn om nog voor steun in aanmerking te komen. Die weging moet onder meer afhankelijk zijn van de vereiste snelheid om tot compensatie te komen, het type crisis, de implicaties voor de uitvoering en de beoogde doelgroep en de financiële en economische kosten die gepaard gaan met het verlenen van steun. Dit betekent ook dat voorafgaand aan de invoering van een winstcriterium door de desbetreffende uitvoeringsorganisatie een uitvoeringstoets zal worden uitgevoerd. Hiermee wordt het effect van een winstcriterium op de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie – dat mede context- en crisisafhankelijk is – inzichtelijk. Het is ten slotte aan een volgend kabinet om te bepalen of een uitvoerbaar winstcriterium gehanteerd moet worden bij een volgende crisisregeling. Deze brief schetst hiervoor een mogelijke variant.

Onderzoek door extern bureau

In overleg met het Ministerie van Financiën en RVO heb ik een externe, onafhankelijke partij ingehuurd om onderzoek te doen naar toepasbaarheid en uitvoerbaarheid van een winstcriterium bij crisisregelingen. Het adviesbureau heeft in zijn onderzoeksrapport verschillende mogelijke oplossingsrichtingen voorgesteld (zie bijlage voor het volledige rapport) en een uitvoerbare variant gepresenteerd van hoe een winstcriterium gebruikt zou kunnen worden als onderdeel van een (crisis)steunregeling.

Voorstellen uit het onderzoek

Het onderzoek toont dat er vier verschillende varianten zijn van een winstcriterium; deze varianten worden voorstellen genoemd. De eerste drie voorstellen werden niet goed uitvoerbaar bevonden door de onderzoekers. De belangrijkste verschillen tussen de voorstellen hebben

² Langetermijnvisie coronasteun, 1 april 2022, Kamerstuk 35 420, nr. 485.

betrekking op het *winstbegrip* (in casu de fiscale of bedrijfswinst) dat wordt gehanteerd en de beoogde *doelgroep* (brede of nauwe doelgroep) waar een winstcriterium betrekking op heeft. Tot slot verschilt de *toets* die wordt uitgevoerd om te bepalen of een bedrijf al dan niet in aanmerking komt voor steun. De uitvoerbaarheid van het winstcriterium hangt in grote mate af van de gekozen toets.

Voorstel 4 is in het onderzoeksrapport het best passend en uitvoerbaar bevonden. Voorstel 4 is om uit te gaan van een nader te specificeren hoogte van de bedrijfswinst in het kalenderjaar voorafgaand aan de betreffende crisisperiode ten behoeve van de beoordeling of een bedrijf al dan niet in aanmerking komt voor crisissteun. Als bedrijven een bedrijfswinst hadden die hoger was dan de gespecificeerde hoogte, krijgen ze geen steun. Het idee hierbij is dat als een bedrijf winst heeft gemaakt het een kans heeft gehad om een buffer op te bouwen, waardoor crisissteun niet nodig is. Op deze manier wordt de doelmatigheid van een regeling versterkt. In voorstel 1, 2 en 3 wordt een andere toets voorgesteld. Deze is in de uitvoering complexer en betreft de daling van de winst ten opzichte van vóór de crisis. Het is ook mogelijk om het kalenderjaar waarin de crisis zich voordoet als referentiejaar te hanteren.

Een best passend en uitvoerbaar voorstel (4) van het winstcriterium

Voorstel 4 in het bijgevoegde rapport is een winstcriterium dat commerciële winst als basis gebruikt.³ Daarbij wordt het winstcriterium alleen toegepast op ondernemingen met een controleplicht (middelgrote en grote ondernemingen) door een accountant. Andere ondernemingen worden niet getoetst op winst en kunnen van de steun gebruikmaken op basis van de reguliere steunvoorwaarden. De winst wordt in voorstel 4 getoetst door middel van één voorwaarde: de (absolute) winst in de referentieperiode (het voorliggende kalenderjaar) mag niet groter zijn dan «Z». De onderzoekers stellen voor dat «Z» bijvoorbeeld gerelateerd zou kunnen worden aan het aangevraagde steunbedrag.⁴ De onderzoekers adviseren om commerciële winst als definitie te hanteren, met name omdat deze sneller definitief vast te stellen is in vergelijking met fiscale winst. Vaststelling van (definitieve) steun kan derhalve ook eerder plaatsvinden dan het geval zou zijn bij het hanteren van fiscale winstcijfers. Daarmee wordt voorkomen dat in de jaren erna nog voorschotten moeten worden teruggevorderd. Bovendien is de kans aanwezig dat de winst over de referentieperiode reeds is vastgesteld bij het indienen van de steunaanvraag. In dat geval zal terugvordering als gevolg van het winstcriterium in principe niet aan de orde zijn. Door historische winsten te gebruiken, wordt de crisisimpact niet gemeten met het winstcriterium. De onderzoekers veronderstellen daarom dat overige steunvoorwaarden al voorzien zijn in een meting van de crisisimpact. Het is ook denkbaar om het kalenderjaar waarin de crisis zich voordoet als referentiejaar te hanteren. Dat is echter niet nader onder-

³ Commerciële winst en fiscale winst zijn niet hetzelfde. Commerciële winst volgt uit de commerciële winst-en-verliesrekening van een onderneming. De fiscale winst berekent een ondernemer door bepaalde fiscale regels toe te passen op de commerciële winst-en-verliesrekening en balans. De fiscale winst is het bedrag waarop de Belastingdienst de belasting berekent. Bij het invullen van de fiscale winst kan een ondernemer verschillende aftrekposten gebruiken. Hierdoor is de fiscale winst meestal niet hetzelfde als de commerciële winst.

⁴ Voorbeeld: indien een Groep verbonden ondernemingen een aanvraag doet voor € 100.000 subsidie op basis van de reguliere subsidievoorwaarden, dan is «Z» in dit geval € 100.000. Indien de Groep verbonden ondernemingen in de referentieperiode een winst had van € 600.000, zal de Groep op basis van het winstcriterium in Voorstel 4 niet in aanmerking komen voor subsidie.

zocht en heeft ook nadelen, bijvoorbeeld een grotere kans op terugvoeringen van de steun.

Om de uitvoerbaarheid van een toets op basis van commerciële winstgegevens te vergroten, wordt door de onderzoekers geadviseerd om alleen een winstcriterium toe te passen op ondernemingen die een controleplicht hebben (middelgrote en grote ondernemingen). Voor hen geldt namelijk – nu al – de verplichting om de jaarrekening (en dus de winst) onder bestaande boekhoudregels te onderwerpen aan een accountantscontrole, wat de handhaafbaarheid van het winstcriterium in belangrijke mate ondersteunt.

Met voorstel 4 zou op dit moment dus een zo uitvoerbaar mogelijke vorm van een winstcriterium voor crisissteunregelingen kunnen worden vormgegeven. Het beoogde doel – ondernemers uitsluiten van crisissteun die ten tijde van crisis geen steun nodig hebben – wordt hiermee (deels) gerealiseerd.

Conclusie

Een nieuw kabinet kan gebruikmaken van dit onderzoek en bij de totstandkoming van nieuwe crisisregelingen eventueel een winstcriterium hanteren. De exacte invulling van het criterium alsook de beoordeling van welke overige voorwaarden zullen gelden, zijn crisisafhankelijk en aan een volgend kabinet. De systematiek van het criterium is een waardevolle en flexibele toevoeging aan het bedrijfsinstrumentarium. Zo kunnen de toetsen die de onderzoekers schetsen worden gebruikt om ondernemingen uit te sluiten die de steun niet nodig hebben. Het kabinet hoopt hiermee bij te dragen aan een toekomstbestendig bedrijfsleven, gezonde overheidsfinanciën en een gezonde economische dynamiek.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens