

Vergaderjaar 2024–2025

32 140

Herziening Belastingstelsel

Y

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2024

Bij deze brief ontvangt u een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer over mijn drie prioriteiten voor deze kabinetsperiode: een Belastingdienst die klaar is voor de toekomst, het voorbereiden van wetgeving voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel en box 3 in rustiger vaarwater brengen. Belangrijke randvoorwaarden voor fiscaal beleid zijn – naast een wendbare en toekomstbestendige Belastingdienst – kwalitatief goede wetgeving en spreiding van wetgeving. Graag ga ik hierover met uw Kamer in gesprek.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
F.L. Idsinga

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2024

Belastingen zijn onmisbaar in onze samenleving. Zonder belastinginkomsten is er geen geld om de collectieve uitgaven te betalen. Belastingen worden ook gebruikt voor herverdeling en om vanuit maatschappelijk belang gedrag te beïnvloeden. Als Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, ben ik verantwoordelijk voor een goede belastingheffing. Met deze fiscale strategische agenda wil ik u meenemen in mijn ambities voor de deze kabinetsperiode. Graag ga ik er met uw Kamer het debat over aan.

Ik zie voor deze kabinetsperiode drie prioriteiten:

- een Belastingdienst die klaar is voor de toekomst. Dit betekent prioriteit geven aan de brede opgaven die de Belastingdienst heeft op het gebied van personeel en ICT. En ook dat de Belastingdienst hoogwaardige dienstverlening biedt aan burgers en bedrijven en dat de rechtsbescherming gewaarborgd is. Dat hoort bij goed bestuur.
- het voorbereiden van wetgeving voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. We willen toe naar een stelsel dat eenvoudiger en beter voorspelbaar is. Een stelstel dat toekomstige ontwikkelingen aankan en zo ook meer zekerheid biedt. En een stelsel waarin (meer) werken meer loont. Er liggen al veel rapporten met uitgewerkte beleidsopties. Het is nu tijd om knopen door te hakken.
- box 3 in rustiger vaarwater brengen door de grote hersteloperatie zorgvuldig af te handelen en robuuste regelgeving te maken die juridisch houdbaar is. Daarbij gelden evenzeer de uitgangspunten van goed bestuur. Belasting heffen moet op een rechtvaardige en zorgvuldige manier gebeuren.

Een wendbare en toekomstbestendige Belastingdienst is ook een randvoorwaarde voor fiscaal beleid. Alleen dan kunnen de noodzakelijke stappen gezet worden in box 3 en bij de hervorming van het stelsel. Twee andere belangrijke randvoorwaarden zijn:

- goede wetgeving die juridisch houdbaar, doenlijk en uitvoerbaar is;
- het spreiden van wetgeving in de tijd.

In het vervolg van deze brief leest u eerst over mijn drie prioriteiten. Daarbij maak ik af en toe een uitstapje naar een breder achterliggend of gerelateerd thema. Bij het deel over de hervorming en vereenvoudiging van het stelsel komt bijvoorbeeld ook aan bod wat goed bestuur betekent voor de fiscale regelingen. Vervolgens ga ik in het vierde deel in op de randvoorwaarden voor fiscaal beleid. In het laatste deel van deze brief benoem ik verschillende lopende fiscale dossiers waar wijzigingen nodig zijn. Ook het Hoofdlijnenakkoord bevat een aantal maatregelen die deze kabinetsperiode uitgewerkt worden in wetgeving. Daarbij voeg ik een wetgevingsplanning.¹

Op deze plek wil ik benadrukken dat «ja» zeggen tegen het een, soms ook betekent «nee» zeggen tegen het andere. U mag van mij verwachten dat ik dat zal doen, bijvoorbeeld door nieuwe beleidswensen niet ten koste te

¹ Deze planning bevat een overzicht van concrete fiscale wetgeving die ik verwacht de komende jaren aan uw Kamer aan te bieden. Het is geen uitputtend overzicht van alle wetgeving die de Belastingdienst treft.

laten gaan van de opgaven bij personeel en ICT van de Belastingdienst. Uiteraard vergt dat een goede weging van belangen.

1. Een Belastingdienst die klaar is voor de toekomst

Voor de continuïteit van de Belastingdienst is het van het grootste belang om door te gaan met de veranderopgave. De voornaamste doelstellingen daarvoor liggen op twee gebieden: werving en behoud van voldoende en gekwalificeerd personeel én modernisering van de ICT-systemen. Hiermee leggen we het fundament voor een wendbare en toekomstbestendige organisatie. Een wendbare en toekomstbestendige Belastingdienst is een randvoorwaarde voor het inpassen van nieuw beleid en (op termijn) een hervorming van het belastingstelsel (mijn derde prioriteit).

1.1 Behoud- en wervingsopgave personeel

De personele bezetting van de Belastingdienst staat blijvend onder druk. Dit komt door taakuitbreidingen en intensiveringen én door de oplopende pensioen- en reguliere uitstroom. In de periode 2024 – 2028 gaan we uit van een uitstroom van circa 11.500 collega's (fte). Continue werving van nieuwe medewerkers is daarom nodig. De komende jaren vergt het een grote inspanning om medewerkers start- en vakbekwaam te maken en houden. De Belastingdienst biedt opleidingen aan om het juridisch en fiscaaltechnisch vakmanschap te versterken. Per 1 september 2024 is de Beroepsopleiding voor startende fiscalisten bij de Belastingdienst gestart. Dit is een tweejarig postacademisch traject waarbij starters het eigentijds vakmanschap ontwikkelen passend bij de waarden van de huidige Belastingdienst.

Strategische personeelsplanning is cruciaal om ook in de toekomst in de continuïteit van onze dienstverlening te blijven voorzien. Daarnaast investeren we doorlopend in behoud, vitaliteit en vakmanschap van onze medewerkers. Voorbeelden hiervan zijn: de mogelijkheid voor medewerkers door te werken na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, (nieuwe) medewerkers start- en vakbekwaam te maken en het juridisch en fiscaal vakmanschap te versterken. De Belastingdienst heeft een vaktechnische infrastructuur die over de organisatieonderdelen heen werkt. De kwaliteit van rechtstoepassing dienstverlening, toezicht en opsporing wordt hiermee gewaarborgd.

Behoud en werving van personeel kosten tijd en doen een groot beroep op het absorptievermogen van de organisatie. Personeel is één van de strategische prioriteiten in de Meerjarenstrategie Belastingdienst 2025 – 2030, die ik binnenkort naar uw Kamer stuur.

1.2 Moderniseringsopgave ICT

De Belastingdienst werkt aan een moderniseringsopgave van de ICT. Dit is noodzakelijk om de continuïteit te borgen. Een modern ICT-landschap is ook een randvoorwaarde om op termijn een hervorming van het belastingstelsel door te kunnen voeren.

Er is in elk geval tot en met 2026 in het zogenoemde Meerjarenportfolio zeer beperkt ruimte voor aanvullende nieuwe wetten en regels. De realiteit is waarschijnlijk dat ik vaak «nee» zal moeten zeggen. Wijzigingen in

bestaande parameters kunnen wel.² Soms zijn er wel mogelijkheden, bijvoorbeeld met een alternatieve vormgeving of door ingeplande wijzigingen uit te stellen.

Onderdeel van de modernisering is het veilig en juist gebruik van gegevens. In 2025 gaan we door met implementatie van wet- en regelgeving zoals de AVG, de Archiefwet en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Daarnaast wordt ook in dit kader op korte termijn advies van de Autoriteit Persoonsgegevens verwacht over het gebruik van geautomatiseerde selectie-instrumenten.³ Het gebruik van gegevens is belangrijk voor risicogericht toezicht, maar dit mag nooit leiden tot discriminatie. Over de vervolgstappen die nodig zijn naar aanleiding van dit advies, wordt uw Kamer geïnformeerd.

1.3 Hoogwaardige dienstverlening

De Belastingdienst zoekt nu en in de toekomst naar een optimaal samenspel van massale geautomatiseerde processen – het gaat om miljoenen belastingplichtigen – en op de persoon toegesneden ondersteuning met persoonlijke aandacht.

Als belastingplichtigen hulp nodig hebben, dan zijn er meerdere plekken waar ze kunnen aankloppen. Zo is het mogelijk om te videobellen met de Belastingdienst en zijn er meerdere balies en steunpunten bij gemeenten door het hele land. Sinds dit jaar heeft de Belastingdienst ook een mobiele balie in de vorm van een dienstverleningsbus waar mensen terecht kunnen voor hulp bij hun belasting- en toeslagzaken. Als er sprake is van schrijnende en acute multiproblematiek, dan wordt dit behandeld in de Stellateams. De Belastingdienst richt zich in de dienstverlening ook op uiteenlopende doelgroepen. Voorbeelden zijn webinars voor startende ondernemers, een *social media*-campagne voor jongeren en de samenwerking met fiscaal dienstverleners.

Ik stuur uw Kamer jaarlijks een Stand van de uitvoering waarin wordt ingegaan op knelpunten waar burgers, bedrijven, intermediairs en de uitvoering tegenaan lopen. De eerstvolgende kunt u eind dit jaar verwachten.

1.4 Menselijke maat en bescherming

Ten opzichte van de overheid zijn burgers en bedrijven soms kwetsbaar. Als de Belastingdienst onverhoopt fouten maakt, kan dat grote gevolgen hebben voor de levens van mensen. Hetzelfde geldt voor vergissingen die mensen zelf maken in hun aangifte. Het kabinet wil een overheid die naast mensen staat. De Belastingdienst heeft hier een grote verantwoordelijkheid.

De Belastingdienst houdt er rekening mee dat mensen fouten kunnen maken en zich kunnen vergissen. Zeker met de bestaande ingewikkelde regels zullen burgers en bedrijven de regels niet altijd in één keer goed

² Parameters zijn bestaande bedragen en percentages in de systemen van de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen waarvan de waarden zich eenvoudig in een reguliere cyclus laten aanpassen. Dit betreft dan niet alleen de wijziging van de parameter in de systemen, maar ook in communicatie (website, instructies, rekenhulpen, brieven etc.). Veruit de meeste bedragen en percentages waarmee de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen werken zijn parameters. Voor de loon- en inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: de tariefpercentages voor de belastingschijven, de lengte van de belastingschijven, en de bedragen en percentages van heffingskortingen.

³ In dit kader is de AP gevraagd om duiding van de betekenis en reikwijdte van de artikelen 22AVG en 40UAVG.

toepassen. Een vergissing kan ertoe leiden dat mensen geconfronteerd worden met correcties, boetes en rente. Het kan ook zijn dat ze een belastingvoordeel laten liggen. Het kabinet wil dat het eenvoudiger wordt om fouten te herstellen. In dat kader onderzoekt het kabinet een fiscale oplossing onder de noemer «direct aanpassen».⁴ Ook zet ik me ervoor in om de positie van de burger te verstevigen door de burger inzicht te geven in de eigen fiscale gegevens. Het hoort bij goed bestuur en bij een Belastingdienst die klaar is voor de toekomst. Wel is het een complex meerjarig traject dat veel vraagt van de ICT.

De Belastingdienst probeert daarnaast bij individuele rechtstoepassing de al bestaande ruimte in het recht zo goed mogelijk te benutten om aan te sluiten bij de situatie van burgers en bedrijven. In 2025 start bovendien de Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden. De Belangenbehartiger ondersteunt burgers en ondernemers die zijn vastgelopen in hun contact met de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Ook helpt hij waar de wetgeving hardheden bevat. Hiermee verbetert de praktische rechtsbescherming van belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

1.5 Adequate handhaving

Voor veel mensen en bedrijven geldt dat zij bereid zijn om via de belastingen bij te dragen aan de financiering van onze collectieve voorzieningen. Die bereidheid brokkelt af op het moment dat andere burgers en bedrijven proberen onder hun aandeel uit te komen.⁵ Handhaving is daarom een belangrijk onderdeel van goed bestuur.

Het voorkomen van fouten heeft de voorkeur. Dit staat ook centraal in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.⁶ Voor handhaving wil de Belastingdienst meer gebruik maken van de kwaliteit die fiscaal dienstverleners en softwareontwikkelaars toevoegen. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld bij het mkb. Ook gaat de Belastingdienst per 1 januari 2025 weer volledig handhaven op de kwalificatie van de arbeidsrelatie in de loonheffing. Daar waar sprake is van bewuste fraude is opsporing door de FIOD een belangrijk instrument in de mix van handhavingsinstrumenten.

Een voorbeeld van het bestrijden van belastingfraude is de aanpak van btw-carrouselfraude samen met andere EU-landen. Een stap naar snellere detectie kan worden gezet bij Europese aanvaarding van het voorliggende «*VAT in the digital age*» (VIDA)-pakket. Een ander voorbeeld van het tegengaan van belastingontduiking is het door de Belastingdienst ingerichte programma Verhuld Vermogen.

2. Voorbereiden wetgeving voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel

Bestaanszekerheid, inkomenszekerheid en (meer) werk moet lonen zijn belangrijke thema's voor het kabinet. Mijn collega-bewindspersonen waarmee ik dit werkveld deel, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane, en ik gaan hiermee aan de slag. Die ambitie is breder dan het fiscale.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1354.

⁵ Nathan, B.C., R. Perez-Truglia en A. Zentner (2024), *Paying your fair share: Perceived fairness and tax compliance*. NBER Working Paper, 32588.

⁶ De meest recente versie is de Uitvoerings- en handhavingsstrategie uit 2022 die uw Kamer als bijlage bij het jaarplan Belastingdienst 2023 heeft ontvangen. Zie Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 958

Omdat significante verbeteringen niet goed mogelijk zijn binnen het bestaande stelsel, heeft het kabinet de ambitie om wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Dat is het hoofdonderwerp van dit deel van de brief (2.1). Vanwege de relatie met de beoogde vereenvoudiging komt ook de aanpak van fiscale regelingen aan bod (2.2).

2.1 Hervorming belasting- en toeslagenstelsel

De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer meermaals de wens uitgesproken om het belastings- en toeslagenstelsel aan te passen en te vereenvoudigen. Er zijn de afgelopen jaren veel rapporten verschenen met concrete beleidsopties.⁷ Toch heeft dit nog niet geleid tot een hervorming. Een mogelijke oorzaak voor deze impasse is dat aan alle opties ook nadelen zitten. Een eenvoudiger stelsel is als eindbeeld voor veel fracties aantrekkelijk. Ten opzichte van het huidige ingewikkelde stelsel zullen er dan groepen mensen in koopkracht op vooruitgaan, maar er zullen ook groepen mensen in koopkracht op achteruitgaan. Oplossingen daarvoor (zoals overgangsrecht of generieke compensatie) zijn duur en/of ingewikkeld. Dit zorgt ervoor dat substantiële aanpassingen en vereenvoudigingen in het belastingstelsel niet snel tot stand komen.

Zoals in het Hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma beschreven, heeft het kabinet de ambitie om samen met het parlement deze impasse te doorbreken en stapsgewijs toe te werken naar een hervorming en vereenvoudiging van het belastingstelsel en het toeslagenstelsel. Deze hervorming richt zich in principe op het hele belastingstelsel. Rond inkomens- en bestaanszekerheid gaat het over concrete alternatieven voor het toeslagenstelsel en het doel dat (meer) werken moet lonen, bijvoorbeeld door een (gedeeltelijke) vervanging van heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen door inkomensonafhankelijke toelagen en andere belastingtarieven. Er kan ook breder gekeken worden naar de belastingmix en maatschappelijke thema's die een raakvlak hebben met het belastingstelsel, zoals de arbeidsmarkt, de woningmarkt en klimaat en milieu, waar opties voor modernisering voor in kaart worden gebracht.

Ook uw Kamer schaaft zich breed achter het voornemen om het belasting- en toeslagenstelsel te hervormen, getuige de unaniem aangenomen motie Bikker/Eerdmans.⁸ Er zijn de komende jaren veel keuzes te maken over de invulling van een hervorming. Dit zullen we stap voor stap doen. We zullen het eerst het gesprek met uw Kamer moeten voeren over gemeenschappelijke gedragen vertrekpunten, zoals doelen, criteria en randvoorwaarden, die gelden ongeacht onze politieke kleuring. Breed gedragen uitgangspunten – los van onze politieke achtergrond – zie ik als een gewenste bandbreedte waarbinnen de discussie over oplossingsrichtingen kan plaatsvinden. Dat proces wil ik de komende tijd – samen met de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane – graag verder in gang zetten. In het najaar zullen we een taakopdracht voor de aanpak van de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel naar uw Kamer sturen. Vanaf het voorjaar 2025 willen wij met u een open gesprek aangaan aan de hand van een brief met ook enkele varianten en keuzesopties.

⁷ Ministerie van Financiën, IBO Toeslagen deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel, 2019 en IBO Toeslagen deelonderzoek 2: Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 2020. Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel, Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 760. Ministerie van Financiën, Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel, 2024. Ministerie van Financiën, Belastingen in maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, 2024. Kamerstukken II, 2023/24, 32 140, nr. 180.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 94.

2.2 Aanpak fiscale regelingen

Het belastingstelsel kent veel bijzondere regelingen. In veel gevallen gaat het om een fiscaal voordeel – een verlaagd tarief, aftrekpost, heffingskorting of vrijstelling – met als achterliggend doel om een positief effect voor de maatschappij als geheel te bereiken. Fiscale regelingen zijn belangrijk voor een hervorming en vereenvoudiging van het belastingstelsel. Het verminderen van het aantal fiscale regelingen zorgt voor vereenvoudiging en kan budgettair als smeerolie worden ingezet bij de hervorming van het stelsel. Denk bijvoorbeeld aan het afschaffen van bepaalde fiscale regelingen om de lasten op arbeid te verlagen.

Van veel fiscale regelingen kan helaas niet worden bewezen dat ze hun doel bereiken en ze maken het belastingstelsel complexer dan nodig voor burgers, bedrijven en de Belastingdienst. In de afgelopen decennia is de fiscaliteit steeds meer als beleidsinstrument ingezet om maatschappelijke doelen te bereiken zonder eerst te bepalen of een fiscale regeling wel het meest geschikte instrument is. Dit heeft ons belastingstelsel steeds complexer gemaakt. Bovendien is een groot deel van de regelingen niet bewezen effectief en doelmatig en/of ingehaald door de tijd. Uit het ambtelijk rapport *Aanpak fiscale regelingen*⁹ en recente evaluaties blijkt dat van de 116 doorgelichte regelingen er 12 geëvalueerd zijn als doeltreffend en doelmatig, 38 als «onzeker» en 33 als niet of beperkt doeltreffend en/of doelmatig (33 regelingen zijn nog niet geëvalueerd).¹⁰

De aanpak van fiscale regelingen is een voortgaand proces. Als eerste gaat het kabinet aan de slag met het afbouwen van (negatief geëvalueerde) fiscale regelingen conform het Hoofdlijnenakkoord. De verlaagde btw-tarieven op logies en cultuur worden grotendeels afgeschaft, net als de salderingsregeling in de energiebelasting. Ook is in het Hoofdlijnenakkoord een taakstelling ingeboekt onder de noemer «fiscale regelingen en constructies» met een structurele opbrengst van € 250 miljoen vanaf 2026. Daarnaast worden de komende jaren nieuwe evaluaties van fiscale regelingen afgerond. Ook ontvangt u in oktober een kabinetsreactie op recente evaluaties die in de demissionaire periode zonder appreciatie naar uw Kamer waren gestuurd. Het uitgangspunt bij negatief geëvalueerde fiscale regelingen is dat deze worden afgeschaft of aangepast. Dat zorgt voor een doorlopende aanpak om het belastingstelsel en de fiscale regelingen te verbeteren en vereenvoudigen.

De afgelopen jaren is een flink aantal fiscale regelingen aangepast. Degelijke evaluaties, onderzoeken en impactanalyses zijn daarvoor van groot belang. Ik ben van plan om op deze weg voort te gaan en te onderzoeken of verdere verbeteringen mogelijk zijn op het vlak van fiscale regelingen. Daarvoor zal ik beleidsopties in kaart brengen met als ambitie om daarmee aan de slag te gaan.

3. Box 3 in rustiger vaarwater

Sinds het zogenoemde Kerstarrest eind 2021 staat box 3 volop in de schijnwerpers. De opgave is deze kabinetsperiode tweeledig. Ten eerste moet een hersteloperatie plaatsvinden over de afgelopen en toekomstige jaren waarin de huidige wetgeving geldt (3.1). Ten tweede is er de wetgeving en implementatie van het nieuwe stelsel (3.2).

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 167.

¹⁰ Sinds de publicatie van het ambtelijk rapport is het aantal fiscale regelingen in bijlage 9 en 10 van de Miljoenennota uitgebreid. Deze regelingen zijn veelal (nog) niet geëvalueerd.

3.1 Hersteloperatie huidig stelsel

In box 3 van de inkomstenbelasting wordt het inkomen uit sparen en beleggen belast. Die belastingheffing vindt op grond van het huidige belastingstelsel plaats over een forfaitair rendement. Na de arresten van de Hoge Raad van 6 juni 2024 moet rechtsherstel worden geboden als het werkelijke rendement lager is dan het forfaitaire rendement.¹¹ Het berekenen van het werkelijke rendement, mogelijk over meerdere jaren in het verleden, vraagt veel van belastingplichtigen. De Belastingdienst heeft namelijk gegevens van de belastingplichtigen nodig om herstel te kunnen bieden. De hersteloperatie heeft daarnaast veel impact op de capaciteit van de Belastingdienst, zowel qua personeel als ICT. Verder heeft de hersteloperatie grote budgettaire gevolgen. Het kabinet heeft als doel om belastingplichtigen die in aanmerking komen voor rechtsherstel op een geordende wijze de te veel betaalde belasting terug te geven. Hiertoe wordt wet- en regelgeving voorbereid en ontwikkelt de Belastingdienst een formulier. Hiermee kunnen de betreffende belastingplichtigen hun werkelijke rendement in het kader van de tegenbewijsregeling berekenen en op een gestructureerde wijze aanleveren bij de Belastingdienst. De Belastingdienst verleent hierbij hulp en op de formulieren wordt toezicht gedaan. Vervolgens vermindert de Belastingdienst eerder vastgestelde aanslagen of stelt de belastingdienst de box 3-heffing van de nog op te leggen aanslagen lager vast dan in de aangifte is berekend. U heeft over de planning van het rechtsherstel op Prinsjesdag een brief ontvangen.¹²

3.2 Invoeren nieuw stelsel box 3

Een forfaitair stelsel met een tegenbewijsregeling, zoals nu de situatie is na de hiervoor genoemde arresten van de Hoge Raad, is niet het gewenste eindbeeld. In deze situatie wordt alleen belasting geheven over het werkelijke (positieve) jaarendement als dit lager of gelijk is aan het forfait. De rendementen die hoger zijn dan het forfait worden niet belast. In jaren met goede beleggingsresultaten profiteren veel beleggers van een relatief gunstig forfait, terwijl zij in jaren met slechte beleggingsresultaten worden belast tegen het (lagere) werkelijke rendement. Dit zorgt ook voor een jaarlijkse budgettaire derving en het risico op ongelijkheid door niet-gebruik en onbedoeld gebruik. Een dergelijk stelsel sluit niet aan bij het draagkrachtbeginsel, het rechtvaardigheidsgevoel en het doenvermogen van mensen. Het kabinet is dan ook voorstander van een heffing over het werkelijke rendement in box 3 voor alle belastingplichtigen.

Het vorige kabinet heeft in samenwerking met uw Kamer een voorstel ontwikkeld om het werkelijke rendement te belasten, het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Tijdens de uitwerking van dit voorstel bleek dat het perfecte stelsel niet bestaat. Een heffing over werkelijk rendement kan echter rekenen op breed maatschappelijk draagvlak en zorgt bij juiste toepassing en handhaving voor een rechtvaardigere belastingheffing. Een stelsel op basis van werkelijk rendement kent wel een prijs in de vorm van een complexiteitstoename voor een deel van de belastingplichtigen en geeft druk op de uitvoering door de Belastingdienst. Het kabinet gaat door met het vervangen van het huidige forfaitaire stelsel met het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 als basis. Momenteel worden de gevolgen van de hersteloperatie op de ICT-planning van de Belastingdienst in kaart gebracht. Deze gevolgen bepalen mede de voortgang van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. De adviesaanvraag voor het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 is medio juni 2024 ingediend

¹¹ Hoge Raad 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704, ECLI:NL:HR:2024:705, ECLI:NL:HR:2024:771, ECLI:NL:HR:2024:756 en ECLI:NL:HR:2024:813.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 205.

bij de Raad van State. Dit advies wordt in het najaar verwacht. Na ontvangst van het advies zal het kabinet uw Kamer informeren over de vervolgstappen.

Op 20 september 2024 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van het toekomstig box 3-stelsel.¹³ De Belastingdienst heeft aangegeven dat door de nieuwe hersteloperatie niet voldoende capaciteit beschikbaar is om het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 in de huidige vorm volledig te implementeren per 1 januari 2027. Daarom heb ik gevraagd te onderzoeken welke alternatieve invoeropties wel haalbaar zijn per 1 januari 2027 zodat samen met uw Kamer zorgvuldige besluitvorming over de opties kan plaatsvinden. Ik verwacht de uitkomsten van het onderzoek voor het einde van het jaar met uw Kamer te kunnen delen.

4. Kwalitatief goede wetgeving en spreiding van wetgeving

Een randvoorwaarde voor succesvol fiscaal beleid is kwalitatief goede wetgeving. Het belang daarvan zal iedereen onderschrijven. Het is een kwestie van goed bestuur. Een belangrijk aspect van goede wetgeving is dat het veel tijd kost. Om ervoor te zorgen dat elk wetsvoorstel zorgvuldig kan worden behandeld in zowel de Tweede als de Eerste Kamer, vind ik het belangrijk om het indienen van wetgeving te spreiden in de tijd.

Goede wetgeving is het resultaat van een zorgvuldig proces. Ik vind het belangrijk om transparant te zijn over de afwegingen die bij de totstandkoming van wetgeving zijn gemaakt. Goede wetgeving heeft een duidelijk doel. Of een wetsvoorstel naar verwachting doelmatig en doeltreffend is, blijkt bijvoorbeeld uit een beleidsonderzoek of beleidsevaluatie. Bij het maken van wetgeving wordt de uitvoering zo vroeg mogelijk betrokken. Via een internetconsultatie, diverse adviesorganen en stakeholders en belangenorganisaties worden vervolgens de gevolgen voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisatie in kaart gebracht en gewogen. Een wetsvoorstel gaat vervolgens naar de Raad van State en – eventueel na aanpassingen – naar uw Kamer. Onderdeel van een zorgvuldig proces is dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer voldoende tijd krijgen om een wetsvoorstel te behandelen.

Goede wetgeving is begrijpelijk en doenlijk. Bij wet- en regelgeving moeten we kritisch zijn op uitzonderingen en specifieke fiscale regelingen. Deze dragen bij aan de complexiteit van het stelsel, zowel voor burgers en bedrijven als voor de uitvoerders. Per saldo kan dat ten koste gaan van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit vergt soms lastige afwegingen, zoals minder maatwerk voor groepen die voordeel hebben van een regeling. Het realiseren hiervan vraagt van mij, maar ook van uw Kamer, dat deze afwegingen vaker in het voordeel van de eenvoud uitvallen. Alleen op deze manier kunnen we stap voor stap naar een begrijpelijker en beter uitvoerbaar stelsel.

Goede wetgeving is uitvoerbaar. De uitvoering wordt vanaf het begin bij het opstellen van wetgeving betrokken. Het definitieve oordeel over uitvoerbaarheid blijkt uit de uitvoeringstoets. Deze wordt opgesteld op basis van het wetsvoorstel en aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer aangeboden. Juist in de uitvoeringstoets komen dilemma's op het snijvlak van uitvoering, beleid en politiek scherp in beeld. U kunt van mij verwachten dat ik uw Kamer transparant zal meenemen in deze dilemma's en de politieke keuzes die dit vergt.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 206.

Goede wetgeving betekent ook wetgeving die juridisch niet te scherp aan de wind vaart. Ook dat kan in de praktijk lastig zijn. Nederland is al enkele keren tegen de spreekwoordelijke muur aangelopen. Het kan een legitieme politieke wens zijn om bijvoorbeeld investeringen specifiek in Nederland te stimuleren, zoals in het verleden met de baangerelateerde investeringskorting, of mede omwille van de eenvoud te werken met forfaits voor de vermogenssamenstelling en het rendement, zoals in het oude box 3-stelsel. Als land hebben we ons verbonden aan Europese en internationale regelgeving, zoals op het gebied van staatssteun. Daar willen en moeten we ons aan houden, omdat we als land een betrouwbare en verantwoordelijke partner willen zijn en ook van andere landen verwachten dat ze zich aan deze afspraken houden. Hersteloperaties door gerechtelijke uitspraken of aangenomen wetten die weer moeten worden ingetrokken, doen het vertrouwen in de overheid bovendien geen goed en zijn een zware belasting voor de uitvoering.

Spreiding van wetgeving is ook een belangrijke randvoorwaarde. Dit betekent dat wetgeving zoveel mogelijk over het jaar wordt verspreid, maar dat maatregelen ook zoveel mogelijk opgenomen worden in aparte wetsvoorstellen. Dat maakt een zorgvuldige behandeling en weging mogelijk in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Een wetgevingsplanning helpt hier ook bij.

Als Staatssecretaris, en vanuit mijn ervaring als voormalig lid van uw Kamer, weet ik dat de realiteit soms weerbarstiger is dan hierboven geschetst. Uitspraken van de rechter, maatschappelijke en economische ontwikkelingen en sterke politieke wensen kunnen reden zijn om wetsvoorstellen met grote voortvarendheid tot stand te brengen. Dat schuurt soms. De uitdaging is om spoedtrajecten, zoals het Belastingplan, zoveel mogelijk te beperken tot wetsvoorstellen waarvan het noodzakelijk is dat deze snel worden behandeld. Daar wil ik me voor inzetten. U ziet dit terug in de bijgevoegde fiscale wetgevingsplanning.

5. Voortgang op andere fiscale onderwerpen

Naast de genoemde drie prioriteiten wil ik voortgang boeken op andere fiscale onderwerpen. Ook het Hoofdlijnenakkoord bevat een aantal maatregelen die uitgewerkt worden in wetgeving. Zonder volledig te willen zijn, behandel ik in dit deel van de brief een aantal actuele onderwerpen waarover we de komende periode in gesprek zullen gaan.

De onderwerpen die in dit deel van de brief aan bod komen zijn het ondernemings- en vestigingsklimaat (5.1), het belasten van zeer vermogende personen (5.2), de aanpak van belastingontwijking (5.3), autobelastingen (5.4), het stimuleren van gezond gedrag (5.5) en tot slot klimaat en milieu (5.6).

5.1 Ondernemings- en vestigingsklimaat

Hoogwaardige bedrijvigheid in Nederland is van groot maatschappelijk belang. Het zorgt voor werk, zowel bij grote bedrijven, het mkb, als bij hun toeleveranciers, en draagt via de belastingen bij aan de betaalbaarheid van onze verzorgingsstaat. Fiscaal beleid moet daarbij passen. Belangrijke aspecten zijn stabiliteit en voorspelbaarheid. Vestigingsbeslissingen zijn naar hun aard immers voor de lange termijn. Bedrijven zullen er niet vanuit gaan dat er nooit iets wijzigt, maar investeren in een land waar de (fiscale) regelgeving niet stabiel of zelfs onvoorspelbaar is, is niet aantrekkelijk. Het betekent een extra risicofactor voor bedrijven en hun aandeelhouders. Internationale bedrijven kunnen erop blijven rekenen dat Nederland een aantrekkelijk land is om te investeren met een stabiel en

voorspelbaar fiscaal klimaat. In het Belastingplan 2025 is al een aantal maatregelen opgenomen om het ondernemings- en vestigingsklimaat te versterken.¹⁴

Aan het fiscaal vestigingsbeleid zit een belangrijke internationale component. Nederland is onderdeel van de interne markt van de EU en heeft een breed verdragennetwerk waardoor bedrijven makkelijk over de grens kunnen ondernemen. Het kabinet vindt het belangrijk dat in Nederland gevestigde bedrijven niet worden benadeeld ten opzichte van bedrijven in bijvoorbeeld andere EU-landen. Daarom zal het kabinet als uitgangspunt hanteren om aan te sluiten bij internationale afspraken en af te zien van eenzijdige nationale koppen op Europees beleid.

Met het oog op versterking van de internationale concurrentiepositie gaat Nederland daarnaast door met het onderhandelen en actualiseren van belastingverdragen, die immers van groot belang zijn voor Nederland als vestigingsland. Ook zet het kabinet in op het verduidelijken en verbeteren van de positie van grenswerkers en op het versimpelen van overlappende antimisbruikregels in de winstbelasting.

5.2 Het belasten van zeer vermogende personen

In navolging van internationale afspraken over het belasten van multinationale ondernemingen is Nederland voorstander van het maken van afspraken in internationaal en EU-verband over het belasten van zeer vermogende personen, waaronder internationaal zeer mobiele personen. Internationale belastingstelsels zijn op het gebied van de inkomstenbelasting, vermogensbelasting en schenk- en erfbelasting niet goed op elkaar afgestemd. Door gebruik te maken van de verschillen tussen nationale belastingstelsels zijn met name vermogende personen – vergelijkbaar met multinationale ondernemingen – in staat om hun belastingdruk wereldwijd te optimaliseren.¹⁵ Dit effect wordt versterkt doordat diverse landen in de afgelopen decennia hun belastingstelsel hebben aangepast om zeer vermogende personen dan wel schaarse werknemers aan te trekken. Internationale en Europese samenwerking dat inzet op een gelijk speelveld op het gebied van de belastingheffing van zeer vermogende personen kan dit tegengaan.

Nederland heeft daarom bij meerdere gelegenheden dit onderwerp geagendeerd en inhoudelijke inbreng geleverd.^{16 17} Inmiddels staat het onderwerp ook in de G20 op de agenda en heeft de G20 het IF van de OESO uitgenodigd om dit thema in overweging te nemen om mee verder te gaan.¹⁸ Nederland wil daaraan een actieve bijdrage leveren en trekt waar mogelijk samen op met gelijkgestemde landen. Het heeft de voorkeur om het onderwerp in eerste instantie in mondiaal verband te agenderen in plaats van in EU-verband, omdat dit thema het beste kan worden aangepakt als zoveel mogelijk landen meedoen. Bovendien zijn internationale afspraken passender omdat veel van de landen die

¹⁴ Denk aan het deels terugdraaien van de versobering van de expatregeling, het laten bestaan van de inkoopfaciliteit voor beursfondsen in de dividendbelasting, en het meer in lijn brengen met het Europese gemiddelde van de maximale renteaftrek.

¹⁵ Zie ook Belastingen in maatschappelijk perspectief – Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, 2024. Kamerstukken II, 2023/24, 32 140, nr. 180.

¹⁶ Zie voor het verslag van de vergadering van het *Inclusive Framework* van de OESO Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 331.

¹⁷ Ministerie van Financiën, Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling. IBO Vermogensverdeling, 2022.

¹⁸ Zie paragraaf 13 van <https://www.g20.org/en/documents/documents-resulting-from-the-3rd-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors-meeting-rio-de-janeiro-25th-and-26th-of-july-2024/1-g20-ministerial-declaration-international-taxation-cooperation.pdf>

preferentiële regimes hanteren voor zeer vermogende personen geen deel uitmaken van de EU.

In de nationale context wordt naar aanleiding van de motie Dijk/Maâtoug¹⁹ in kaart gebracht hoe exitheffingen voor emigrerende inwoners in verschillende EU-landen vormgegeven zijn, waaronder die van Duitsland en Finland. Ook worden bestaande heffingen voor emigrerende personen in Nederland beschreven en eventuele mogelijkheden voor uitbreiding. De bevindingen worden naar verwachting in het najaar gedeeld met uw Kamer. Daarnaast vindt op dit moment een evaluatie plaats naar de doelstellingen, huidige regelgeving en handhavings- en uitvoeringspraktijk rondom de vaststelling van de fiscale woonplaats.²⁰ De bevindingen van deze evaluatie worden eveneens dit najaar met uw Kamer gedeeld.

Tot slot doet dit kabinet naar aanleiding van de breed gedragen opdracht van uw Kamer onderzoek naar de heffing over de voordelen uit zogenoemde lucratieve belangen. Een voorbeeld van een lucratief belang is een aandelenbelang dat een manager/werknemer heeft gekregen als beloning voor werkzaamheden, waarbij kenmerkend is dat rendementen kunnen worden behaald die in geen verhouding staan tot het geïnvesteerde kapitaal en/of het feitelijk op de investering gelopen risico. De voordelen uit een lucratief belang worden in de regel in box 1 belast als resultaat uit overige werkzaamheden. Eventueel kan de manager/werknemer opteren voor heffing in box 2 (doorstootbepaling). De achtergrond van de heffingsmogelijkheid in box 2 is dat beloningsinstrumenten soms ook elementen bevatten van een vergoeding op het geïnvesteerde kapitaal. Ook in andere landen vindt een heffing bij inkomen uit lucratieve belangen plaats aan de hand van een vermogenswinstbelasting. Zo wordt inkomen uit lucratieve belangen in het Verenigd Koninkrijk belast tegen een tarief van 18% tot 28% in een *capital gains tax*. In de Verenigde Staten wordt inkomen uit lucratieve belangen ook belast door middel van een vermogenswinstbelasting met bijbehorend tarief. Het Britse kabinet is van plan de lagere heffing over lucratieve belangen (*carried interest*) aan te pakken. Er loopt momenteel een onderzoek, mede naar aanleiding van een aangenomen motie,²¹ naar de Nederlandse heffing over de voordelen uit een lucratief belang. Daarbij wordt bezien of en zo ja, op welke wijze, al dan niet geclausuleerd, een alternatieve vormgeving van de lucratief belangregeling wenselijk en mogelijk is, waarbij de budgettaire gevolgen en de uitvoeringsgevolgen in de afweging zullen worden betrokken. De uitkomsten van bovengenoemd onderzoek zal ik naar verwachting voor het eind van 2024 met uw Kamer delen.

5.3 Aanpak belastingontwijking

Bij belastingontwijking gaat het doorgaans om structuren of transacties die volgens de letter van de wet legaal zijn, maar die (mede) gericht zijn op het verkrijgen van een belastingvoordeel, terwijl dit belastingvoordeel niet beoogd is door de wetgever. Dit is anders dan bij belastingontduiking of belastingfraude waartegen met de huidige wet handhavend kan worden opgetreden (zie 1.5). De complexiteit van het stelsel kan belastingconstructies mede mogelijk maken, bijvoorbeeld met onbedoeld gebruik van fiscale regelingen.

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 25 087, nr. 331.

²⁰ Kamerstukken II, 2023/34, 25 087, nr. 338.

²¹ Kamerstuk II, 2023–24, 25 087 nr. 335.

Het kabinet heeft in het Belastingplan 2025 een aantal concrete maatregelen voorgesteld.²² Er is daarna geen sprake van laaghangend fruit wat betreft belastingconstructies die op korte termijn met aanvullende maatregelen kan worden aangepakt en opbrengsten oplevert. Wel wordt gewerkt aan een jaarlijkse (update van de) lijst met belastingconstructies die als bijlage bij de Voorjaarsnota wordt meegestuurd naar de Tweede Kamer.

Het kabinet gaat ook verder met de aanpak van dividendstripping. Bij dividendstripping gaat het om verschillende manieren waarop wordt geprobeerd om belasting te ontwijken door aandelen te verhandelen vlak voor en vlak na het moment waarop dividend wordt uitgekeerd. In de afgelopen jaren en ook per 2024 is een aantal stappen gezet in de aanpak van dividendstripping, waarbij door de Belastingdienst de aanpak is geïntensiveerd.^{23 24} Het door het vorige kabinet opgestarte onderzoek naar nadere (materiële) maatregelen om de aanpak van dividendstripping te versterken wordt voortgezet. Hierbij wordt een breed scala aan maatregelen onderzocht en wordt gekeken naar maatregelen tegen dividendstripping in andere landen. Naar verwachting zal het onderzoek in het voorjaar van 2025 aan uw Kamer worden gepresenteerd.

5.4 Autobelastingen

Bij de vergroening van het belastingstelsel heb ik in het bijzonder aandacht voor de autobelastingen. De komende decennia bestaat het wagenpark uit elektrische auto's en brandstofauto's. Het is belangrijk dat de kosten over beide groepen eerlijk worden verdeeld, zodat autorijden betaalbaar blijft en de elektrische auto in voldoende mate wordt ondersteund om de afgesproken klimaat- en energiedoelen te halen. Door de geleidelijke toename van elektrische auto's zullen de overheidsinkomsten afnemen, terwijl we juist streven naar een stabiele opbrengst van de autobelasting op de lange termijn. Van de elektrische rijder wordt daarvoor een eerlijke bijdrage gevraagd. Hierbij moet de bereikbaarheid in Nederland en in de regio op orde blijven. De komende tijd ga ik – samen met de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Klimaat en Groene Groei – daarom op zoek naar een nieuwe toekomstbestendige balans tussen deze onderwerpen. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet vervolgens een plan voor een hervorming van de autobelastingen en het aanpalende mobiliteitsbeleid presenteren. In dit plan zullen verschillende opties worden uitgewerkt, waarbij rekening gehouden zal worden met de afspraken over de hervorming van de autobelastingen en de daaraan gerelateerde CO₂-reductie zoals opgenomen in het Nederlands Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

5.5 Stimuleren van gezond gedrag

Beprijzen speelt niet alleen een rol binnen het auto- en klimaatdomein, maar ook bij het stimuleren van gezond gedrag. De eerste maatregel die ik in dit kader wil noemen, is de verbruiksbelasting op e-sigaretten. Het gebruik van e-sigaretten is schadelijk en verslavend en kan bovendien een opstap zijn naar het roken van tabak. Over dit onderwerp is recent een brief naar Uw Kamer gestuurd.²⁵ De meest voor de hand liggende route

²² Het gaat bijvoorbeeld om de aanpak van de btw-besparende structuur met kortdurende verhuur, en de onbedoeld ruime toepassing van de kavelruilvrijstelling in de overdrachtsbelasting.

²³ Als onderdeel van de Wet Overige Fiscale Maatregelen 2024, *Stb.* 2023, 501.

²⁴ Zoals het *Forum on Tax Administration Joint International Taskforce on Shared intelligence and collaboration* (OESO) en *The Dividend Stripping Project Group (Task Force on Tax and Crime)*; OESO).

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 32 011, nr. 115.

om de prijs van e-sigaretten te verhogen is het opnemen van e-sigaretten in de Europese Richtlijn tabaksaccijns, de verwachting is dat die route ook de snelste is. De Nederlandse inzet en de huidige verwachting is dat daar in 2025 een voorstel voor komt van de Europese Commissie. De tweede maatregel is de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken. Aanleiding is dat steeds meer mensen in Nederland te zwaar zijn en daardoor een verhoogd risico hebben op gezondheidsproblemen. Bij ruim de helft van de volwassenen is inmiddels sprake van overgewicht en dat aandeel neemt geleidelijk toe. Naar aanleiding van enkele moties is recent een contourenbrief met Uw Kamer gedeeld met verschillende opties om de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken te differentiëren naar suikergehalte.²⁶ Deze contourenbrief heeft in mei en juni van 2024 opengestaan voor internetconsultatie. Het kabinet beraadt zich momenteel over het vervolg dat zij aan de contourenbrief gaat geven. De Kamer wordt hierover geïnformeerd.

5.6 Klimaat en milieu

De komende jaren wordt het door eerdere kabinetten ingezette fiscale beleid op het terrein van klimaat en milieu in grote lijnen voortgezet. In het Belastingplan 2025 zit een aantal concrete maatregelen die de komende jaren in werking treden.²⁷

1.

Daarnaast is in het Hoofdlijnenakkoord een aantal aanvullende vergroeningsmaatregelen afgesproken waar ik mee aan de slag ga. Momenteel wordt in kaart gebracht op welke manieren de plasticheffing per 2028 kan worden vormgegeven en wat de beleidseffecten zijn. Hierbij worden ook mogelijke alternatieve beprijzingsmaatregelen voor het genereren van de budgettaire netto-opbrengst van 547 miljoen euro en het stimuleren van circulair plastic in kaart gebracht. Op basis hiervan vindt bij Voorjaarsnota 2025 besluitvorming over de maatregel plaats. Daarnaast ga ik aan de slag met het differentiëren van het tarief van de vliegbelasting naar afstand per 1 januari 2027. Deze maatregel heeft als doel om een budgettaire opbrengst te genereren (€ 248 mln. per jaar), om de hogere CO₂-uitstoot van lange afstandsvluchten zwaarder te belasten en om andere vervoersmiddelen financieel relatief aantrekkelijker te maken. Ten behoeve van de besluitvorming zullen de uitvoeringsgevolgen en beleidseffecten van mogelijke varianten voor vormgeving van een afstandsafhankelijke vliegbelasting – zoals niet-uitputtend, de netwerkqualiteit, emissies, werkgelegenheid en het vestigingsklimaat – nader in kaart worden gebracht. Tot slot ga ik aan de slag met de aanbeveling uit het Bouwstenenrapport om nader te verkennen wat het benodigde beprijzingsniveau per (deel)sector moet zijn om de klimaatdoelen in 2030 en de periode daarna voldoende te borgen. Hierbij zal ik ook bezien welke aanpassingen aan het nationaal beprijzingsinstrumentarium mogelijk zijn om het beter te laten aansluiten op het Europese emissiehandelssysteem (ETS1 en ETS2). Op basis van deze analyse zal ik, indien de bestaande klimaatdoelen niet worden gehaald, waar nodig met aanvullende voorstellen komen om het beprijzingsinstrumentarium te verstevigen.

Om weglek van bedrijvigheid en CO₂-emissies zoveel mogelijk te voorkomen, is maximale internationale samenwerking van belang. Klimaatverandering is immers een wereldwijd probleem en onze

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 186.

²⁷ Het gaat om het per 2026 introduceren van een apart tarief voor het energetisch verbruik van waterstof in de energiebelasting en het richting 2030 stapsgewijs verlagen van het aantal dispensatierechten onder de CO₂-heffing industrie voor afvalverbrandingsinstallaties. Daarnaast is er per 2025 een aparte CO₂-heffing voor glastuinbouw en vervalt per 2027 de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal en non-energetisch verbruik kolen.

economie is internationaal georiënteerd. Beprijzing is daarom – met name in de weglekgevoelige sectoren zoals de energie-intensieve industrie en de elektriciteitssector – het meest effectief als de maatvoering in internationaal verband wordt afgestemd. In de uitwerking van het beprijzingsinstrumentarium zet ik daarom in op maximale internationale samenwerking met omringende landen of in Europees verband. Zo wordt in internationaal verband, bijvoorbeeld in het *Inclusive Framework on Carbon Mitigation Approaches* van de OESO gesproken over wat de meest effectieve methodes zijn om CO₂-uitstoot te verminderen. In Europees verband wordt onderhandeld over de herziening van de Richtlijn energiebelastingen.

Conclusie

Het is een complexe opgave om op een goede manier belasting te heffen. Het gaat om een breed beleidsterrein en niet alles kan tegelijkertijd. Er zijn keuzes nodig, waarbij ook steeds het langetermijnbelang in het oog gehouden moet worden. Daarom heb ik in deze brief mijn strategische ambities op fiscaal terrein voor de komende kabinetsperiode uiteengezet.

Voor mijzelf zie ik drie prioriteiten deze kabinetsperiode: een Belastingdienst die klaar is voor de toekomst, het voorbereiden van wetgeving voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel en box 3 in rustiger vaarwater brengen. Belangrijke randvoorwaarden voor fiscaal beleid zijn – naast een wendbare en toekomstbestendige Belastingdienst – kwalitatief goede wetgeving en spreiding van wetgeving. Ook hier mag u mij op aanspreken.

Uiteindelijk willen we toewerken naar een begrijpelijk, eenvoudig en rechtvaardig stelsel voor iedereen. Dat betekent ook dat we ons bij elke keuze die we maken, moeten afvragen of dit ons dichterbij of juist verder afbrengt van dit doel.

Graag ga ik hierover met uw Kamer in gesprek.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
F.L. Idsinga

In deze bijlage bied ik uw Kamer een overzicht in de diverse onderwerpen waarvan ik verwacht de komende jaren concrete wetgeving aan uw Kamer aan te bieden. Dergelijke onderwerpen vloeien voort uit eerdere aankondigingen van wetgeving in Kamerbrieven, kabinetreacties of debatten. Diverse onderwerpen komen voort uit het Hoofdlijnenakkoord.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit een overzicht is van de fiscale wetgeving die ik de komende jaren bij uw Kamer verwacht in te dienen en waarover debat gevoerd kan worden. Voor uitvoeringsorganisaties – vanuit mijn portefeuille primair de Belastingdienst – is ook wetgeving vanuit andere opdrachtgevende ministeries en generieke wetgeving die voor alle uitvoeringsorganisaties geldt van groot belang. Deze vragen ook uitvoeringscapaciteit. De uitvoeringsconsequenties van dergelijke trajecten worden – in samenhang met de fiscale wetgeving – zo goed mogelijk in kaart gebracht. Mogelijk leidt dit tot wijzigingen van beoogde implementatietijden van toekomstige wetgeving om het geheel uitvoerbaar te houden.

Bij ieder wetsvoorstel wordt de strekking daarvan kort toegelicht en de termijn waarop ik een wetsvoorstel met uw Kamer verwacht te delen.

| Wetsvoorstel | Beoogd moment van indienen bij Tweede Kamer | Beoogde moment van in werking treden |
|--|---|--------------------------------------|
| Wetsvoorstel Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling | Q4 2024 | 1-3-2025 |
| Wetsvoorstel ambtshalve teruggaaf inkomstenbelasting | Q1 2025 | 1-1-2026 |
| Wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 | Q1 2025 | 1-6-2025 |
| Richtlijn (EU) 2023/2226 (DAC8-richtlijn) | Q2 2025 | 1-1-2026 |
| Wet flankerende fiscale maatregelen bij de Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen | Q2 2025 | 1-1-2026 |
| Wetsvoorstel Fiscale Verzamelwet 2026 | Q1 2025 | 1-1-2026 |
| Wetsvoorstel waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane | Q1 2026 | 1-1-2027 |
| Wetsvoorstel Wet modernisering Invorderingswet | Q2 2027 | 1-1-2028 |
| Wetsvoorstel Wet direct aanpassen | 2026 | N.t.b. |
| Wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 | Q4 2024 | 1-1-2027 |
| Differentiëren van het tarief van de vliegbelasting naar afstand | Uiterlijk Q4 2025 | 1-1-2027 |
| Herinvoeren rode diesel | Q3 2025 | 1-1-2027 |
| Introductie circulaire plasticheffing | Uiterlijk Q4 2025 | 1-1-2028 |

Wetsvoorstel Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling

In de periode 2012 tot april 2021 heeft de Belastingdienst MSNP-verzoeken van burgers onterecht afgewezen op basis van gehanteerde grensbedragen, een kwalificatie opzet/grove schuld, een registratie in de Fraude Signalering Voorziening of een fraude-indicatie. Dit kan voor hen vergaande gevolgen hebben gehad. Daarom is tegemoetkomingsbeleid nodig.

Het tegemoetkomingsbeleid bestaat vooralsnog uit een tegemoetkoming voor de periode na de onterechte afwijzing (wachtgeld), kwijtschelding van de openstaande belasting- en toeslagschulden, een saneringskrediet voor een schuldregeling (pseudo-MSNP) en een tegemoetkoming voor de betaalde bedragen aan en verrekenende bedragen door de Belastingdienst en de Dienst Toelagen. Het wetsvoorstel is uit het Pakket Belastingplan 2025 gehaald vanwege het kritische advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State. De Staatssecretaris heeft daarbij het streven geuit om het wetsvoorstel na bestudering van dat advies in oktober voor de ministerraad te agenderen, zodat het wetsvoorstel – uitgaande van snelle behandeling door beide kamers – op 1 maart 2025 inwerking kan treden.

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 met betrekking tot de verplichte vaststelling van de aanslag en het vaststellen van regels inzake de bevoegdheid tot het uitnodigen tot het doen van aangifte (Wet ambtshalve teruggaaf inkomstenbelasting)

Niet iedere burger doet aangifte na een uitnodiging daartoe. Hier kunnen tal van redenen voor zijn. Op dit moment kan de Belastingdienst bij een aangifteverzuim enkel ambtshalve aanslagen opleggen als er belasting verschuldigd is door de belastingplichtige. Het kabinet vindt dit onevenwichtig en maakt het met het wetsvoorstel Wet ambtshalve teruggaaf inkomstenbelasting mogelijk om bij een aangifteverzuim ook nihilaanslagen of belastingteruggaven ambtshalve op te leggen. Dit wetsvoorstel biedt de Belastingdienst extra ruimte voor maatwerk een het toepassen van de menselijke maat. Het kabinet is voornemens om het zelfstandige wetsvoorstel dit najaar voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Na ontvangst van het advies van de Raad van State wordt uw Kamer geïnformeerd over het vervolg van het wetstraject.

Wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3

Op 6 juni 2024 heeft de Hoge Raad in verschillende arresten uitspraak gedaan over de Wet rechtsherstel box 3 en de Overbruggingswet box 3. Hierover heb ik uw Kamer in de Kamerbrieven van 18 juli 2024²⁸ en 17 september 2024²⁹ geïnformeerd. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de wetgeving in box 3 nog steeds het discriminatieverbod en het eigendomsgrondrecht schendt in de gevallen waarin het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement. Naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad moeten belastingplichtigen met een lager werkelijk rendement dan het forfaitaire rendement de gelegenheid krijgen om dit aannemelijk te maken om in aanmerking te komen voor rechtsherstel. Als aannemelijk is gemaakt dat het werkelijke rendement lager is dan het forfaitaire rendement, dan wordt de belasting verminderd zodat alleen belasting wordt geheven over het werkelijke rendement. Daarmee wordt een tegenbewijsregeling geïntroduceerd in box 3. Ik bereid wetgeving voor om de heffing in box 3 in overeenstemming te brengen

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 204.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 2024Z13704.

met de jurisprudentie van de Hoge Raad. De conceptwetgeving voor het rechtsherstel is gereed. Begin september zijn diverse interne en externe toetsen aangevraagd. Na afronding van deze toetsen zal advies worden aangevraagd bij de afdeling advisering van de Raad van State. De planning is om zo snel mogelijk daarna, in het eerste kwartaal van 2025 het wetsvoorstel aanhangig te maken bij de Tweede Kamer, waarbij gekoerst wordt op inwerkingtreding per 1 juni 2025.

Richtlijn (EU) 2023/2226 (DAC8-richtlijn)

Richtlijn (EU) 2023/2226 (ofwel DAC8-richtlijn) betreft de zevende wijziging van Richtlijn 2011/16/EU (Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation). Primair regelt de DAC8-richtlijn de uitwisseling tussen lidstaten van inlichtingen over transacties met cryptoactiva. Dergelijke inlichtingen kunnen voor de lidstaten van belang zijn voor het heffen van hun nationale belastingen. Voor Nederland zijn dergelijke inlichtingen bijvoorbeeld relevant voor de heffing in box 3. Om te kunnen uitwisselen worden aanbieders van cryptoactivadiensten verplicht om bepaalde inlichtingen bij hun klanten op te vragen, deze te verifiëren en te rapporteren aan de Belastingdienst. Daarnaast regelt DAC8 verbeteringen in eerdere DAC's. De implementatiewet moet op 1 januari 2026 in werking treden. Het betreft een zuivere implementatie. Ik verwacht het wetsvoorstel in het voorjaar van 2025 bij uw Kamer in te kunnen dienen.

Wet flankerende fiscale maatregelen bij de Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen

In de door Ministerie van Justitie en Veiligheid opgestelde Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (Wet RGOFS) is geregeld dat nv's en bv's zich kunnen omzetten in een rechtsvorm van een andere lidstaat en andersom (grensoverschrijdende omzettingen). De Wet RGOFS bevat alleen civielrechtelijke bepalingen ter implementatie van een EU-richtlijn³⁰ en is per 1 september 2023 in werking getreden. De fiscale gevolgen van een grensoverschrijdende omzetting zijn momenteel niet wettelijk geregeld en volgen ook niet uit de hiervoor genoemde richtlijn (die niet voorziet in fiscale maatregelen). Wel is in een beleidsbesluit de voorwaardelijke goedkeuring opgenomen dat een grensoverschrijdende omzetting van een nv of bv in een vergelijkbare rechtsvorm van een andere lidstaat hetzelfde wordt behandeld als een omzetting van een nv in een bv of andersom (geen eindafrekening in de vennootschapsbelasting). Zoals aangekondigd in de parlementaire behandeling van de Wet RGOFS zal bij de vormgeving van de fiscale flankerende maatregelen zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de bestaande fiscale wet- en regelgeving. Ook is het voornemen geuit om deze maatregelen ter internetconsultatie aan te bieden in het vierde kwartaal van 2024.

Wetsvoorstel Fiscale Verzamelwet 2026

De fiscale wetgeving is constant aan veranderingen onderhevig. Dit vergt voortdurend inhoudelijke wijzigingen en technisch onderhoud. Het is voor de meeste maatregelen in dit wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2026 (FVW26) wenselijk dat ze per 1 januari 2026 in werking treden. De Fiscale verzamelwet 2026 is recent in internetconsultatie geweest. De reacties

³⁰ Richtlijn (EU) 2019/2121 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen, PbEU 2019, L 321/1 (Mobiliteitsrichtlijn).

daarop worden momenteel bestudeerd. Ik verwacht het wetsvoorstel in het voorjaar van 2025 bij uw Kamer in te kunnen dienen.

Wetsvoorstel waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Het wetsvoorstel waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane (WGBTD) heeft als doel het verstevigen van de wettelijke grondslagen voor de gegevensverwerking van de drie uitvoeringdiensten. Na een analyse van diverse soorten gegevensverwerkingen is geconcludeerd dat voor de volgende (soorten) gegevensverwerkingen door de Belastingdienst versteviging van de grondslagen gewenst is:

- het structureel periodiek verkrijgen van persoonsgegevens van andere overheidsorganisaties;
- het verkrijgen van persoonsgegevens bij internetonderzoek;
- het verstrekken van persoonsgegevens aan andere (overheids)organisaties en het doorbreken van de geheimhoudingsplicht ten behoeve hiervan; en
- het gebruik voor fiscale doeleinden van (bijzondere) persoonsgegevens uit notariële akten.

Voor de Douane is versteviging van de volgende grondslagen gewenst:

- het verkrijgen van persoonsgegevens bij internetonderzoek;
- het verwerken van persoonsgegevens bij cameratoezicht op het gebied van accijns en verbruiksbelastingen; en
- het verkrijgen en verstrekken van persoonsgegevens van respectievelijk aan andere ministeries, en hun handhavingdiensten, waarvoor de Douane mede verantwoordelijk is voor de uitvoering van hun wetgeving.

Tevens wordt in het kader van de WGBTD de geautomatiseerde selectie op basis van profilering geanalyseerd. Na het verkrijgen van een advies hieromtrent van de landsadvocaat, loopt thans een advies bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Dit advies wordt in oktober 2024 verwacht.

Wetsvoorstel Wet modernisering Invorderingswet

Bij de Herijking van de Invorderingswet 1990 (IW 1990) is de gehele IW 1990 doorgelopen en is bezien of deze wet voldoende ruimte biedt om rekening te kunnen houden met de omstandigheden van mensen.³¹ Hoewel de wet – behoudens één wetsartikel (artikel 8 IW 1990) – in principe voldoende ruimte biedt om rekening te kunnen houden met de omstandigheden van mensen, is geconstateerd dat de IW 1990 op onderdelen gemoderniseerd kan worden.

De IW 1990 is van kracht sinds 1 juni 1990 en is de opvolger van de Invorderingswet 1845. Na totstandkoming van de IW 1990 hebben zich veel ontwikkelingen voorgedaan. Zo zijn er de afgelopen jaren meerdere maatregelen in materiële wetten doorgevoerd die noopten tot wijzigingen in de IW 1990. Daarnaast zijn – onder meer – aanpassingen aangebracht als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, rechterlijke uitspraken en Europeesrechtelijke ontwikkelingen. De IW 1990 sluit in zijn huidige vorm niet altijd meer aan bij deze tijd, is op onderdelen achterhaald en verschillende bepalingen zijn – als gevolg van de vele wijzigingen en aanvullingen – niet langer voldoende begrijpelijk en leesbaar. Met het wetsvoorstel wordt de IW 1990 herijkt en gemoderniseerd.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 35 510, nr. 106, p. 1–2.

Wetsvoorstel Wet direct aanpassen

Het moet voor burgers en bedrijven eenvoudiger zijn om onjuistheden bij de heffing van belasting te herstellen. Ook moet de Belastingdienst de mogelijkheden hebben om efficiënt en effectief het juiste belastingbedrag te kunnen heffen. Direct aanpassen richt zich op een beter uitlegbaar, uitvoerbaar en doenlijk fiscaal stelsel. Met direct aanpassen wordt gewerkt aan het verbeteren van de wettelijke regels die gaan over het vaststellen van de belastingschuld. Het doel is om het huidige formeel-rechtelijke heffingssysteem te moderniseren en te vereenvoudigen. Met direct aanpassen wordt gestreefd naar meer evenwicht tussen de individuele belangen van de belastingplichtige en het algemene belang van belastingheffing. Bij dit evenwicht staat onder meer een nieuwe belangenafweging tussen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid centraal. Tot 1 juli 2024 is de beleidsrichting direct aanpassen geconsulteerd. Er wordt nader onderzoek gedaan. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor overleg met betrokken partijen, belangenbehartigers en andere stakeholders. Er is een internetconsultatie voorzien in 2025.

Wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3

In box 3 van de inkomstenbelasting wordt het inkomen uit sparen en beleggen belast. Die belastingheffing vindt plaats over een forfaitair rendement. De maatschappelijke wens is groot om dit stelsel te vervangen door een heffing over het werkelijk genoten rendement uit vermogen. De noodzaak om het forfaitaire stelsel te herzien is verstrekt door de arresten van de Hoge Raad van 24 december 2021 (het Kerstarrest) en van 6 juni 2024. Het vorige kabinet heeft in samenwerking met uw Kamer een voorstel ontwikkeld om het werkelijke rendement te belasten, het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Het wetsvoorstel is in september 2023 via internet geconsulteerd. De adviesaanvraag voor het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 is medio juni 2024 ingediend bij de afdeling advisering van de Raad van State. Dit advies wordt in het najaar 2024 verwacht. Momenteel worden de gevolgen van de hersteloperatie naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 6 juni 2024 (zie Wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3) op de ICT-planning van de Belastingdienst in kaart gebracht. Deze gevolgen bepalen mede de voortgang van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Na ontvangst van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State zal het kabinet uw Kamer informeren over de vervolgstappen.

Differentiëren van het tarief van de vliegbelasting naar afstand

In het Hoofdlijnenakkoord is een aantal concrete fiscale maatregelen afgesproken, waaronder de differentiatie van het tarief van de vliegbelasting naar afstand. De exacte vormgeving en maatvoering van deze maatregel is nog niet bepaald. Er zal onderzoek worden uitgevoerd naar de vormgeving en maatvoering van de maatregel, alsmede een impactanalyse. Het kabinet streeft naar indiening bij uw kamer in uiterlijk het vierde kwartaal van 2025, zodat de uitvoering genoeg voorbereidingstijd heeft voor implementatie per 1 januari 2027.

Herinvoeren rode diesel

In het Hoofdlijnenakkoord is een aantal concrete fiscale maatregelen afgesproken, waaronder de herintroductie van rode diesel. Momenteel wordt in kaart gebracht op welke manieren deze zo doelmatig en uitvoerbaar mogelijk kan worden gerealiseerd. Het kabinet is voornemens om de benodigde wetswijziging voor rode diesel op te nemen in het

pakket Belastingplan 2026, dat in het derde kwartaal van 2025 aan uw Kamer zal worden aangeboden. Opname in het pakket Belastingplan 2026 is nodig om de uitvoering voldoende voorbereidingstijd te geven voor implementatie per 1 januari 2027.

Introductie circulaire plasticheffing

In het Hoofdlijnenakkoord is een aantal concrete fiscale vergroeningsmaatregelen afgesproken, waaronder de introductie van een heffing op plastics. Momenteel wordt in kaart gebracht op welke manieren de plasticheffing per 2028 kan worden vormgegeven en wat de beleidseffecten zijn. Voor de circulaire plasticheffing dient nog een uitvoerder te worden aangewezen. Bij de nadere uitwerking worden ook mogelijke alternatieve beprijzingsmaatregelen voor het genereren van de budgettaire netto-opbrengst van 547 miljoen euro en het stimuleren van circulair plastic in kaart gebracht. Het kabinet streeft naar indiening bij uw kamer in uiterlijk het vierde kwartaal van 2025, in verband met de beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2028.