

Vergaderjaar 2024–2025

36 602

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 november 2024

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, de VVD, het CDA, D66, de SP, de ChristenUnie, de PvdD, de SGP, 50PLUS, en Volt-OPNL. De leden van de JA21-fractie hebben zich aangesloten bij de vragen van de BBB-fractie. Verder heeft het lid van de 50PLUS fractie zich aangesloten bij alle vragen van het CDA en de vragen van de VVD over btw op logies.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het wetsvoorstel aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

Daarnaast maak ik van de gelegenheid gebruik om in te gaan op een aangenomen motie bij het pakket Belastingplan 2024. De heer Van Rooijen heeft bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2024 een motie ingediend¹ waarbij het Kabinet wordt verzocht concrete stappen te zetten om het komende Belastingplan tijdig te behandelen in de Eerste Kamer. De heer Van Rooijen heeft daarbij in overweging genomen dat indiening van het Belastingplan op Prinsjesdag te laat is voor een zorgvuldige en tijdige behandeling van het Belastingplan. Het kabinet wenst te benadrukken dat veel maatregelen in het Belastingplan voortkomen uit augustusbesluitvorming op basis van de meest actuele macro-economische cijfers (de cMEV-raming van het CPB). De inhoud van deze besluitvorming wordt op Prinsjesdag gepresenteerd in de Miljoenennota en de fiscale uitkomsten daarvan worden opgenomen in het Belastingplan. Het kabinet steunt daarbij de gedachte van de motie en hecht belang aan spreiding van fiscale wetgeving en een zorgvuldige behandeling van wetgeving door de beide Kamers. Dit uitgangspunt is ook bij de planning van de fiscale wetgeving uit het Hoofdpijnenakkoord

¹ Kamerstukken I 2023/24, 36 418 I.

gehanteerd. Niet alle fiscale maatregelen zijn in het Belastingplan 2025 opgenomen en de diverse wetsvoorstellen worden over meerdere jaren verspreid. Uw Kamer is door mijn voorganger met de Fiscale strategische agenda 2024–2028² en de aanbiedingsbrief bij het pakket Belastingplan 2025³ geïnformeerd over de (meerjarige) fiscale voornemens van dit kabinet. Hiermee beoogt het kabinet de Eerste en Tweede Kamer tijdig te informeren en de mogelijkheid te bieden om eerder in het jaar te reageren op beleidsvoornemens. Uw Kamer heeft dit jaar van die gelegenheid gebruikgemaakt door op 24 mei jl. met de voormalig Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de heer Van Rij, een mondeling overleg te voeren over de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda⁴ en de spreiding van wetgeving.

2. Inkomensbeleid

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet het met hen eens is dat de marginale belastingdruk voor sommige groepen erg hoog is, of het kabinet van plan is om dit aan te pakken en zo ja, hoe. Het kabinet is van mening dat (meer) werken moet lonen. Voor de meeste werkenden loont het ook om meer te werken. Voor ongeveer 4 op de 5 mensen is de marginale druk lager dan 60%. Een zeer hoge marginale druk zien we slechts bij ongeveer 5% van de werkenden: zij hebben een marginale druk van boven de 70%. Deze hoge marginale druk ontstaat door een samenloop van de inkomstenbelasting met de inkomensafhankelijke afbouwtrajecten van toeslagen. In het huidige stelsel is het lastig om de marginale druk fors te verlagen. Dat gaat ofwel gepaard met grote budgettaire gevolgen, ofwel leidt het tot minder inkomensondersteuning voor huishoudens met de laagste inkomens. Om meer werken ook voor deze groep substantieel te laten lonen is een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel nodig. Het kabinet heeft op 17 oktober een taakopdracht hiervoor naar de Tweede Kamer gestuurd. Dat «werken moet lonen» is een van de drie doelen van de hervorming. De volgende stap is een inhoudelijke brief in het voorjaar.

Ook vragen deze leden of er al stappen gezet worden in de wetsvoorstellen om deze problemen aan te pakken. Het kabinet ondersteunt het doel dat werken meer moet lonen met de koopkrachtmaatregelen die zijn aangekondigd. Denk hierbij aan lastenverlichting via de introductie van een extra tarief in de inkomstenbelasting en de vereenvoudiging van de huurtoeslag. De voorgestelde maatregelen in dit Belastingplan hebben voor 2025 geen grote gevolgen voor de marginale druk. De vereenvoudiging van de huurtoeslag per 2026 leidt wel tot een daling van de marginale druk. Door de aanpassing in de huurtoeslag wordt het afbouwpad lineair, waardoor het verlies aan huurtoeslag bij een hoger inkomen minder groot is dan voorheen. Dit verlaagt de hoge piek in de marginale druk bij sommige huishoudens met inkomens tussen circa € 35.000 en € 50.000. Deze maatregelen maken het aantrekkelijker om meer uren te gaan werken.

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel werkenden Nederland zal verliezen door het gedeeltelijk herinvoeren van de uitbetaalbare algemene heffingskorting (AHK) als gevolg van het amendement van Stoffer c.s. (nr. 98). Deze leden vragen wat de impact zal zijn op de krapte van de arbeidsmarkt. Allereerst moet worden opgemerkt dat het gedeeltelijk en gericht herinvoeren van de uitbetaalbare AHK onderdeel is van het Belastingplan 2025. Deze maatregel is door het kabinet voorgesteld als oplossing voor de eenverdienersproblematiek. Oorspronkelijk was er

² Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 207.

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 5.

⁴ Kamerstukken I 2023/24, 32 140, U.

sprake van twee aanvullende voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op de uitkeerbare AHK waarmee de maatregel zo goed mogelijk gericht werd op de doelgroep. De uitkeerbare AHK wordt afgebouwd met het verzamelinkomen van het huishouden en daarnaast zou het bedrag worden afgebouwd met het recht op Arbeidskorting. Door die laatste voorwaarde zouden werkende eenverdieners niet profiteren van de maatregel. Het amendement van Stoffer c.s. zorgt ervoor dat die laatste voorwaarde vervalt. Hierdoor krijgen ook werkende eenverdieners met een inkomen tot ongeveer € 48.000 recht op de uitkeerbare AHK. In die specifieke groep eenverdieners wordt de prikkel voor de niet-werkende partner om te gaan werken dus kleiner als gevolg van het amendement. Het CPB heeft in 2020 uitgerekend dat het volledig herinvoeren van de uitbetaalbare AHK zou leiden tot 0,7 procentpunt minder arbeidsaanbod.⁵ Het huidige voorstel is om de uitbetaalbare AHK slechts gedeeltelijk opnieuw in te voeren (55% uitkeerbare AHK in 2028) en bovendien wordt de maatregel afgebouwd met het verzamelinkomen. Daarnaast zal de AHK in de structurele situatie niet langer uitkeerbaar zijn, omdat het percentage uitkeerbare AHK mee afbouwt met de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand. Om die redenen is het effect op het (structurele) arbeidsaanbod naar verwachting beperkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de herinvoering van een tweede schijf in de inkomstenbelasting betekent voor de marginale druk als daarbij ook de verlaging van de algemene heffingskorting en de verhoging van de toeslagen en de arbeidskorting in acht worden genomen. De voorgestelde maatregelen in dit Belastingplan hebben voor 2025 geen grote gevolgen voor de marginale druk.

- Door de verschillende tarieven in de eerste en tweede schijf daalt de marginale druk voor inkomens in de eerste schijf tot circa € 38.000 met 1,15%-punt. Voor inkomens in de tweede schijf tussen € 38.000 en circa € 77.000 stijgt de marginale druk met 0,51%-punt.
- Door het verlagen van de algemene heffingskorting (AHK) en het koppelen van het afbouwpunt aan de hoogte van het minimumloon daalt de marginale druk voor inkomens tussen het oude afbouwpunt van circa € 25.000 en het minimumloon van circa € 28.000 met 6,63%-punt omdat zij niet langer te maken krijgen met de afbouw van de AHK. Voor inkomens in het afbouwtraject van de AHK tussen minimumloon en het einde van de tweede schijf van circa € 77.000 daalt de marginale druk met 0,29%-punt.
- De arbeidskorting wordt volgend jaar niet verhoogd, anders dan de reguliere jaarlijkse indexatie. Door de indexatie wijzigen de opbouwpercentages in het opbouwtraject van de arbeidskorting voor inkomens tot ongeveer € 43.000 in kleine mate. Het afbouwpercentage van de arbeidskorting verandert niet en blijft 6,51%.
- De wijzigingen in de huurtoeslag per 2025 zorgen voor een stijging van de marginale druk, het afbouwpercentage kan oplopen tot 35%. De vereenvoudiging van de huurtoeslag per 2026 leidt juist tot een daling van de marginale druk. Door de aanpassingen in de huurtoeslag wordt het afbouwpad lineair, waardoor het verlies aan huurtoeslag bij een hoger inkomen minder groot is dan voorheen. Dit verlaagt de hoge piek in de marginale druk bij sommige huishoudens met inkomens tussen circa € 35.000 en € 50.000.
- Het gerichter maken van het kindgebonden budget zorgt ervoor dat de marginale druk in het afbouwpad toeneemt van 6,75% in 2024 naar 7,10% in 2025 en stapsgewijs naar 8,5% in 2028.

De leden van de SP-fractie geven aan zich zorgen te maken over extreme vermogensongelijkheid in Nederland en vragen of het klopt dat het

⁵ CPB-Kansrijk-belastingbeleid-2020.pdf

kabinet niet wil sturen op vermogensongelijkheid en vermogensongelijkheid ook niet als een probleem ziet. Ook vragen de leden van de SP-fractie of het kabinet ook afstand neemt van de reactie van het vorige kabinet op het IBO vermogensverdeling en vragen zij of het kabinet – evenals het vorige kabinet – het inzicht uit het IBO onderschrijft dat een te scheven vermogensverdeling een negatief effecten heeft voor economie en maatschappij.

Het IBO vermogensverdeling maakte helder dat bestaande fiscale onevenwichtigheden in het belasten van inkomen uit arbeid en vermogen de verschillen tussen huishoudens in de bestaande vermogensverdeling vergroot. Het IBO wees onder andere op het feit dat het evenwicht tussen de belastingdruk op het inkomen van ondernemers met die van werknemers zoals die bij de invoering van Wet IB2001 is beoogd, in de jaren daarna steeds meer uit het zicht is geraakt. In reactie op deze bevindingen is in afgelopen jaren een flinke stap gezet in het in de belasting op inkomen op arbeid en die op vermogen en het herstel in het globaal evenwicht. Er is in afgelopen periode een pakket aan maatregelen genomen die de lasten op vermogen verzwaren met 5 miljard euro. Een van de belangrijkste maatregelen in het herstel van het globale evenwicht was het verhogen van het lage Vpb-tarief van 15% naar 19% en het verlagen van de bijbehorende schijfgrens van € 395.000. Het is daarmee ook aannemelijk dat met de genomen maatregelen de lastendruk van de rijkste huishoudens meer is toegenomen dan die van andere huishoudens. Dit kabinet houdt deze maatregelen in stand. Als gevolg van amendement Van der Lee bij de behandeling van het BP2024-pakket in de TK is het hoge box 2 tarief per 2024 verhoogd van 31% naar 33%. Daarmee kwam het cumulatieve toptarief van een directeur-groot-aandeelhouder boven het toptarief in box 1 uit. Het vorige kabinet heeft om die reden dat amendement ontraden. In het Hoofdlijnenakkoord is vervolgens juist met oog op globaal evenwicht voorgesteld deze verhoging per 1 januari 2025 terug te draaien naar 31%. Dit voorstel maakt deel uit van het BP2025-pakket. Ik ben van mening dat we hiermee op de goede weg zitten wat betreft globaal evenwicht. We houden de koers die is ingezet door het vorige kabinet volledig in stand. Verder wordt ook door dit kabinet er hard gewerkt aan het invoeren van het nieuwe box-3 stelsel dat het werkelijk rendement belast. Het belasten van het werkelijk rendement op vermogen in box 3 sluit aan bij het gelijker belasten vermogen en zorgt ervoor dat bestaande verschillen tussen huishoudens niet worden vergroot door overheidsbeleid.

De leden van de fractie van de SP vragen om een overzicht van alle maatregelen in het Belastingplan 2025 die betrekking hebben op vermogen. Ook vragen de leden om een soortgelijk overzicht voor de gehele kabinetsperiode. Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1: overzicht van alle maatregelen in het Belastingplan 2025 m.b.t. vermogen

Maatregel	2025	2026	2027	2028	Structureel
Terugdraaien verhoging box 2-tarief	- 210	- 210	- 210	- 210	- 210
Afschaffen vrijstellingen dividendbelasting en box 3 giften vanuit vennootschap	19	25	31	37	37
Verhogen plafond periodieke giftenaftrek IB naar € 1,5 miljoen	- 4	- 8	- 11	- 15	- 19
Behouden inkoopfaciliteit in de dividendbelasting	- 800	- 800	- 800	- 800	- 800
Terugdraaien versobering expatregeling Belastingplan 2024	- 3	- 43	- 98	- 166	- 194
Invoeren constant 27% forfait expatregeling	0	0	109	134	143
Verhogen salarismax	0	0	13	17	23

Maatregel	2025	2026	2027	2028	Structureel
Stapsgewijs afschaffen heffingskorting en vrijstelling groen beleggen	20	20	59	59	59
Versoepelen bezits- en voortzettingseis BOR	0	0	0	0	- 8
Aanpakken rollatorinvesteringen BOR	0	19	19	19	19
Aanpakken dubbel gebruik BOR	1	1	2	2	3
Beperken toegang BOR en DSR tot reguliere aandelen met minimaal 5% belang	1	19	20	20	22
Uitbreiding kleine belangen BOR & DSR per koninklijk besluit	2	2	0	0	0
Aftoppingsgrens pensioenopbouw 2 ^e en 3 ^e pijler twee jaar niet indexeren	18	33	33	33	33
Totaal	- 956	- 942	- 833	- 870	- 892

De vrijstelling van dividendbelasting bij de inkoop van eigen aandelen (de inkoopfaciliteit) is als gevolg van het amendement Van der Lee op het BP2024-pakket met ingang van 1 januari 2025 afgeschaft. Het terugdraaien van het afschaffen van de inkoopfaciliteit is in lijn met het vorige kabinet dat het betreffende amendement had ontraden. Dat geldt tevens voor de het terugdraaien van de verhoging van het hoge box 2 tarief zoals hiervoor is toegelicht en de expatregeling.

Verder zijn tussen het hoofdlijnenakkoord en het pakket Belastingplan 2025 (inclusief amendementen daarop) de volgende wijzigingen aangebracht:

- De taakstellende verlaging van het tarief in box 3 met € 100 miljoen uit het hoofdlijnenakkoord is teruggedraaid ter dekking van het rechtsherstel voor box 3.
- Het versoberen van de giftenaftrek in de inkomstenbelasting is teruggedraaid tijdens de augustusbesluitvorming (zie Miljoenennota 2025) en de versoering van de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting is teruggedraaid als gevolg van amendement Grinwis c.s. (amendement 36 602-90 van de leden Grinwis, Stoffer en van Dijk).
- Het amendement van Grinwis c.s. zorgt er eveneens voor dat het plafond voor periodieke giften wordt verruimd van € 250.000 naar € 1,5 miljoen.
- Ten slotte wordt ter dekking van het amendement Grinwis c.s. de aftoppingsgrens voor pensioengevend loon niet geïndexeerd in 2025 en 2026.

Verder zijn er geen verschillen tussen de kabinetsperiode, het regeerprogramma en pakket BP25.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de gecombineerde inkomenseffecten van het lagere tarief in de eerste schijf, het afbouwen van de algemene heffingskorting (AHK) vanaf een hoger inkomen en de verlaging van het maximale bedrag van de AHK met 335 euro. Ook vragen deze leden naar de inkomenseffecten – op dezelfde wijze uitgesplitst – als de eerste van de twee hierboven genoemde maatregelen wel, maar de laatste (de verlaging van de AHK met 335 euro) niet ingevoerd zouden worden.

In onderstaande tabel worden de inkomenseffecten weergegeven van twee beleidsvarianten voor de vijf inkomenskwintielen en voor alle huishoudens. In kolom (1) worden de mediane inkomenseffecten getoond voor een variant met een lager tarief eerste schijf, het afbouwen van de AHK vanaf een hoger inkomen en verlaging van de AHK met 335 euro. In kolom (2) worden de mediane inkomenseffecten getoond voor een variant

met een lager tarief van de eerste schijf en het afbouwen van de AHK vanaf een hoger inkomen.

Tabel 2: Mediane inkomenseffecten

	(1) Lager tarief eerste schijf, afbouwen AHK vanaf hoger inkomen en verlaging AHK	(2) Lager tarief eerste schijf en afbouwen AHK vanaf hoger inkomen
1° (<=110% WML)	0,4%	1,9%
2° (110–176% WML)	1,1%	2,0%
3° (176–270% WML)	0,9%	1,5%
4° (270–399% WML)	0,9%	1,4%
5° (>399% WML)	0,7%	1,0%
Alle huishoudens	0,8%	1,6%

De leden van de fractie van de SP vragen om de gevolgen voor verschillende inkomensgroepen van de koppeling van de algemene heffingskorting aan het wettelijk minimumloon en de nieuwe manier van indexeren.

In 2024 bouwt de algemene heffingskorting (AHK) af vanaf een inkomen van € 24.812. Dit inkomen ligt lager dan het wettelijk minimumloon (WML), dat in 2024 € 27.235 bedraagt. Dit heeft als gevolg dat iemand die minimumloon verdient in 2024 geen recht heeft op de maximale AHK, maar al in het afbouwpad van de AHK zit en dus een lager bedrag ontvangt. Met ingang van 2025 wordt het afbouwpunt van de AHK gekoppeld aan het wettelijk minimumloon (januaribedrag). Dit betekent dat iemand die WML verdient voortaan de maximale AHK ontvangt. De maatregel leidt ook tot een hogere bijstand en AOW. Dat komt doordat de netto-nettokoppeling waarmee socialezekerheidsuitkeringen zoals de bijstand en AOW worden berekend uitgaat van een referentieminimumloon en deze hierdoor stijgt.

Het punt waarop de AHK volledig is afgebouwd, is gekoppeld aan het aanvangspunt van het toptarief. Belastingplichtigen met een inkomen vanaf het oude afbouwpunt van de AHK (€ 25.110 in 2025) tot aan het aanvangspunt van het toptarief (€ 76.817) ontvangen door de wijziging (iets) meer AHK dan ze zonder het koppelen van het afbouwpunt van de AHK aan het WML hadden ontvangen.

De leden van de fractie van de PvdD vragen waarom gekozen is om de armoede en kinderarmoede niet op te laten lopen ten opzichte van 2024, in plaats van een doelstelling om de armoede en kinderarmoede te verlagen. Via onder andere de intensiveringen van het kindgebonden budget en de huurtoeslag zorgt het kabinet ervoor dat de armoede en kinderarmoede niet toeneemt ten opzichte van 2024. Deze ontwikkeling is een forse daling van de armoede en kinderarmoede ten opzichte van het eerder geraamde basispad. Het kabinet heeft ook andere doelen op het gebied van inkomensondersteuning, waaronder het verbeteren van de positie van werkenden met middeninkomens en de inzet op vereenvoudiging van het stelsel. Het kabinet is van mening dat, ook gezien de spanning tussen de doelstellingen, het juiste evenwicht met dit pakket wordt bereikt.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe het komt dat juist voor eenverdieners een extreem hoge marginale druk kan ontstaan, met een maximum van 94% bij een inkomen van € 45.000. Een hoge marginale druk ontstaat door een samenloop van de inkomstenbelasting met de inkomensafhankelijke afbouwtrajecten van toeslagen. Verschillen in de

marginale druk worden voornamelijk veroorzaakt door verschillen in toeslagen. De afbouw van de zorgtoeslag vindt bijvoorbeeld bij alleenverdieners over een langer inkomenstraject plaats dan bij een alleenstaande omdat de bedragen voor meerpersoonshuishoudens hoger liggen, zodat bij eenzelfde afbouwpercentage een langer inkomenstraject van toepassing is. Bij eenzelfde inkomen ontvangt een alleenverdiener meer inkomensondersteuning dan een meestverdiener, omdat toeslagen op huishoudniveau worden vastgesteld en in het meerverdienershuishouden ook het inkomen van de minstverdienende partner meetelt voor de hoogte van de toeslagen. En de afbouw van het kindgebonden budget voor alleenverdieners met kinderen loopt over een korter traject dan bij alleenstaanden omdat alleenverdieners geen recht hebben op de alleenstaande ouderkop.

Overigens is in de tabellen met cijfers over de marginale druk die gepresenteerd worden bij het Belastingplan uitgegaan van voorbeeldhuishoudens. De marginale druk van een belastingplichtige is afhankelijk van huishoudkenmerken zoals inkomen, aantal kinderen en woonsituatie. De marginale druk voor de meeste huishoudens is aanzienlijk lager dan hetgeen in die tabellen wordt gepresenteerd. Voornamelijk doordat veel huishoudens geen of minder recht hebben op toeslagen, omdat zij bijvoorbeeld niet in een sociale huurwoning wonen en/of geen kinderen hebben. Een zeer hoge marginale druk zien we slechts bij ongeveer 5% van de werkenden: zij hebben een marginale druk van boven de 70%.

De leden van de fractie van de SGP vragen op welke wijze in de komende jaren, zolang er geen nieuw stelsel is, gewerkt kan worden aan het verkleinen van de kloof tussen een- en tweeverdieners. Het kabinet besluit jaarlijks over de koopkrachtontwikkeling. Daarbij is ook oog voor de positie van zowel een- als tweeverdieners. Zoals ook blijkt uit het regeerprogramma heeft het kabinet geen specifieke plannen die gericht zijn op eenverdieners. Wel zal er bij de uitwerking van een nieuw belastingstelsel – waarbij sprake zal zijn van een open dialoog met en in het parlement – aandacht zijn voor de fiscale behandeling van verschillende huishoudtypes.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering nog mogelijkheden ziet om in het komende jaar de extreem hoge marginale druk voor eenverdieners drastisch te verlagen. Allereerst moet worden opgemerkt dat niet alle eenverdieners te maken hebben met een extreem hoge marginale druk. Alleen in heel specifieke situaties (bijvoorbeeld een combinatie van recht op huurtoeslag, het hebben van kinderen en een specifiek inkomensniveau) loopt de marginale druk op tot meer dan 80 of zelfs 90 procent, zoals ook blijkt uit de tabellen met cijfers over de marginale druk in het Belastingplan. Binnen het huidige stelsel is het erg lastig de pieken in de marginale druk drastisch te verlagen. Dat zou gepaard gaan met ofwel forse inkomenseffecten (minder inkomensondersteuning) ofwel grote budgettaire effecten (minder snel afbouwen van inkomensafhankelijke regelingen). Voor een drastische verlaging van de pieken in de marginale druk is een nieuw stelsel van belastingen en toeslagen nodig. Dat kan onmogelijk nog vóór het komende jaar gerealiseerd worden.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering erkent dat een U-vorm voor de structuur van marginale tarieven economisch veel doelmatiger is. Voorts vraagt dit lid of het mogelijk is om de economische schade te bepalen van het feit dat de Nederlandse structuur van marginale tarieven het tegenovergestelde laat zien van wat de economische wetenschap als optimaal beschouwt. Indien nee, waarom niet. Het kabinet erkent dat de theorie van optimale belastingen laat zien dat een U-vorm voor de structuur van marginale tarieven doelmatig kan zijn. Dit

zorgt er namelijk voor dat voor de bulk van de huishoudens (waar het meeste arbeidspotentieel zit) de marginale druk laag is, wat de arbeidsparticipatie ondersteunt. Een gevolg van een dergelijk stelsel is een zeer hoge marginale druk voor de lage inkomens, door bijvoorbeeld snel afbouwende regelingen. Het is echter niet eenvoudig om de resultaten van dit onderzoek zonder meer toe te passen op het Nederlands belastingstelsel en bijvoorbeeld de economische schade te bepalen van het huidige stelsel.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering een theoretisch meer optimaal verloop van de marginale tarieven wenselijk acht en waarom er disproportioneel wordt ingezet op lastenverlichting via inkomensafhankelijke heffingskortingen in plaats van via tarieven. Een van de oorzaken dat onze structuur van marginale tarieven afwijkt van een U-vorm is dat veel toeslagen en kortingen niet alleen gericht zijn op de laagste inkomens, maar ook ondersteuning bieden aan middengroepen. Bij het bijvoorbeeld meer gericht maken hiervan, gaat de middengroep er op achteruit, waar dit kabinet momenteel juist ziet dat de kosten ook voor deze groep oplopen. Snel afbouwende regelingen zouden in de praktijk van ons stelsel bijvoorbeeld zorgen voor aanzienlijke onzekerheid voor huishoudens en een nog hogere marginale druk bij huishoudens waar deze al hoog is. Overigens heeft dit kabinet juist wel gekozen voor lastenverlichting via de tarieven, waarvan ook de werkende middengroepen profiteren. De marginale druk hangt in de praktijk niet alleen af van het individuele inkomen – zoals in het theoretische model –, maar ook van allerlei andere factoren, zoals de eventuele huur, het aantal kinderen, de hoogte van aftrekposten, het vermogen, gebruik van kinderopvang en het inkomen van een eventuele partner. Voor twee werkenden met een gelijk individueel inkomen kan de marginale druk daardoor sterk verschillen (zie bijvoorbeeld bouwstenenrapport). De marginale druk is bovendien moeilijk in te schatten. Het kabinet werkt daarom aan een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Het kabinet wil dat (meer) werk merkbaar loont, voor alle werkenden. De marginale druk zal dus zeker aan bod komen bij de hervorming. Daarnaast zijn het bieden van meer inkomens- en bestaanszekerheid, en vereenvoudiging van het stelsel hierbij belangrijke uitgangspunten.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering het verlagen van de marginale druk voor werkenden een belangrijk politiek doel acht en waarom er wordt ingezet op een methode van lastenverlichting die juist weer bijdraagt aan het verhogen van de marginale druk. Daarnaast wordt gevraagd of de regering kan herkennen dat de inzet van midden op inkomensafhankelijke kortingen altijd bijdraagt aan een hogere marginale druk voor werkenden, terwijl een tariefsverlaging juist inzet op een lagere marginale druk.

Het kabinet vindt het belangrijk dat werken loont en meer gaat lonen. De marginale druk is een van de maatstaven om dit doel aan te toetsen. Het kabinet neemt verschillende maatregelen om de lasten voor huishoudens te verlichten. Deels gaat dit om gerichte maatregelen, zoals het intensiveren van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Hierdoor neemt armoede in de komende jaren niet toe. De inkomensafhankelijkheid binnen de toeslagen zorgt ervoor dat dit terechtkomt bij de huishoudens die de ondersteuning het hardst kunnen gebruiken. Dit gaat gepaard met een verhoogde marginale druk voor inkomens in het afbouwtraject van de toeslagen. Echter, door de lastenverlichting via de tarieven in de inkomstenbelasting wordt de marginale druk voor lagere inkomens juist verlaagd, en helpt ook de vereenvoudiging van de huurtoeslag om extremen in de marginale druk af te vlakken, net als de verlaging van de algemene heffingskorting. Grote verbeteringen in de marginale druk zijn alleen mogelijk wanneer het belasting- en toeslagenstelsel integraal wordt

vereenvoudigd. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet de Kamers hierover verder informeren.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of er in de praktijk sprake is van een fors inkomenseffect dat wordt ervaren wanneer een alleenstaande gaat samenwonen en vragen of het mogelijk is om dat cijfermatig inzichtelijk te maken o.b.v. enkele huishoudtypen. Voorts vraagt dit lid, als aanvulling op deze vragen, of dat ook voor gepensioneerden inzichtelijk gemaakt kan worden.

Onderstaande tabel toont enkele rekenvoorbeelden van het inkomenseffect dat optreedt wanneer twee alleenstaanden gaan samenwonen. In de tabel worden drie situaties weergegeven:

1. Een alleenstaande zonder kinderen met minimumloon (WML) die gaat samenwonen en een fiscaal partnerschap aangaat met een alleenstaande zonder kinderen en minimumloon.
2. Een alleenstaande met kinderen met minimumloon die gaat samenwonen en een fiscaal partnerschap aangaat met een alleenstaande zonder kinderen en minimumloon.
3. Twee personen met alleen AOW die gaan samenwonen en een fiscaal partnerschap aangaan.

We houden in de rekenvoorbeelden geen rekening met de woonsituatie (huur- of koopwoning), daar de woonsituatie vaak verandert bij het gaan samenwonen (mensen gaan in een groter huis wonen, of gaan van huur naar koopwoning et cetera).

Onderstaande tabel laat zien welk inkomenseffect optreedt bij gaan samenwonen. Dit effect hangt af van:

- De doorwerking in toeslagen (in onderstaande voorbeelden wordt rekening gehouden met zorgtoeslag en kindgebonden budget, die bij gaan samenwonen lager uitvallen);
- Doorwerking in heffingskortingen;
- Uitkeringshoogte (in het geval van de AOW-er leidt het samenwonen tot een lagere uitkeringsnorm).

Bij samenwonen treedt ten slotte ook een inkomenseffect op door het samen delen van kosten (bijvoorbeeld voor wonen). Hier wordt in onderstaande voorbeelden geen rekening mee gehouden.

Tabel 3: Besteedbaar inkomen alleenstaanden en samenwonenden, verschillende voorbeelden

	1. Alleenstaande zonder kinderen, WML	1. Paar zonder kinderen, WML + WML	2. Alleenstaande ouder, 2 kinderen, WML	2. Paar, 2 kinderen WML + WML	3. Alleenstaande met AOW	3. Paar met AOW
Bruto inkomen	28,7	57,4	28,7	57,4	20,3	27,9
– pensioen premie/zvw-premie	– 0,7	– 1,4	– 0,7	– 1,4	– 1,1	– 1,5
– belastingen	– 10,0	– 20,1	– 10,0	– 20,1	– 3,6	– 5,0
+ heffingskortingen	8,3	16,7	10,0	18,4	3,6	5,0
Netto inkomen	26,3	52,6	28,0	54,4	19,3	26,5
+ zorgtoeslag	1,6	0,0	1,6	0,0	1,6	3,0
– zorgpremies en eigen risico	– 2,1	– 4,1	– 2,1	– 4,1	– 2,2	– 4,4
+ kindgebonden budget/ kinderbijslag			11,2	6,5		
Besteedbaar inkomen	25,8	48,5	38,8	56,8	18,7	25,1

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering tabellen kan maken met de marginale druk voor werkenden en gepensioneerden zonder kinderen. De tabellen zijn hieronder weergegeven. Voor de AOW-gerechtigde is aangenomen dat er geen sprake is van arbeidsinkomen. Verder zijn de aannames hetzelfde als in de tabellen die bij het Belastingplan gepubliceerd zijn, behalve dan dat er geen sprake is van kinderen.

Merk op dat de marginale druk in geval van extra arbeidsinkomen voor een AOW-gerechtigde over een groot traject lager zal zijn, omdat een werkende AOW'er ook recht heeft op arbeidskorting. De arbeidskorting bouwt op tot een arbeidsinkomen van ruim € 43.000 in 2025. Het traject waarop de marginale druk verlaagd wordt is afhankelijk van hoeveel overig inkomen de AOW'er heeft.

Tabel 4: Marginale druk alleenstaande werkende en alleenstaande AOW-gerechtigde

Bruto inkomen	Marginale druk werkende Alleenstaande	Marginale druk Alleenstaande AOW'er
€ 15.000	8,0%	5,3%
€ 17.500	8,0%	5,3%
€ 20.000	8,0%	5,3%
€ 22.500	25,7%	55,3%
€ 25.000	41,7%	60,8%
€ 27.500	72,5%	73,1%
€ 30.000	87,7%	79,4%
€ 32.500	88,7%	69,6%
€ 35.000	79,9%	71,8%
€ 37.500	81,5%	57,4%
€ 40.000	68,8%	45,7%
€ 42.500	46,0%	45,7%
€ 45.000	53,4%	58,8%
€ 47.500	53,4%	60,7%
€ 50.000	53,4%	60,7%
€ 52.500	53,4%	60,7%
€ 55.000	53,4%	60,7%
€ 57.500	53,4%	53,9%
€ 60.000	53,4%	45,7%
€ 62.500	53,4%	45,7%
€ 65.000	53,4%	45,7%
€ 67.500	53,4%	45,7%
€ 70.000	53,4%	45,7%
€ 72.500	53,4%	45,7%
€ 75.000	53,4%	42,7%
€ 77.500	53,4%	49,5%

Bruto inkomen	Marginale druk werkende Alleenstaande	Marginale druk Alleenstaande AOW'er
€ 80.000	57,2%	49,5%
€ 82.500	58,7%	49,5%
€ 85.000	58,7%	49,5%
€ 87.500	58,7%	49,5%
€ 90.000	58,7%	49,5%
€ 92.500	58,7%	49,5%
€ 95.000	58,7%	49,5%
€ 97.500	58,7%	49,5%
€ 100.000	58,7%	49,5%

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoeveel er per saldo is besteed aan een tariefverlaging in box 1 sinds 2020 en hoeveel er per saldo is besteed aan het uitbreiden of verhogen van de inkomensafhankelijke kortingen sinds 2020, en of de procentuele verhouding tussen deze twee methoden gegeven kan worden. Onderstaande Tabel 5 toont de gevraagde informatie. In het overzicht zijn alle beleidsmaatregelen op het gebied van heffingskortingen en tarieven meegenomen vanaf het Belastingplan 2020 tot en met het Belastingplan 2025. Wijzigingen in de schijfgrenzen zijn meegeteld als een beleidswijziging in de tarieven.

Tabel 5: Budgettaire gevolgen beleidsmaatregelen met betrekking tot tarieven en heffingskortingen in box 1 sinds 2020 (in miljard euro, prijzen 2024, «-» is lastenverlichtend/saldoverslechterend)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc
Heffingskortingen in mrd	- 1,9	- 3,6	- 3,8	- 7,1	- 7,4	- 5,9	- 5,8	- 4,3	- 6,2	- 6,3
Tarieven in mrd	- 0,3	0,2	0,1	- 0,4	1,7	- 1,9	- 2,7	- 3,2	- 3,4	- 2,7
Totaal in mrd	- 2,2	- 3,4	- 3,7	- 7,5	- 5,7	- 7,9	- 8,5	- 7,5	- 9,6	- 9,0
Heffingskortingen in %	85%	107%	102%	94%	130%	75%	68%	57%	64%	70%
Tarieven in %	15%	- 7%	- 2%	6%	- 30%	25%	32%	43%	36%	30%

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt welke hoogte van een inkomens-onafhankelijk belastingvrije voet gefinancierd zou kunnen worden met de opbrengst van het afschaffen van de AHK, de AK, de IACK en de ouderenkorting. Het lid vraagt tevens naar de inkomenseffecten van deze aanpassing. Het afschaffen van de AHK, de AK, de IACK en de ouderenkorting levert in 2025 ruim € 74 miljard op. De belastingvrije voet is voor deze berekening vormgegeven zoals de AHK, waarbij het bedrag voor gepensioneerden gelijk is gesteld aan het bedrag voor belastingplichtigen onder de AOW-leeftijd. Bovendien is de AHK onafhankelijk gemaakt van inkomen. Dit is niet precies hetzelfde als een belastingvrije voet. De reden is dat bij een heffingskorting iedereen recht krijgt op hetzelfde bedrag in euro's, terwijl een belastingvrije voet gunstiger is voor hoge inkomens met een hoger marginaal tarief. Met de € 74 miljard die wordt opgehaald door de heffingskortingen af te schaffen kan een AHK ingevoerd worden die voor iedereen – ongeacht inkomen of leeftijd – gelijk is aan ruim € 4.900. De inkomenseffecten van deze variant zijn sterk afhankelijk van de individuele situatie. Een werkende minstverdiener met een modaal inkomen en kinderen verliest de AK en de IACK (ongeveer € 8.500) en

krijgt daar slechts ongeveer € 2.700 AHK voor terug. Uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden gaan er per saldo op vooruit, mede doordat de gekoppelde uitkeringen stijgen als gevolg van de hogere AHK.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt met hoeveel het tarief in de eerste schijf omlaag kan met de opbrengst van het afschaffen van de AK, de IACK en de ouderenkorting. Het lid vraagt ook naar het effect op het arbeidsaanbod van deze variant. Het afschaffen van de AK, de IACK en de ouderenkorting levert bijna € 42 miljard op in 2025. Dit bedrag kan niet volledig versleuteld worden in de huidige eerste schijf (die loopt tot ruim € 38.000). Daarom is ook de tweede schijf mee verlaagd en is deze weer gelijkgesteld aan de eerste schijf. Het belastingtarief in de eerste schijf kan naar ongeveer 0,2%, samen met de premie volksverzekeringen komt het gecombineerde tarief dan op ongeveer 27,85%. Het tarief in de tweede schijf komt eveneens op ongeveer 27,85% uit.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt om een overzicht van de hoogte van de arbeidskorting voor werkenden in euro's bij inkomens vanaf 0 tot het moment van volledige afbouw, per 1.000 euro. Het gevraagde overzicht is weergegeven in onderstaande Tabel 6.

Tabel 6: Hoogte arbeidskorting bij verschillende inkomensniveaus voor belastingplichtigen jonger dan de AOW-leeftijd

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting
€ 0	€ 0
€ 1.000	€ 81
€ 2.000	€ 161
€ 3.000	€ 242
€ 4.000	€ 322
€ 5.000	€ 403
€ 6.000	€ 483
€ 7.000	€ 564
€ 8.000	€ 644
€ 9.000	€ 725
€ 10.000	€ 805
€ 11.000	€ 886
€ 12.000	€ 966
€ 13.000	€ 1.230
€ 14.000	€ 1.530
€ 15.000	€ 1.830
€ 16.000	€ 2.130
€ 17.000	€ 2.431
€ 18.000	€ 2.731
€ 19.000	€ 3.031
€ 20.000	€ 3.332
€ 21.000	€ 3.632

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting
€ 22.000	€ 3.932
€ 23.000	€ 4.233
€ 24.000	€ 4.533
€ 25.000	€ 4.833
€ 26.000	€ 5.133
€ 27.000	€ 5.236
€ 28.000	€ 5.259
€ 29.000	€ 5.281
€ 30.000	€ 5.304
€ 31.000	€ 5.326
€ 32.000	€ 5.349
€ 33.000	€ 5.372
€ 34.000	€ 5.394
€ 35.000	€ 5.417
€ 36.000	€ 5.439
€ 37.000	€ 5.462
€ 38.000	€ 5.484
€ 39.000	€ 5.507
€ 40.000	€ 5.530
€ 41.000	€ 5.552
€ 42.000	€ 5.575
€ 43.000	€ 5.597
€ 44.000	€ 5.538
€ 45.000	€ 5.473
€ 46.000	€ 5.408
€ 47.000	€ 5.343
€ 48.000	€ 5.278
€ 49.000	€ 5.213
€ 50.000	€ 5.148
€ 51.000	€ 5.083
€ 52.000	€ 5.018
€ 53.000	€ 4.953
€ 54.000	€ 4.887
€ 55.000	€ 4.822
€ 56.000	€ 4.757
€ 57.000	€ 4.692

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting
€ 58.000	€ 4.627
€ 59.000	€ 4.562
€ 60.000	€ 4.497
€ 61.000	€ 4.432
€ 62.000	€ 4.367
€ 63.000	€ 4.302
€ 64.000	€ 4.236
€ 65.000	€ 4.171
€ 66.000	€ 4.106
€ 67.000	€ 4.041
€ 68.000	€ 3.976
€ 69.000	€ 3.911
€ 70.000	€ 3.846
€ 71.000	€ 3.781
€ 72.000	€ 3.716
€ 73.000	€ 3.651
€ 74.000	€ 3.585
€ 75.000	€ 3.520
€ 76.000	€ 3.455
€ 77.000	€ 3.390
€ 78.000	€ 3.325
€ 79.000	€ 3.260
€ 80.000	€ 3.195
€ 81.000	€ 3.130
€ 82.000	€ 3.065
€ 83.000	€ 3.000
€ 84.000	€ 2.934
€ 85.000	€ 2.869
€ 86.000	€ 2.804
€ 87.000	€ 2.739
€ 88.000	€ 2.674
€ 89.000	€ 2.609
€ 90.000	€ 2.544
€ 91.000	€ 2.479
€ 92.000	€ 2.414
€ 93.000	€ 2.349

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting
€ 94.000	€ 2.283
€ 95.000	€ 2.218
€ 96.000	€ 2.153
€ 97.000	€ 2.088
€ 98.000	€ 2.023
€ 99.000	€ 1.958
€ 100.000	€ 1.893
€ 101.000	€ 1.828
€ 102.000	€ 1.763
€ 103.000	€ 1.698
€ 104.000	€ 1.632
€ 105.000	€ 1.567
€ 106.000	€ 1.502
€ 107.000	€ 1.437
€ 108.000	€ 1.372
€ 109.000	€ 1.307
€ 110.000	€ 1.242
€ 111.000	€ 1.177
€ 112.000	€ 1.112
€ 113.000	€ 1.047
€ 114.000	€ 981
€ 115.000	€ 916
€ 116.000	€ 851
€ 117.000	€ 786
€ 118.000	€ 721
€ 119.000	€ 656
€ 120.000	€ 591
€ 121.000	€ 526
€ 122.000	€ 461
€ 123.000	€ 396
€ 124.000	€ 330
€ 125.000	€ 265
€ 126.000	€ 200
€ 127.000	€ 135
€ 128.000	€ 70
€ 129.000	€ 5

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting
€ 130.000	€ 0

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoeveel gepensioneerden ten minste 1 euro arbeidskorting hebben ontvangen in 2020, 2021, 2022 respectievelijk 2024 en of er een trend waarneembaar is. Tabel 7 toont het aantal belastingplichtigen ouder dan de AOW-leeftijd met recht op arbeidskorting (gerekend vanaf het jaar na het jaar waarin de AOW-leeftijd wordt bereikt). Er is geen duidelijke trend zichtbaar in deze aantallen.

Tabel 7: Aantal belastingplichtigen ouder dan de AOW-leeftijd met recht op arbeidskorting

	2020	2021	2022	2023	2024
AOW-gerechtigden met recht op arbeidskorting	353.000	350.000	374.000	367.000	369.000

Ook vraagt dit lid of aangegeven kan worden hoeveel gepensioneerden met arbeidskorting erbij zullen komen, als de arbeidskorting voor gepensioneerden gelijk zou worden gesteld aan de arbeidskorting voor werkenden. AOW-gerechtigden hebben net als andere belastingplichtigen recht op arbeidskorting als ze werken. De arbeidskorting voor werkenden en gepensioneerden is momenteel vergelijkbaar. Omdat mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd geen AOW-premie betalen hebben zij ook evenredig recht op minder arbeidskorting dan belastingplichtigen die de AOW-leeftijd nog niet bereikt hebben. In theorie kan de arbeidsparticipatie van ouderen verbeterd worden door het introduceren van een aparte, hogere arbeidskorting voor AOW-gerechtigden. Het is niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te geven van de arbeidsmarkteffecten van een hogere arbeidskorting voor AOW-gerechtigden.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt naar de hoogte van de arbeidskorting bij inkomens van € 10.000 tot het moment van volledige afbouw, van werkenden respectievelijk gepensioneerden. Onderstaande Tabel 8 toont de gevraagde informatie.

Tabel 8: Hoogte arbeidskorting voor belastingplichtigen jonger en ouder dan de AOW-leeftijd voor verschillende inkomensniveaus

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting – jonger dan de AOW-leeftijd	Arbeidskorting – ouder dan de AOW-leeftijd
€ 10.000	€ 805	€ 404
€ 15.000	€ 1.830	€ 916
€ 20.000	€ 3.332	€ 1.667
€ 25.000	€ 4.833	€ 2.418
€ 30.000	€ 5.304	€ 2.654
€ 35.000	€ 5.417	€ 2.711
€ 40.000	€ 5.530	€ 2.767
€ 45.000	€ 5.473	€ 2.739
€ 50.000	€ 5.148	€ 2.576
€ 55.000	€ 4.822	€ 2.413

Arbeidsinkomen	Arbeidskorting – jonger dan de AOW-leeftijd	Arbeidskorting – ouder dan de AOW-leeftijd
€ 60.000	€ 4.497	€ 2.250
€ 65.000	€ 4.171	€ 2.088
€ 70.000	€ 3.846	€ 1.925
€ 75.000	€ 3.520	€ 1.762
€ 80.000	€ 3.195	€ 1.599
€ 85.000	€ 2.869	€ 1.436
€ 90.000	€ 2.544	€ 1.273
€ 95.000	€ 2.218	€ 1.110
€ 100.000	€ 1.893	€ 947
€ 105.000	€ 1.567	€ 784
€ 110.000	€ 1.242	€ 621
€ 115.000	€ 916	€ 459
€ 120.000	€ 591	€ 296
€ 125.000	€ 265	€ 133
€ 130.000	€ 0	€ 0

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt wat de meest actuele opbrengst is van het volledig en in één keer fiscaliseren van de AOW-premie. Het direct en volledig fiscaliseren van de AOW-premie zou in 2025 leiden tot een opbrengst van € 6,8 miljard. De structurele opbrengst ligt aanzienlijk lager, doordat de premiegrens voor de premie volksverzekeringen (eindpunt eerste schijf box 1) gedeeltelijk geïndexeerd wordt.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoeveel AOW-premie er in totaal niet wordt betaald door de werknemers respectievelijk zelfstandigen met inkomens tussen de € 10.000 en € 40.000. Dit lid vraagt ook of de regering de zienswijze deelt dat er de facto sprake is van een bijna volledige AOW-premievrijstelling voor zelfstandigen met een inkomen tot € 40.000 per jaar. Het klopt dat de effectieve AOW-premie voor een zelfstandige laag is (maximaal 3,8% bij een winst van € 40.000 in 2024). Hier kan op verschillende manieren naar gekeken worden. Een zelfstandige is in 2024 gewoon AOW-premie verschuldigd over de eerste € 38.098 aan belastbaar inkomen. Vervolgens wordt door heffingskortingen minder belasting (en premie volksverzekeringen) afgedragen. Bij zelfstandigen speelt ook nog mee dat het belastbaar inkomen verlaagd wordt door (onder andere) de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Als de AOW-premie helemaal niet zou bestaan, dan zouden werkenden per saldo dus pas bij een veel hoger inkomen belasting gaan betalen. Als de aftrekposten voor zelfstandigen en de heffingskortingen niet zouden bestaan, dan zou de effectieve AOW-premie 17,9% zijn over de eerste € 38.098 aan inkomen. Door een stelsel te simuleren waarin de heffingskortingen en aftrekposten niet bestaan, zou een beeld gevormd kunnen worden over hoeveel AOW-premie er nu niet betaald wordt door werkenden aan de onderkant. Daarbij zouden echter zoveel aannames en veronderstellingen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld over de terugsluis van dit extra belastinggeld en eventuele gedragseffecten, dat het antwoord een onverantwoord hoog fictief gehalte zou krijgen.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering kan herkennen dat de verhoging van de arbeidskorting de marginale druk van werkende middeninkomens heeft verhoogd. Daarnaast wordt gevraagd of de Minister van Financiën voorstander is van het verhogen van de marginale druk. Ook vraagt het lid van de fractie van 50PLUS zich af of koopkrachtverbetering belangrijker wordt geacht dan de prikkel om meer te werken. In de afgelopen jaren is de arbeidskorting meermaals verhoogd om de lasten op arbeid te verlagen. Voor veel mensen heeft dit tegelijkertijd de marginale druk verhoogd. Het kabinet is geen voorstander van het verhogen van de marginale druk. Soms is dit echter het gevolg van het balanceren tussen verschillende doelstellingen, zoals het bieden van gerichte inkomensondersteuning om armoede niet te laten toenemen en tegelijkertijd werken meer te laten lonen. In het pakket aan maatregelen voor 2025 wordt de arbeidskorting niet verhoogd, maar onder andere lastenverlichting geboden via de tarieven in de inkomstenbelasting.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering erkent dat het verhogen van inkomensafhankelijke kortingen op gespannen voet staat met de doelstelling dat werken meer moet lonen. Ook wordt gevraagd of de regering de constatering deelt dat de regering het credo dat werken moet lonen minder belangrijk vindt met de keuze om inkomensafhankelijke kortingen te verhogen.

Het kabinet heeft verschillende doelstellingen in acht genomen bij de samenstelling van het pakket aan maatregelen voor een evenwichtige ontwikkeling van de koopkracht van huishoudens, bijvoorbeeld het feit dat werken meer moet lonen, maar ook dat armoede in het algemeen en onder kinderen niet toeneemt in de komende jaren en dat het belastingstelsel begrijpelijker moet worden. Deze doelstellingen kunnen op gespannen voet staan met elkaar. Om inkomensondersteuning gericht en dus betaalbaar te houden, bestaan er inkomensafhankelijke regelingen. Een verhoging van deze regelingen zorgt er in principe voor dat de marginale druk van mensen in het afbouwpad stijgt. Dit schuurt inderdaad met de doelstelling om werken meer te laten lonen, maar om daaraan tegemoet te komen wordt de huurtoeslag vereenvoudigd en is er lastenverlichting via de tarieven in de inkomstenbelasting. Het gepresenteerde pakket voor 2025 komt dus zoveel mogelijk tegemoet aan alle verschillende doelen van het kabinet. In de samenstelling is geen doelstelling belangrijker bevonden dan andere doelstellingen.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering de zienswijze deelt dat gepensioneerden met een hoger pensioen er niet of nauwelijks op vooruit zijn gegaan. Ook wordt gevraagd of de regering een overzicht kan geven van de gemiste indexatie bij de grote vijf pensioenfondsen ABP, PFZW, PME, PMT en Bouw sinds 2008. Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering begrip heeft voor gepensioneerden die het verhogen van de arbeidskorting in plaats van het verlagen van het tarief optellen bij de door hen gemiste indexatie en dit zien als een dubbele klap.

Het kabinet deelt de zienswijze dat gepensioneerden met een hoger pensioen er niet of nauwelijks op vooruit zijn gegaan niet. Waar in de afgelopen jaren vorige kabinetten inderdaad hebben gekozen voor een intensivering van de arbeidskorting, is met de Miljoenennota voor 2025 juist gekozen voor een tariefsverlaging. Gepensioneerden hebben hier profijt van. De berekening met voorbeeldhuishoudens van het Ministerie van SZW laten bijvoorbeeld zien dat een aan paar met enkel een AOW-uitkering er 1,3% op vooruit gaan in 2025 en dat een alleenstaande AOW'er met een aanvullend pensioen er 1,2% op vooruit gaat in de koopkracht.

Uit onderstaande tabel blijkt dat gepensioneerden van de 5 grote pensioenfondsen in de afgelopen 10 jaar verschillend zijn geïndexeerd en hiermee verschillende cumulatieve achterstanden hebben opgelopen. Wel

blijkt uit het overzicht dat gepensioneerden over de afgelopen 10 jaar erop vooruit zijn gegaan in nominale termen.

Pensioenfondsen kunnen indexeren op basis van loon- of prijsindexatie. Welke wordt gevolgd is afhankelijk van wat in het pensioenreglement is opgenomen. In onderstaande tabel is prijsinflatie weergegeven en is de indexatie bij de vijf grootste pensioenfondsen weergegeven. De indexatie-achterstand die hieronder wordt weergegeven hoeft dus niet te corresponderen met de daadwerkelijke indexatieachterstand als het fonds bijvoorbeeld indexeert op basis van looninflatie.

Met de komst van het nieuwe pensioenstelsel wordt het indexeren van pensioenen eenvoudiger. Dit komt omdat buffers kleiner worden in het nieuwe pensioenstelsel. Vooruitlopend hierop kunnen pensioenfondsen die willen overstappen naar het nieuwe pensioenstelsel gebruik maken van versoepelde indexatieregels.

Tabel 9: Met CPI (afgeleid) cumulatieve indexatie en cumulatieve indexatie-achterstand in % (2013 = 100)

		2014	2015	2016	2017	2018
	CPI (afgeleid (CBS))	100,60	101,00	101,31	102,72	104,16
ABP	Indexatie	100,50	100,50	100,50	100,50	100,50
Bouwnijverheid	Indexatie	100,15	100,15	100,15	100,74	101,82
PMT	Indexatie	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PME	Indexatie	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Zorg en Welzijn	Indexatie	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
ABP	Indexatie achterstand	0,10	0,50	0,81	2,22	3,66
Bouwnijverheid	Indexatie achterstand	0,45	0,85	1,16	1,98	2,34
PMT	Indexatie achterstand	0,60	1,00	1,31	2,72	4,16
PME	Indexatie achterstand	0,60	1,00	1,31	2,72	4,16
Zorg en Welzijn	Indexatie achterstand	0,60	1,00	1,31	2,72	4,16
		2019	2020	2021	2022	2023
	CPI (afgeleid (CBS))	105,83	107,10	109,78	122,73	126,41
ABP	Indexatie	100,50	100,50	100,50	114,92	118,40
Bouwnijverheid	Indexatie	102,08	102,08	103,88	119,78	119,78
PMT	Indexatie	100,00	100,00	100,00	105,49	108,87
PME	Indexatie	100,00	100,00	100,00	107,49	110,99
Zorg en Welzijn	Indexatie	100,00	100,00	100,00	108,70	113,92
ABP	Indexatie achterstand	5,33	6,60	9,28	7,81	8,01
Bouwnijverheid	Indexatie achterstand	3,74	5,01	5,90	2,95	6,63
PMT	Indexatie achterstand	5,83	7,10	9,78	17,24	17,55

		2014	2015	2016	2017	2018
PME	Indexatie achterstand	5,83	7,10	9,78	15,24	15,42
Zorg en Welzijn	Indexatie achterstand	5,83	7,10	9,78	14,03	12,49

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt waarop – met betrekking tot het gewijzigde amendement Jetten c.s. over middelen voor het vervolgonderwijs – precies de besparing gebaseerd is, bij het flexibiliseren van de AOW leeftijd met meerdere jaren. Voorts vraagt dit lid of de SVB of de regering reeds een analyse gemaakt heeft van de uitvoerbaarheid van deze maatregel, en hoe deze maatregel werkt in relatie tot het aanvullend pensioen. Het voorstel is niet op korte termijn uitvoerbaar. Om de exacte termijn te kunnen bepalen is eerst een uitvoeringstoets nodig. Dan kan pas bepaald worden wanneer de besparing kan worden ingeboekt. Het voorstel biedt geen structurele dekking. De besparing op AOW-uitkeringslasten op de korte termijn valt weg tegen de hogere kosten buiten de begrotingshorizon alvorens het structureel 0 wordt. Gerechtigden stellen de ingangsdatum van de AOW-uitkering immers uit. Het gaat dus om incidenteel lagere uitgaven. Structureel (ca. 2050) worden de budgettaire gevolgen verondersteld neutraal te zijn door het toepassen van een actuariael neutraal kortingspercentage. De maatregel heeft wel structureel hogere uitvoeringslasten van € 4 miljoen tot gevolg. Dit voorstel maakt de uitvoering van de AOW complexer. Het draagt niet bij aan vereenvoudiging. Dit voorstel vergt aanpassingen van de systemen bij de SVB. De rekenmodules voor het berekenen van de AOW-uitkering moeten worden aangepast, vanwege de opslagpercentages en eventueel de deeltijdfactor. Daarnaast ontstaat een zorgplicht voor de SVB om mensen te begeleiden, adviseren tot een goede keuze. Dit vergt maatwerk en is arbeidsintensief. Als mensen hun AOW uitstellen heeft dit geen doorwerking op de ingangsdatum of hoogte van het aanvullend pensioen. Deze keuze met betrekking tot het aanvullend pensioen hebben mensen op dit moment al. De AOW is een volksverzekering die gebaseerd is op een verzekeringsperiode van 50 jaar en die verzekering wordt opgebouwd als men 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd in Nederland woont of werkt. Het aanvullend pensioen is gebaseerd op arbeidsinkomen en het aantal gewerkte jaren.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt wat de gevolgen voor ex-partners zijn, wanneer een individu besluit om zijn of haar AOW enkele jaren later te laten ingaan, als het amendement Jetten c.s. dit mogelijk zou maken. Behalve de directe inkomenseffecten van een latere AOW voor de betrokkene zelf, zijn er geen directe gevolgen voor ex-partners. De verzekering voor de AOW bouwt iemand individueel op over een periode van 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd door in Nederland te wonen of te werken. De AOW is inkomensonafhankelijk. Uitstel van AOW door een persoon zorgt er dus niet voor dat een mogelijke ex-partner een lagere AOW zal krijgen. Dit recht is individueel opgebouwd en de uitkeringshoogte is alleen afhankelijk van of iemand voor de AOW is aangemerkt als alleenstaand of als partner.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de regering kan aangeven of de grote verscheidenheid in Zvw-tarieven een complicerende factor is of kan zijn, voor werkgevers of voor individuele belastingbetalers. Voorts vraagt dit lid of er voornemens zijn om het aantal verschillende tarieven te verminderen en indien nee, waarom niet. Ten slotte vraagt dit lid, indien ja, wat de regering een wenselijke doelstelling de regering acht in dit

verband. De inkomensafhankelijke bijdrage ZVW bestaat uit twee verschillende heffingen met allebei een eigen tarief: de werkgeversheffing Zvw met een hoog tarief en de bijdrage Zvw met een verlaagd tarief. De hoofdregel is dat over inkomen waarover een werkgever (of uitkeringsinstantie) de werkgeversheffing heeft afgedragen geen bijdrage Zvw is verschuldigd. Over ander inkomen, zoals bijvoorbeeld dat van een zelfstandige of een gepensioneerde is de bijdrage Zvw verschuldigd. Om mensen inzicht te geven of over hun inkomen een werkgeversheffing wordt betaald of dat zij zelf een bijdrage Zvw moeten betalen, worden er 26 mogelijke situaties toegelicht op de website van de Belastingdienst. Ook staan hier een (beperkt) aantal uitzonderingen. Voor de meeste werkgevers voegt het huidige systeem van de Inkomensafhankelijke bijdrage Zvw geen complexiteit toe. Deze werkgevers weten immers al waarom een van hun werknemers in een afwijkende situatie valt, bijvoorbeeld als directeur-grotaandeelhouder, militair of als loonvisser, en deze werkgevers moeten daar ook al rekening mee houden bij de aangifte van loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Voor de meeste individuele belastingbetalers is de situatie ook niet complex. Voor gepensioneerden en AOW-ontvangers houdt de uitkerende instantie al de bijdrage Zvw in. Zelfstandigen moeten de bijdrage zelf afdragen, tegelijkertijd met hun inkomstenbelasting. Het kabinet heeft geen voornemens om de systematiek van de werkgeversheffing Zvw en de bijdrage Zvw te veranderen.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of een tabel voorzien kan worden, waarin de door werkgever betaalde inkomensafhankelijke Zvw-premie bij lonen van 5 duizend euro in stappen met 5 duizend euro tot 100 duizend euro, en het belastingvoordeel getoond kan worden. In onderstaande tabel wordt voor 2024 voor verschillende inkomensniveaus de feitelijk door de werkgever betaalde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (IAB) getoond. De inkomensniveaus corresponderen steeds met het belastbaar inkomen (de grondslag voor de IAB). De derde kolom van de tabel toont de extra IAB die een werkgever zou afdragen indien er geen maximumbijdrageplichtig inkomen zou gelden (in 2024: 71.628 euro), ofwel het belastingvoordeel voor de werkgever van de maximering van het bijdrageplichtig inkomen.

Tabel 10: Betaalde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw

Hoogte belastbaar inkomen (grondslag voor IAB, in euro's)	Door werkgever afgedragen IAB (euro)	Belastingvoordeel werkgever maximering bijdrageplichtig inkomen
5.000	329	0
10.000	657	0
15.000	986	0
20.000	1.314	0
25.000	1.643	0
30.000	1.971	0
35.000	2.300	0
40.000	2.628	0
45.000	2.957	0
50.000	3.285	0
55.000	3.614	0

Hoogte belastbaar inkomen (grondslag voor IAB, in euro's)	Door werkgever afgedragen IAB (euro)	Belastingvoordeel werkgever maximering bijdrageplichtig inkomen
60.000	3.942	0
65.000	4.271	0
70.000	4.599	0
75.000	4.706	222
80.000	4.706	550
85.000	4.706	879
90.000	4.706	1.207
95.000	4.706	1.536
100.000	4.706	1.864

Het lid van de fractie van 50PLUS verwijst naar tabel 1 van de nota naar aanleiding van het verslag van 12 april jongstleden, in het kader van de wijziging van de Wet minimumloon in verband met een bijzondere verhoging van het Wettelijk Minimumloon met 1,2%, en vraagt of de regering aansluitend op deze tabel, in een aparte tabel tonen wat de nominale AOW-premie in euro zou zijn bij de gegeven inkomens en wat de werkelijk betaalde premie in euro's is, voor de vier genoemde categorieën van werknemers en zelfstandigen. Voorts vraagt dit lid of de regeling de zienswijze deelt dat de grondslag voor AOW premieheffing wordt uitgehold of reeds is uitgehold. Onderstaande tabellen tonen de effectieve AOW-premie die betaald wordt en de nominale AOW-premie wanneer er geen heffingskortingen zouden bestaan. Het effect van de heffingskortingen is dat de grondslag voor zowel de belasting- als premieheffing lager uitvalt. Het kabinet is van mening dat het een beoogd effect is dat heffingskortingen korting geven op te betalen belastingen en premies.

Tabel 11: Alleenstaanden & alleenverdieners, premiebedragen x 1.000 euro

Bruto inkomen	Effectief premie- percentage	Effectieve premie	Nominale premie
10	0,0%	0,0	1,7
15	0,3%	0,0	2,6
20	0,9%	0,2	3,5
25	1,2%	0,3	4,3
30	4,0%	1,1	5,2
35	6,1%	2,1	6,0
40	7,8%	3,0	6,8

Tabel 12: Tweeverdieners, premiebedragen x 1.000 euro

Bruto inkomen	Effectief premie- percentage	Effectieve premie	Nominale premie
10	0,0%	0,0	3,5
15	0,3%	0,1	5,2
20	0,9%	0,3	6,9

Bruto inkomen	Effectief premie- percentage	Effectieve premie	Nominale premie
25	1,2%	0,6	8,7
30	4,0%	2,3	10,4
35	6,1%	4,1	12,0
40	7,8%	5,9	13,6

Tabel 13: Zelfstandigen, premiebedragen x 1.000 euro

Bruto inkomen	Effectief premie- percentage	Effectieve premie	Nominale premie
10	0,0%	0,0	1,0
15	0,0%	0,0	1,7
20	0,0%	0,0	2,5
25	0,0%	0,0	3,3
30	0,0%	0,0	4,1
35	1,9%	0,7	4,8
40	3,8%	1,5	5,6

3. Eenverdieners

De leden van de fractie van de VVD vragen welke maatregelen het kabinet neemt om de doelgroep van de maatregel zo goed mogelijk in beeld te krijgen. Ook vragen deze leden hoe het kabinet de in de uitvoeringstoets beschreven risico's met betrekking tot terugvorderingen bij een financieel kwetsbare groep beoordeelt.

Zoals in de uitvoeringstoets is beschreven, zal de Belastingdienst – om belastingplichtigen zoveel mogelijk te ondersteunen bij de toepassing van de regeling – zich inspannen om de doelgroep voor zover mogelijk actief te benaderen en te ondersteunen bij het aanvragen van een voorlopige aanslag en het doen van de aangifte inkomstenbelasting. Omdat het recht op een voorlopige teruggaaf gebaseerd wordt op geschatte gegevens voorafgaand aan het belastingjaar en gevoelig is voor tussentijdse veranderingen in inkomen en persoonlijke omstandigheden, wordt het wenselijk geacht degenen die hulp hebben gekregen bij hun aanvraag voor een voorlopige aanslag ook gedurende het belastingjaar nog eens uit te nodigen om na te gaan of de schatting moet worden aangepast in verband met gewijzigde omstandigheden.

Ook voor de Belastingdienst is het niet mogelijk om aan het begin van het jaar vast te stellen wat iemands inkomen zal zijn en of relevante persoonlijke omstandigheden in de loop van het jaar zullen veranderen. Met deze aanpak wordt daarom niet de gehele groep rechthebbenden bereikt, namelijk niet degenen waar de Belastingdienst over onvoldoende actuele gegevens beschikt om te beoordelen dat een belastingplichtige vermoedelijk recht heeft op de tegemoetkoming en evenmin als een belastingplichtige het verzoek van de Belastingdienst om zich voor hulp te melden niet opvolgt. Ten slotte zullen bij gemaakte selecties ook belastingplichtigen naar voren komen voor wie aan het loket vervolgens blijkt dat zij niet voor de uit te betalen heffingskorting in aanmerking komen.

Het kabinet ziet dat de maatregel een groot beroep doet op het doenvermogen. Niets doen is echter ook geen optie voor het kabinet. Er bestaat namelijk een aanzienlijke groep huishoudens in Nederland die te weinig geld heeft om rond te komen doordat verschillende regelingen voor

inkomenssteun op elkaar inwerken. Deze situatie heeft bovendien te lang voortgeduurd.

In samenwerking met betrokken partijen wordt nader onderzocht wat de overgang van de tijdelijke regeling naar de fiscale oplossing precies betekent voor huishoudens, hoe dat proces goed kan verlopen en of aanvullende informatie of hulp nodig is.

Ik merk hierbij op dat de uitvoeringstoets waarover de leden van de fractie van de VVD vragen stellen, is geschreven naar aanleiding van het oorspronkelijk in het Belastingplan 2025 opgenomen voorstel. Het is standaard dat wanneer een amendement wordt aangenomen, de Belastingdienst een nieuwe uitvoeringstoets opstelt, die in de loop van 2025 wordt opgeleverd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of door het aangenomen amendement Stoffer c.s. de zorgen over de handhaafbaarheid en de complexiteit van de maatregel afnemen. Oorspronkelijk waren in de voorgestelde maatregel twee voorwaarden opgenomen om de gedeeltelijke herintroductie van de uitbetaalbaarheid zoveel mogelijk te richten op de specifieke doelgroep. Met het laten vervallen van één van deze voorwaarden (namelijk de afbouw met de arbeidskorting), wordt de regeling inderdaad iets eenvoudiger. Het blijft echter een complexe regeling. Burgers moeten aangifte doen om gebruik te maken van de regeling. Burgers die in de actualiteit de tegemoetkoming willen ontvangen, moeten een voorlopige aangifte doen. Om tot de uitbetaling van het juiste bedrag te komen, moeten belastingplichtigen daarbij een inschatting maken van hun inkomen. De praktijk leert dat dit ingewikkeld is. Het risico op niet-gebruik blijft bestaan en ook het risico op terugvordering verdwijnt niet. De regeling blijft dus ook voor de Belastingdienst complex. Tegenover het feit dat de regeling iets eenvoudiger wordt door het amendement, wordt tegelijkertijd de doelgroep voor de regeling groter.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of er geen gemakkelijkere manier is om deze maatregel te implementeren. Aan de fiscale oplossing van de alleenverdienersproblematiek en de tijdelijke regeling die wordt uitgevoerd door gemeenten, is een uitvoerig onderzoekstraject voorafgegaan.

Burgers moeten aangifte doen om gebruik te maken van de regeling. Als burgers in de actualiteit de tegemoetkoming willen ontvangen om zo niet onder bestaansminimum te komen, is er voor deze fiscale maatregel geen andere oplossing mogelijk dan dat zij een voorlopige aanslag aanvragen. De burger is namelijk de enige die over de actuele gegevens ten aanzien van het eigen inkomen en dat van de fiscale partner beschikt die nodig zijn om te bepalen of er een recht op de tegemoetkoming bestaat.

4. Giftenaftrek

De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting (Vpb) weliswaar blijft bestaan, maar dat de bezuiniging op het schenken uit bedrijven niet wordt teruggedraaid. De leden van de fracties van CDA en D66 vragen waarom ervoor is gekozen om voor te stellen de regeling «geven uit de vennootschap» af te schaffen.

Het klopt dat de giftenaftrek in de Vpb blijft bestaan. Giften door de vennootschap aan algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) of steunstichtingen sociaal belang behartigende instellingen blijven aftrekbaar tot ten hoogste 50% van de winst met een maximum van € 100.000 voor (al dan niet periodieke) giften. Bij een gift aan een culturele ANBI mag de maximale aftrek in de Vpb worden verhoogd met 50% van het bedrag van de giften tot ten hoogste € 2.500.

Het kabinet stelt voor om de regeling geven uit de vennootschap af te schaffen, omdat naar het oordeel van het kabinet de regeling overbodig is en het belastingstelsel onnodig ingewikkeld maakt. Het geven uit de vennootschap vormt een inbreuk op de bestaande fiscale systematiek voor giften die worden gedaan vanuit de vennootschap. Als bedrijven goede doelen steunen door middel van sponsoring of reclame, vormen deze geen giften maar zakelijke kosten, die net als andere bedrijfskosten aftrekbaar zijn van de winst voor de Vpb. Ook uitgaven die worden gedaan in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen zijn zakelijk en dus in principe aftrekbaar. Giften die zijn gedaan vanuit aandeelhoudersmotieven (de wens van een aandeelhouder om een goed doel te steunen) zijn niet-zakelijk en zijn in beginsel voor de Vpb niet aftrekbaar bij de vennootschap, maar worden gezien als uitdelingen die onderworpen zijn aan dividendbelasting. Bij een aanmerkelijkbelanghouder vormt de uitdeling inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2). Deze giften horen dan ook ten laste te komen van de aanmerkelijkbelanghouder die daarbij net als andere burgers/particulieren kan worden gefaciliteerd door de giftenaftrek in de inkomstenbelasting (IB). Het kabinet is van oordeel dat het voor de behandeling van de aftrekbaarheid van giften niet hoort uit te maken of het geld vanuit een vennootschap komt of privé vanuit andere bronnen: daarmee is de regeling geven uit de vennootschap overbodig. Verder leidt de regeling geven uit de vennootschap naar verwachting tot ongewenste constructies. Het kabinet vindt de risico's op oneigenlijk gebruik en het optuigen van fiscale constructies als gevolg van deze regeling onwenselijk. De voorgestelde afschaffing van de regeling geven uit de vennootschap draagt naar de inschatting van het kabinet bij aan een eenvoudiger en doelmatiger belastingstelsel. Dit blijkt ook uit de uitvoeringstoets.⁶

De leden van de fracties van het CDA, D66, en de ChristenUnie vragen of het kabinet voornemens is om steward-ownership niet fiscaal te bemoeilijken zodat het niet nodig is om daarbij een deel van het bedrijf te verkopen om de dividend- en inkomstenbelasting te voldoen. De leden van de fractie van D66 vragen in dat kader ook of het kabinet het met hen eens is dat bedrijfsstructuren die meer investeren voor de lange termijn een toegevoegde waarde kunnen zijn voor de Nederlandse economie. Het kabinet is het met de leden van de fractie van D66 eens dat bedrijfsstructuren die meer investeren voor de lange termijn een toegevoegde waarde kunnen zijn voor de Nederlandse economie. Voor wat betreft steward-ownership kan er in ieder geval op worden gewezen dat er een vrijstelling van schenkbelasting geldt indien wordt geschonken aan een steward-owner die als een algemeen nut beogende instelling (ANBI) kwalificeert. Wat betreft de giftenaftrek gelden voor iedereen dezelfde grenzen. Als men een steward-owned structuur wil opzetten, is dat een persoonlijke keuze, waar men vrij in is, maar waarvoor geen noodzaak geldt voor een overheidsbijdrage. Het kabinet wil een eenvoudiger belastingstelsel en daarin past geen nieuwe regeling voor steward-ownership. Vooralsnog ziet het kabinet geen reden om andere maatregelen inzake steward-owned structuren te onderzoeken, zonder dat het nodig is om daarbij een deel van het bedrijf te verkopen om de dividend- en inkomstenbelasting te voldoen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet in gesprek is met Goede doelen Nederland (GDN) en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) over het advies dat dit jaar van de commissie van deskundigen onder voorzitterschap van dhr. Rinnooy Kan wordt verwacht over het vereenvoudigen van het stelsel van de giftenaftrek. Indien dat het

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 3, bijlage uitvoeringstoets.

geval is, vragen deze leden of het kabinet de Kamer kan informeren over de uitkomsten van dit gesprek.

GDN en het CIO hebben een commissie van deskundigen gevraagd om advies te geven over de giftenaftrek. Het advies van de commissie onder voorzitterschap van dhr. Rinnooy Kan wordt later dit jaar verwacht.⁷ Het Ministerie van Financiën is hier niet inhoudelijk bij betrokken.

Het kabinet heeft eerder dit jaar de giftenaftrek in het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) laten evalueren. Het onderzoek is uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau SEO. Uit de evaluatie blijkt dat er door de giftenaftrek weinig extra wordt gegeven in verhouding tot de budgettaire lasten voor de overheid. De giftenaftrek wordt daarmee als niet doelmatig beoordeeld. Dit rapport is eerder dit jaar naar de Tweede Kamer verstuurd.⁸

Het kabinet vindt het verder wenselijk om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden van omvorming van de giftenaftrek naar een (matching-)subsidie. Deze omvorming zou ook kunnen zien op een deel van de giftenaftrek, zoals bijvoorbeeld de culturele multiplier. Daarom is een vervolgonderzoek gestart naar de mogelijkheden van omvorming van de giftenaftrek naar een (matching)subsidie. Dit vervolgonderzoek wordt verricht door het Ministerie van Financiën met betrokkenheid van de Ministeries van Justitie en Veiligheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Momenteel wordt verkend op welke manieren zo'n subsidie zou kunnen worden vormgegeven en wat hierbij de implicaties zijn voor donateurs, ontvangende instellingen en voor de uitvoering. De uitkomsten van dit onderzoek worden uiterlijk in het voorjaar van 2025 naar de Tweede Kamer gestuurd.

5. Vrijstelling box 3 bepaalde vermogensrechten in verband met het herstel van aardbevingsschade in Groningen

De leden van de fractie van de BBB vragen met betrekking tot de voorgestelde vrijstelling in box 3 voor bepaalde vermogensrechten in verband met het herstel van aardbevingsschade in Groningen en Noord-Drenthe of daarmee niet een precedent wordt geschapen dat tot nieuwe gerechtelijke procedures over box 3 zou kunnen leiden. Het kabinet heeft juist om precedentwerking te voorkomen de voorgestelde vrijstelling zo specifiek mogelijk vormgegeven door te verwijzen naar de bepalingen van de Tijdelijke wet Groningen. Alleen in gevallen waarin is voldaan aan de zo geformuleerde voorwaarden kan een beroep worden gedaan op de voorgestelde vrijstelling. Het kabinet acht het risico op nieuwe gerechtelijke procedures over box 3 waarbij een beroep zou moeten worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel dan ook vrij klein. Het gelijkheidsbeginsel wordt alleen geschonden als – kort gezegd – gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Iemand die een beroep wil doen op het gelijkheidsbeginsel zou dus in dezelfde situatie moeten verkeren als de gedupeerden in het aardbevingsgebied en daarom een beroep willen doen op een vrijstelling in box 3. Daarbij zou het wel om een situatie moeten gaan waarvoor in de wet geen concrete vrijstelling is bepaald. Een dergelijke situatie acht het kabinet niet waarschijnlijk. De mensen in het aardbevingsgebied hebben onevenredig veel schade geleden door de gaswinning, mede als gevolg van het (te laat) handelen door de overheid. Naar de mening van het kabinet is het dan redelijk dat diezelfde overheid ervoor zorgt dat aanspraken die zij creëert mensen vervolgens niet nog verder in de problemen brengt. Van belang is daarbij ook de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen om de schadeafhandeling voor bewoners milder, makkelijker en menselijker

⁷ <https://goededoelennederland.nl/over-de-sector/nieuws/goede-doelen-nederland-blij-met-aangenomen-amendement-over-giftenaftrek>.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 IX, nr. 42.

te maken. Daaraan heeft het kabinet door middel van de vrijstelling gehoor gegeven, mede vanuit een gevoel van menselijke maat. Het alternatief zou zijn geweest om geen vrijstelling op te nemen. De aanspraken op schadeherstel of versterking kunnen echter oplopen tot een waarde van honderdduizenden euro's. Dat zou voor de gedupeerden in het aardbevingsgebied betekenen dat zij een vermogensrecht met die waarde eerst moeten opgeven in hun aangifte inkomstenbelasting, waarover dan het forfaitaire rendement wordt berekend. Dat is met 6,04% (2024) hoger dan het werkelijke rendement van nihil dat zij behalen uit deze vermogensrechten. De gedupeerde zou dan vervolgens het werkelijke rendement van nihil uit deze vermogensrechten (samen met het werkelijke rendement uit eventueel andere vermogensonderdelen) aan de Belastingdienst moeten doorgeven en om aanpassing van zijn aanslag inkomstenbelasting verzoeken. Deze uitkomst vindt het kabinet onredelijk voor de gedupeerden in het aardbevingsgebied, ook met het oog op de doorwerking ervan naar inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. Voorgaande kabinetten hebben al de keuze gemaakt om de gedupeerden in het aardbevingsgebied volledig schadeloos te stellen. In lijn met deze gedachte wordt met onderhavig wetsvoorstel een vrijstelling voor de aanspraken in verband met het schadeherstel in het aardbevingsgebied in box 3 voorgesteld.

Verder vragen de leden van de fractie van de BBB of er ter voorkoming van nieuwe juridische procedures op basis van het gelijkheidsbeginsel onderzocht is om de gedupeerden langs een andere weg te compenseren voor eventuele box 3- en/of toeslagennadelen dan via deze specifieke box 3-vrijstelling. Zoals in het antwoord hiervoor toegelicht, acht het kabinet het risico op nieuwe gerechtelijke procedures over box 3 waarbij een beroep zou moeten worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel vrij klein omdat alleen in gevallen waarin is voldaan aan de concrete voorwaarden een beroep kan worden gedaan op de voorgestelde vrijstelling. Deze vrijstelling is een alternatief voor de werkwijze die eerder door de betrokken uitvoeringsorganisaties⁹ werd gehanteerd. Toen bestond alleen de mogelijkheid voor gedupeerden in het aardbevingsgebied om fiscale gevolgschade zoals box 3-heffing over een schadevergoeding en nadelen voor toeslagen door de uitvoeringsorganisaties vergoed te krijgen. Deze werkwijze past echter niet bij de vermogensrechten in verband met het herstel van aardbevingsschade in Groningen en Noord-Drenthe waarvan de waarde kan oplopen tot meerdere honderdduizenden euro's en die herstelwerkzaamheden of versterkingsmaatregelen betreffen die over meerdere jaren worden uitgevoerd. Betrokken burgers zouden met de eerdere werkwijze eerst een aanzienlijke box 3-heffing moeten betalen en daarmee eerst een groot financieel nadeel moeten incasseren voordat zij dit nadeel op aanvraag achteraf weer vergoed krijgen. Daar komt nog bij dat voor de gedupeerden in veel gevallen niet eens zichtbaar is, welke waarde hun aanspraak op de overheid heeft. In de besluiten van de uitvoeringsorganisaties over herstelwerkzaamheden of versterkingsmaatregelen die «in natura» worden uitgevoerd, worden doorgaans geen bedragen genoemd, alleen de te verrichten werkzaamheden. Wanneer deze werkzaamheden over meerdere jaren worden uitgevoerd, zouden gedupeerden dan ook over meerdere jaren achteraf om hoge vergoeding moeten vragen. Al met al zou de eerdere werkwijze te veel vragen van het doenvermogen van de

⁹ De uitvoeringsorganisaties zijn de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). De NCG is een uitvoeringsorganisatie die direct onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) valt en die namens de Staatssecretaris van BZK handelt. Het IMG is een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat door de Tijdelijke wet Groningen is ingesteld.

betrokken burgers en zou ook voor de uitvoeringsorganisaties een onevenredig grote uitvoeringslast betekenen. Daarom is het kabinet van mening met de voorgestelde vrijstelling in box 3 voor de genoemde vermogensrechten in verband met het herstel van aardbevingsschade in Groningen en Noord-Drenthe de enige juiste oplossing te hebben gekozen.

6. Aanpassing aftrek specifieke zorgkosten

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de kilometervergoeding voor vervoer per auto naar zorginstellingen (€ 0,23 cent per kilometer) moet worden verantwoord en of deze vergoeding geldt naast het forfait van extra vervoerskosten van € 925 per jaar. De hoogte van de kilometervergoeding voor vervoer voor een medische behandeling of voor het verkrijgen van (farmaceutische) hulpmiddelen (zorgkilometers) hoeft niet te worden onderbouwd omdat wordt voorgesteld om een vast bedrag van € 0,23 per kilometer te hanteren. Hierdoor is het niet langer nodig de werkelijke autokosten op jaarbasis te berekenen. Voortaan zijn alleen de gereden kilometers voor het verkrijgen van medische hulp of het verkrijgen van (farmaceutische) hulpmiddelen van belang. Het aanneemelijk maken van de reisafstand wordt niet gewijzigd. Die kan bijvoorbeeld berekend en aanneemelijk worden gemaakt door middel van een afsprakenkaart van het ziekenhuis, de apotheek of fysiotherapeut. Naast de aftrekpost voor zorgkilometers van € 0,23 per kilometer zijn de daarbij werkelijk gemaakte parkeer-, veer- en tolgeden ook aftrekbaar en kan een belastingplichtige ook in aanmerking komen voor de aftrek van € 925 voor leefkilometers als hij aan de voorwaarde voldoet, namelijk dat hij als gevolg van zijn ziekte of invaliditeit, al dan niet met hulpmiddelen, niet meer dan 100 meter zelfstandig kan lopen.

7. 30%-regeling

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen waarom de versoering van de 30%-regeling in de vorm van de 30-20-10-regeling niet volledig is teruggedraaid. In het verlengde hiervan vragen de leden van de fractie van de SP naar de omvang van de gedeerde belastinginkomsten in 2025, 2026 en 2027 vanwege het grotendeels teruggedraaien van de 30-20-10-regeling. Ook vragen de leden van de fractie van de SP welk effect de verhoging van de salarismnorm hierop heeft. Het volledig teruggedraaien van het amendement Omtzigt c.s.¹⁰, dat wil zeggen van de 30-20-10-regeling terug naar 30% van het belastbare loon¹¹ voor maximaal 5 jaar, zou leiden tot een budgettaire derving van € 194 miljoen structureel.¹² Het kabinet heeft er naar gestreefd om de budgettaire derving van een gedeeltelijk herstel van de 30%-regeling zoveel mogelijk binnen de expatregeling zelf te dekken. Van de vorengenoemde budgettaire derving wordt € 143 miljoen structureel gedekt door de verlaging van het percentage van 30% naar 27% per 2027 en € 23 miljoen structureel door de verhoging van de salarismnormen die gelden als voorwaarde voor toegang tot de expatregeling per 2027. De resterende budgettaire derving wordt gedekt uit andere middelen. Een overzicht van de budgettaire effecten per jaar is hieronder opgenomen in tabel 14.

¹⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 418, nr. 63.

¹¹ Zoals bedoeld in artikel 10ea, eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965.

¹² Kamerstukken II, 2024–2025, 36 602, nr. 41.

Tabel 14: Budgettair effect maatregelen in de 30%-regeling, prijspeil lopende jaar (2024). Bedragen in mln. euro, «+» = saldoverbeterend/lastenverzwarend.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030/struc
Terugdraaien versobering BP2024	- 3	- 43	- 98	- 166	- 194	- 194
Verlagen 30% naar 27% voor ingekomen werknemers	0	0	101	126	135	135
Verlagen 30% naar 27% voor uitgezonden werknemers	0	0	8	8	8	8
Aanpassen salarissenormen	0	0	13	17	21	23
Totaal	- 3	- 43	24	- 15	- 29	- 28

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen of het kabinet een overzicht kan opstellen waarin de expatregeling wordt vergeleken met vergelijkbare maatregelen in andere Europese landen. De leden van de fractie van de VVD vragen bovendien specifiek naar de expatregelingen in Luxemburg, Italië, Frankrijk en België. In Bijlage E van het rapport Kunde, Kosten en Keuzes¹³ dat SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) heeft opgesteld naar aanleiding van de evaluatie van onder andere de 30%-regeling, is een overzicht opgenomen waarin voor 12 verschillende Europese landen de expatregeling wordt beschreven ten aanzien van de inhoud van de regeling, de duur, de voorwaarden, aantal gebruikers en budgettair beslag. Daarin zijn ook de inhoud en de voorwaarden van de expatregelingen van Italië, Frankrijk en België opgenomen. Het kabinet heeft signalen opgevangen dat de bestaande expatregeling van Luxemburg per 1 januari 2025 inderdaad verruimd gaat worden naar een vrijstelling van 50%. Deze mogelijke wijziging is nog niet in het overzicht van SEO opgenomen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of personen die gebruikmaken van de 30%-regeling over het geheel gezien en gemiddeld genomen de Nederlandse Staat meer geld opleveren dan het verleende belastingvoordeel of juist meer geld kosten dan het verleende belastingvoordeel. De leden van de fractie van de VVD vragen ook of voorgaande vraag ook kan worden uitgesplitst aan de hand van de hoogte van het salaris van werknemers (1x de salarissenorm, 2x de salarissenorm, 3x de salarissenorm, 4x de salarissenorm en meer) en waarom de meeropbrengst niet is meegenomen in de ramingen. Conform de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) van de afgelopen jaren (zie 15^e, 16^e en 17^e adviezen) wordt er bij budgettaire ramingen gekeken naar het statische effect van fiscale beleidswijzigingen. Het statische effect is het effect van een beleidsmatige tariefswijziging bij gelijkblijvende grondslag of het effect van een beleidsmatige grondslagwijziging bij gelijkblijvend tarief. Daar waar relevant wordt ook rekening gehouden met eerste-orde-gedragseffecten. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Bij budgettaire ramingen wordt geen rekening gehouden met tweede-orde-gedragseffecten. De belangrijkste reden hiervoor is dat tweede-orde-gedragseffecten zeer gevoelig zijn voor de conjunctuur. Het meenemen van tweede-orde-gedrags-effecten zou daarmee ingaan tegen het idee van trendmatig begrotings-beleid. Een andere belangrijke overweging is dat tweede-orde-gedragseffecten lastig af te bakenen zijn en niet op een goede en consistente manier kunnen worden berekend. Het is daarom dat in de begrotingsregels is vastgelegd dat deze als basisregel niet worden

¹³ Kunde, Kosten en Keuzes, Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016–2022, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, juni 2024, Bijlage E.

meegerekend. In de bijlagen bij de Miljoenennota wordt het budgettaire belang van fiscale maatregelen gerapporteerd. Het budgettaire belang van een regeling is het verschil in belastingkomsten ten opzichte van de situatie waarin de regeling niet zou bestaan en waarbij gedrag van burgers en bedrijven niet wijzigt. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met gedragseffecten. In haar rapport *Kunde, Kosten en Keuzes* voert SEO een indicatieve berekening uit waarmee zij concludeert dat de 30%-regeling meer belastinginkomsten oplevert dan dat de regeling kost. Hierbij worden ook de baten uit de loonbelasting meegerekend. Het positieve effect van de regeling op de instroom van kennismigranten levert daarmee in de berekening van SEO budgettair meer op dan dat de regeling kost doordat alle gebruikers van de 30%-regeling minder belasting betalen. SEO berekent dat de 30%-regeling jaarlijks gemiddeld over de periode 2016–2022 goed is voor € 128,5 miljoen netto belasting-opbrengsten.¹⁴ In deze berekening is geen rekening gehouden met indirecte effecten: de 30%-regeling leidt indirect tot meer omzetbelasting via de bestedingen, meer werkgelegenheid door een grotere vraag naar diensten en hogere lonen voor andere werknemers als gevolg van kennis-spill-overs. Tevens draagt de arbeidsinzet bij aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.¹⁵ De conclusie van SEO dat de 30%-regeling de schatkist meer oplevert dan dat de regeling kost, is niet nader onderverdeeld naar het inkomen van de gebruikers van de 30%-regeling.

8. Antifragmentatiemaatregel generieke renteaftrekbeperving

De leden van de fractie van de VVD vragen om een reflectie ten aanzien van de strenge implementatie van de earningsstrippingmaatregel in het kader van de actuele doelstellingen van het kabinet op het gebied van het vestigingsklimaat. Financiering van ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen kan negatieve gevolgen hebben voor de schokbestendigheid van de Nederlandse economie. Om de fiscale prikkel voor financiering met vreemd vermogen te beperken is de generieke renteaftrekbeperving (de zogenoemde earningsstrippingmaatregel) in Nederland strenger geïmplementeerd dan de minimumstandaard die is opgenomen in de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)¹⁶. Hoewel deze ratio nog steeds valide is, is de earningsstrippingmaatregel in Nederland daarmee aanzienlijk strenger geïmplementeerd dan in andere EU-lidstaten. Het kabinet heeft signalen ontvangen dat dit ongelijke speelveld bedrijven zorgen baart met het oog op het Nederlandse vestigingsklimaat.¹⁷ Dit kabinet wenst het verdienvermogen van Nederland te versterken en de investeringsbereidheid te vergroten door de eerdere verlaging van het percentage voor de earningsstrippingmaatregel (deels) terug te draaien. Het kabinet heeft ervoor gekozen om deze renteaftrekbeperving te versoepelen door het percentage van 20% te verhogen naar 25%, waardoor dit percentage meer in lijn komt met andere EU-lidstaten. Deze verhoging van het percentage is in lijn met beleidsopties, zoals onder meer geschetst in het CPB rapport «Kansrijk

¹⁴ Kunde, Kosten en Keuzes, Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016–2022, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, juni 2024, pag. 116.

¹⁵ Kunde, Kosten en Keuzes, Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016–2022, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, juni 2024, pag. 3.

¹⁶ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 193/1).

¹⁷ Zie de Kamerbrief van 5 april 2024 over alternatieve dekkingsopties en het verslag van gesprekken met bedrijven dat als bijlage bij die brief is gehecht (Kamerstukken I 2023/24, 36 418, AM, en het afschrift van die brief aan uw Kamer: 2024Z05906).

belastingbeleid»¹⁸ en het rapport «Belastingen in maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel».¹⁹ Het percentage van 25% is tijdens de behandeling van het Pakket Belastingplan 2025 door de Tweede Kamer geamendeerd naar 24,5%.²⁰

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke specifieke effecten de regering voorziet ten aanzien van de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid door het niet invoeren van de antifragmentatiemaatregel. De Belastingdienst ziet in de praktijk dat de drempel in de earningsstrippingmaatregel aanleiding geeft tot het opsplitsen van vennootschappen. Op die manier kunnen vennootschappen meerdere malen gebruik maken van de drempel, hetgeen leidt tot minder niet-afrekbare rente. Dit leidt tot meer belastingplichtigen waarop toezicht gehouden zal moeten worden. De Belastingdienst doet op alle aangenomen amendementen een uitvoeringstoets, waarin de uitvoeringsgevolgen van het amendement in meer detail in kaart gebracht worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het niet doorgaan van de antifragmentatiemaatregel zich verhoudt tot de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)²¹, waaruit de earningsstrippingmaatregel afkomstig is. ATAD1 betreft een minimumnorm voor antimisbruikmaatregelen die ten doel hebben om belastingontwijking tegen te gaan. Daarnaast biedt de richtlijn lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid om (verdergaande) maatregelen te nemen die aansluiten bij het betreffende nationale vennootschapsbelastingstelsel en de daarbij geconstateerde wijze van belastingontwijking. Het implementeren van een antifragmentatiemaatregel is geen onderdeel van de minimumnorm die ATAD1 voorschrijft, maar betreft een verdergaande maatregel die ten doel had om ongewenst opknipgedrag tegen te gaan. Het niet doorgaan van de antifragmentatiemaatregel heeft dus geen gevolgen voor de implementatieverplichting ten aanzien van (de minimumnorm die volgt uit) de richtlijn. Aan deze implementatieverplichting heeft Nederland reeds voldaan door het invoeren van de earningsstrippingmaatregel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet mogelijkheden ziet om met alternatieve maatregelen fragmentatieproblemen op te lossen, zonder daarbij vastgoedondernemers te raken die niet opknippen. Tijdens de behandeling van het pakket Belastingplan 2025 in de Tweede Kamer is een motie van de leden Van Eijk en Vermeer²² aangenomen. In het kader van deze motie wordt een rechtsvergelijkend internationaal onderzoek uitgevoerd door het kabinet naar de aanpak van belastingconstructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbepijking. Over de bevindingen van dit onderzoek zal de Tweede Kamer – naar verwachting – voor 1 juli 2025 worden geïnformeerd.

9. Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan bevestigen dat de in de nota van wijziging voorgestelde aanpassing van artikel XVA Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling niet geldt als de fiscale

¹⁸ CPB, Kansrijk belastingbeleid, april 2020, p. 98

¹⁹ Belastingen in maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, bijlage 6, fiche C03.

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 130.

²¹ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 193/1).

²² Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 104.

beleggingsinstelling (fbi) een zakelijke lening verstrekt aan een rechtspersoon met uitsluitend Nederlands vastgoed, waarbij een vaste rentevergoeding in rekening wordt gebracht. Het kabinet heeft met de nota van wijziging op het Belastingplan 2025 een mogelijkheid gedicht om de met ingang van 1 januari 2025 voorziene aanpassing van het fbi-regime te ontgaan.²³ De achtergrond hiervan is het volgende. Het blijft een fbi onder de Wet aanpassing fbi met ingang van 1 januari 2025 toegestaan om *indirect* in Nederlands vastgoed te beleggen. Daarmee is heffing over de winsten uit Nederlands vastgoed in beginsel verzekerd. Echter, de beleggingsinstelling kan de structuur zodanig vormgeven dat juridisch sprake is van indirect beleggen in Nederlands vastgoed, maar economisch (materieel) gezien sprake is van direct beleggen in Nederlands vastgoed. Ingevolge de genoemde nota van wijziging mag een fbi met ingang van 1 januari 2025 onder meer niet beleggen in schuldvoorwaarden op een lichaam dat in Nederland gelegen onroerende zaken als bedoeld in artikel 17a, onderdeel a, Wet Vpb 1969 houdt, indien de vergoeding op die schuldvordering doorgaans rechtens dan wel in feite hoofdzakelijk verband houdt met inkomsten uit die in Nederland gelegen onroerende zaken. Daarbij is van belang dat zowel civielrechtelijk als fiscaalrechtelijk sprake is van een vordering, maar economisch (materieel) gezien sprake is van direct beleggen in Nederlands vastgoed. Deze beoordeling is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Bij die beoordeling spelen bijvoorbeeld de mate van financiering en de hoogte van de rente een rol. Het maakt bij die beoordeling niet uit of sprake is van een zakelijke lening (dat wil zeggen schuldvordering) en evenmin of sprake is van een vaste of variabele rentevergoeding. De toepassing van het fbi-regime is dan niet mogelijk omdat niet aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan wordt voldaan.

10. Samenloop kwijtscheldingswinstvrijstelling en verliesverrekeningsmaatregel

De leden van de fractie van de VVD vragen te reflecteren op de toepassing van de onrechtmatige overheidsdaad als de Belastingdienst een aanslag vennootschapsbelasting oplegt naar aanleiding van een kwijtscheldingswinst waarop de kwijtscheldingswinstvrijstelling niet geheel van toepassing is door de samenloop tussen de kwijtscheldingswinstvrijstelling en de verliesverrekeningsmaatregel, waarbij vaststaat dat de onderneming niet failliet was gegaan als deze aanslag niet zou zijn opgelegd. Tevens vragen zij of het opleggen van een dergelijke aanslag in dat geval onrechtmatig zou zijn en op basis waarvan het kabinet veronderstelt dat de Staat geen juridisch risico loopt. Voordat een besluit of een feitelijke handeling van een overheidsorgaan kan leiden tot een aansprakelijkheid, moet voldaan worden aan verschillende voorwaarden. Allereerst moet het besluit of de handeling onrechtmatig zijn. Daarnaast moet de onrechtmatige daad toerekenbaar zijn aan het bestuursorgaan. Ook moet gekeken worden naar de relativiteit en naar de causaliteit en moet er sprake zijn van schade. Tot slot moet er geen sprake zijn van eigen schuld van de burger en moet de vordering niet verjaard zijn. Het geheel overziende heeft het kabinet op dit moment geen aanleiding te veronderstellen dat de staat een juridisch risico loopt.

De leden van de fractie van de VVD vragen toe te zeggen dat de Belastingdienst in de invorderingssfeer coulant om zal gaan met het verlenen van betalingsregelingen ter zake van belastingaanslagen die zijn opgelegd of worden opgelegd over de boekjaren 2022, 2023 of 2024 voor zover deze belastingaanslagen hoofdzakelijk zien op belaste kwijtscheldingswinst die

²³ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 23.

is opgekomen door de samenloop van de kwijtscheldingswinstvrijstelling en de verliesverrekeningsmaatregel. De betreffende belastingschuldigen worden in de gelegenheid gesteld de betreffende vennootschapsbelastingsschuld in twaalf maanden af te lossen. Een langere betalingsregeling is mogelijk, indien een belastingschuldige aannemelijk maakt dat dit noodzakelijk en haalbaar is.

De leden van de fractie van de VVD vragen aan te geven of er door de Commissie Ter Haar opmerkingen zijn gemaakt over de samenloop tussen de verliesverrekeningsmaatregel en andere wettelijke regelingen zoals de kwijtscheldingswinstvrijstelling. Indien dat het geval is, vragen zij wat er door de Commissie Ter Haar is opgemerkt. Ingeval dergelijke opmerkingen niet zijn gemaakt, vragen deze leden of het kabinet kan toezeggen dat bij toekomstige commissies als opdracht zal worden meegegeven om rekening te houden met de (complexe) samenloop tussen verschillende regels in het belastingrecht. In het rapport van de Commissie Ter Haar, «Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting» van 15 april 2020²⁴ wordt de verliesverrekeningsmaatregel omschreven in fiche A1 dat ziet op het beperken van de verliesverrekening tot maximaal 50% van de belastbare winst per jaar, in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekeningstermijn en een doelmatigheidsdrempel van € 1 miljoen. Daarbij zijn geen opmerkingen gemaakt over de samenloop tussen de verliesverrekeningsmaatregel en andere wettelijke regelingen zoals de kwijtscheldingswinstvrijstelling. Bij toekomstige commissies lijkt het voor de hand te liggen dat als dat van belang is in het kader van de onderzoeksopdracht dat dan ook rekening wordt gehouden met de (complexe) samenloop tussen verschillende regels in het belastingrecht.

11. Nazorg wet fiscaalkwalificatiebeleid rechtsvormen

De leden van de fractie van de BBB vragen of voor de toepassing van de compenserende heffingstoets van artikel 10a, derde lid, onderdeel b, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) mag worden gekeken naar een eventuele compenserende heffing bij de achterliggende participanten van een commanditaire vennootschap (cv) en daarmee vergelijkbare buitenlandse rechtsvormen en niet vergelijkbare buitenlandse rechtsvormen die transparant zijn. Op grond van artikel 10a, eerste lid, Wet Vpb 1969 wordt – kortgezegd – rente ter zake van schulden die verschuldigd zijn aan een verbonden lichaam of verbonden natuurlijk persoon niet in aftrek toegestaan, voor zover die schulden verband houden met een van de besmette rechtshandelingen die zijn genoemd in artikel 10a, eerste lid, onderdelen a tot en met c, Wet Vpb 1969. Deze aftrekbeperking blijft op grond van artikel 10a, derde lid, onderdeel b, Wet Vpb 1969 buiten toepassing indien de belastingplichtige aannemelijk maakt dat over de rente bij degene aan wie de rente is verschuldigd, per saldo een belasting naar de winst of het inkomen wordt geheven welke naar Nederlandse maatstaven redelijk is. Dit is de zogenoemde compenserende heffingstoets. Als de rentebate bij de crediteur niet in de heffing wordt betrokken, kan onder omstandigheden alsnog worden voldaan aan de compenserende heffingstoets. Van compenserende heffing kan namelijk ook sprake zijn als de achterliggende aandeelhouder voldoende wordt belast over de winst (met inbegrip van de desbetreffende rentebate) van de crediteur.²⁵ Indien de rente is verschuldigd aan een cv, een lichaam opgericht of aangegaan naar het recht van een andere staat die een met een commanditaire vennootschap vergelijkbare rechtsvorm heeft (cv-achtige) of een lichaam als bedoeld in artikel 2.14bis, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001 zoals dat

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 623.

²⁵ Besluit artikel 10a Wet Vpb 1969, par. 5.3.3.

luit met ingang van 1 januari 2025 (niet-vergelijkbaar transparant lichaam) geldt voor de toepassing van de tegenbewijsregeling op grond van artikel 10a, derde lid, onderdeel b, Wet Vpb 1969 het volgende. De belastingplichtige kan aannemelijk maken dat over de verschuldigde rente bij de cv, de cv-achtige of het niet-vergelijkbare transparante lichaam per saldo een belasting naar de winst of het inkomen wordt geheven welke naar Nederlandse maatstaven redelijk is. Als de rentebate niet bij de cv, de cv-achtige of het niet-vergelijkbare transparante lichaam in de heffing wordt betrokken, kan de belastingplichtige aannemelijk maken dat in het jaar waarin de rente is verschuldigd over die rentebate bij de achterliggende participanten in die cv, die cv-achtige of dat niet-vergelijkbare transparante lichaam per saldo een belasting naar de winst of het inkomen wordt geheven welke naar Nederlandse maatstaven redelijk is. Hierbij wordt opgemerkt dat voor dit laatste geval een voor zoverbenadering geldt. Indien slechts bij een deel van de genoemde participanten over de rentebate per saldo een belasting naar de winst of het inkomen wordt geheven welke naar Nederlandse maatstaven redelijk is, dan is slechts ten aanzien van dat deel voldaan aan de compenserende heffingstoets van artikel 10a, derde lid, onderdeel b, Wet Vpb 1969.

De leden van de fractie van de BBB vragen het kabinet te bevestigen of het beleggingscriterium voor het fonds voor gemene rekening (fgr) overeenkomt met dat van de huidige fiscale beleggingsinstelling (fbi). Indien het antwoord op die vraag ontkennend luidt, vragen zij het kabinet toe te lichten welk beleggingsbegrip voor het fgr van toepassing is. In het algemeen geldt dat de vraag of sprake is van ondernemen of beleggen kan spelen bij verschillende belastingmiddelen en ten aanzien van verschillende aspecten. Voor de vennootschapsbelasting is de vraag of een onderneming wordt gedreven bijvoorbeeld relevant voor de belastingplicht van verenigingen en stichtingen. De vraag of sprake is van beleggen is bijvoorbeeld relevant voor de kwalificatie als een fgr en voor de toepassing van het fbi-regime. Het beleggingsbegrip is derhalve al geruime tijd relevant voor de toepassing van het Nederlandse belastingrecht en is in de jurisprudentie nader ingevuld voor verschillende deelonderwerpen. Voor de vraag of sprake is van beleggen, en dus niet van ondernemen, wordt derhalve aangesloten bij de criteria die daarvoor in de jurisprudentie zijn ontwikkeld. Dit geldt voor zowel het beleggingsbegrip om als een fgr te worden aangemerkt als voor de toepassing van het fbi-regime. Het fbi-regime kent daarnaast wettelijke uitbreidingen van het begrip beleggen van vermogen. Deze uitbreidingen houden allen verband met het beleggen in vastgoed en zijn opgenomen in artikel 28, derde lid, Wet Vpb 1969. De beleggingsbegrippen voor het fgr en fbi-regime verschillen derhalve in zoverre dat voor het fbi-regime een breder beleggingsbegrip geldt vanwege de genoemde wettelijke uitbreiding voor vastgoedbeleggingen.

De leden van de fractie van de BBB vragen op grond van welke bepaling in artikel 3 Wet Vpb 1969 een buitenlands fgr dat investeert in Nederlandse onroerende zaken in de Nederlandse belastingheffing wordt betrokken. Zij vragen daarbij of er een risico op een nieuw heffingslek is. Met de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen (Wet FKR) is het Nederlandse kwalificatiebeleid voor buitenlandse rechtsvormen gecodificeerd. De kwalificatie van een naar het recht van een andere staat opgericht of aangegaan lichaam (hierna ook: buitenlands lichaam) vindt voor Nederlandse fiscale doeleinden plaats op basis van de zogenoemde rechtsvormvergelijkingsmethode. Hoewel de kwalificatie van buitenlandse rechtsvormen op basis van de rechtsvormvergelijkingsmethode in de meeste gevallen volstaat, kent de Wet Vpb 1969 met ingang van 1 januari 2025 de vaste methode en de symmetrische methode voor situaties waarin de rechtsvorm van een buitenlands lichaam niet vergelijkbaar is

met die van een naar Nederlands recht opgericht of aangegaan lichaam. Op basis van de voorgaande kwalificatiemethoden wordt voor een buitenlands lichaam bepaald of het als transparant (kortgezegd: niet het lichaam, maar de achterliggers worden in belastingheffing betrokken) of niet-transparant (kortgezegd: het lichaam wordt in de belastingheffing betrokken) in de Nederlandse heffing wordt betrokken. Een niet-transparant buitenlands lichaam dat niet in Nederland is gevestigd en dat inkomen uit Nederlands vastgoed geniet, is dan belastingplichtig ofwel op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Wet Vpb 1969 ofwel op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, juncto tweede lid, Wet Vpb 1969. Een buitenlands lichaam dat niet in Nederland is gevestigd en dat voldoet aan de definitie van fgr als bedoeld in artikel 2, vierde lid, Wet Vpb 1969 is belastingplichtig op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, Wet Vpb 1969. Het inkomen uit het Nederlandse vastgoed maakt op grond van artikel 17a, onderdeel a, Wet Vpb 1969 onderdeel uit van het belastbaar bedrag van een buitenlands belastingplichtig lichaam. Indien een buitenlands lichaam transparant is, wordt voor Nederlandse fiscale doeleinden de participant in dat buitenlands lichaam in de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting (afhankelijk van de hoedanigheid van die achterligger) betrokken. Voor de volledigheid merkt het kabinet op dat met de Wet FKR de buitenlandse vennootschapsbelastingplicht in lijn is gebracht met de binnenlandse belastingplicht waardoor onvolkomenheden in de belastingplicht zijn weggenomen. Daardoor zijn Duitse Immobilen Sondervermögen met meerdere participanten als fgr met ingang van 1 januari 2025 ook (buitenlands) belastingplichtig.²⁶

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn indien een participant in een beleggingsfonds herstructureert met het oog op het overgangsrecht zoals dat is opgenomen in artikel XII Wet FKR en achteraf blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van dat overgangsrecht. Voorts vragen zij op welke wijze de herstructurering ongedaan gemaakt kan worden en of de Belastingdienst – indien ongedaanmaking mogelijk is – hieraan meewerkt. Daarnaast vragen zij wat de gevolgen zijn indien de participant die geen gebruik heeft gemaakt van het overgangsrecht en of die participant dit na 1 januari 2025 nog kan herstellen. De zelfstandige belastingplicht van de open cv wordt op grond van de Wet FKR per 1 januari 2025 beëindigd. De cv als rechtsvorm houdt bij beëindiging van haar vennootschapsbelastingplicht niet op te bestaan en er is civielrechtelijk dan ook geen vermogensoverdracht of -overgang. Voor fiscale doeleinden geldt echter dat de commanditaire vennoten na afschaffing van de vennootschapsbelastingplicht van de open cv niet langer een aandeel houden in die cv. De bezittingen en schulden van de transparante cv worden vanaf het moment van fiscale transparantie direct aan de vennoten toegerekend naar rato van ieders gerechtigdheid. Op grond van artikel IX, tweede lid, Wet FKR wordt daarom (bij fictie) geregeld dat – voor Nederlandse fiscale doeleinden – een commanditaire vennoot van een open cv, op het moment direct voorafgaand aan de beëindiging van de belastingplicht van die cv, geacht wordt zijn aandeel in en schuldvorderingen op die cv te hebben vervreemd tegen de waarde in het economische verkeer (fictieve vervreemding). Het uitgangspunt van het bij de Wet FKR opgenomen overgangsrecht is dat het door middel van het bieden van fiscale faciliteiten onder bepaalde voorwaarden mogelijk is om de acute belastingheffing als direct gevolg van het voorgestelde wettelijk vervallen van de vennootschapsbelastingplicht van de open cv zoveel mogelijk te voorkomen of uit te stellen. Uitstel van belastingheffing is alleen mogelijk indien de fiscale claim behouden blijft. Belastingheffing

²⁶ Op basis van het arrest van de Hoge Raad van 14 juni 2014 (ECLI:NL:HR:2024:862) vallen deze fondsen voor gemene rekening niet onder de huidige bepaling van de buitenlands belastingplichtigen (art. 3 Wet Vpb 1969).

moet derhalve verzekerd zijn. Een van de genoemde faciliteiten is een zogenoemde aandelenfusiefaciliteit op basis waarvan de commanditaire vennoten in een open cv – kortgezegd – de fiscale claim op hun aandeel in de open cv kunnen doorschuiven naar een (nieuwe of bestaande) houdstervennootschap (artikel XII Wet FKR). Voor de toepassing van deze faciliteit geldt onder andere als voorwaarde dat de aandelenfusie uiterlijk op 31 december 2024 plaatsvindt en dat latere heffing is verzekerd. Deze aandelenfusiefaciliteit vindt dus geen toepassing ten aanzien van aandelenfusies die op of na 1 januari 2025 plaatsvinden. De vervreemdingsfictie van artikel IX, tweede lid, Wet FKR en het geboden overgangsrecht gelden alleen voor de open cv's als bedoeld in artikel IX, eerste lid, Wet FKR. De vervreemdingsfictie geldt dus niet voor een open cv die met ingang van 1 januari 2025 belastingplichtig blijft, bijvoorbeeld doordat het lichaam per die datum een fgr is. Voor de vraag of een lichaam per 1 januari 2025 een fgr is moet worden getoetst of dat lichaam voldoet aan de definitie van het fgr zoals die luidt met ingang van 1 januari 2025. Die definitie is op Prinsjesdag 2023 gepresenteerd in het voorstel Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling (Wet FGR).²⁷ De fgr-definitie is ongewijzigd aangenomen door de Staten-Generaal en op 27 december 2023 in het Staatsblad gepubliceerd.²⁸ Een belangrijk onderdeel van de fgr-definitie is dat sprake is van een beleggingsfonds of fonds voor collectieve belegging in effecten als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Dat betekent dat cv's die een onderneming drijven niet voldoen aan de definitie van fgr. Er zijn op dit moment bij het kabinet geen signalen uit de praktijk bekend dat de in artikel XII Wet FKR opgenomen voorwaarde dat een aldaar bedoelde open cv met ingang van 1 januari 2025 niet langer zelfstandig belastingplichtig is tot problemen zou leiden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de kwalificatie van een rechtsvorm zo feitelijk is dat het moeilijk is voor de Belastingdienst om hierover zekerheid vooraf te geven en of de Belastingdienst in alle situaties waarin de kwalificatie onduidelijk is of waarin participanten zekerheid vooraf willen voor 1 januari 2025 zekerheid vooraf geeft op de fiscale kwalificatie van een rechtsvorm. Als dat niet mogelijk is, vragen zij waarom het kabinet het amendement Van Eijk²⁹ heeft ontraden en of het kabinet voornemens is om op een zo kort mogelijke termijn en eventueel met terugwerkende kracht het overgangsrecht zal herstellen of andere maatregelen zal nemen. De kwalificatie van een buitenlandse rechtsvorm vindt plaats aan de hand van de zogenoemde rechtsvormvergelijkingmethode.³⁰ Als bijlage bij het Besluit vergelijking buitenlandse rechtsvormen (BVBR) is een rechtsvormenlijst opgenomen, waardoor tot op heden voor circa 240 buitenlandse rechtsvormen een kwalificatie op basis van een rechtsvermoeden is gegeven. Uit deze lijst blijkt dat bij nagenoeg alle beoordeelde rechtsvormen er per 1 januari 2025 geen onverwachte verandering van transparant lichaam in zelfstandig belastingplichtig (dat wil zeggen niet transparant) lichaam of vice versa plaatsvindt. Voor de kwalificatie van deze rechtsvormen zal dus in beginsel geen zekerheid vooraf worden gevraagd. Voor buitenlandse rechtsvormen waarvoor nog geen fiscale kwalificatie heeft plaatsgevonden kan een verzoek om vooroverleg worden ingediend bij de Belastingdienst. Het zal niet in alle gevallen meer lukken om voor 1 januari 2025 zekerheid vooraf te geven, maar de Belastingdienst streeft ernaar om binnen de normaal daarvoor geldende termijnen zekerheid vooraf te geven als een verzoek om

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 423, nr. 2.

²⁸ *Stb.* 2023, 503.

²⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 602, nr. 64.

³⁰ Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 36 425, nr. 3.

vooroverleg wordt ingediend. Het amendement Van Eijk³¹ dat zou regelen dat de inwerkingtreding van de Wet FKR en de Wet FGR, met uitzondering van de aanpassing van het vrijgestelde beleggingsinstellingenregime (hierna: vbi-regime), met een jaar zouden worden uitgesteld is om meerdere redenen door het kabinet ontraden. De Wet FKR en de Wet FGR zijn al in 2023 aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad met inwerkingtredingsdatum 1 januari 2025, waarbij het overgangsrecht van beide wetten reeds per 1 januari 2024 in werking is getreden. Een deel van de belastingplichtigen heeft reeds gebruik gemaakt van dit overgangsrecht en heeft zich daarmee voorbereid op de situatie per 1 januari 2025. Uitstel van de voornoemde wetten doet naar de mening van het kabinet afbreuk aan de verwachtingen van deze belastingplichtigen. Daarnaast zorgt uitstel ervoor dat bepaalde lichamen een jaar langer als «hybride» kwalificeren, waardoor deze lichamen langer zouden aanlopen tegen de daarvoor geldende antimisbruikbepalingen³². Daarnaast zou onbedoeld gebruik van het fgr zoals boxarbitrage en anonimisering³³ door vermogende particulieren langer blijven bestaan. Bovendien zouden door het uitstel van de Wet FKR en de Wet FGR, terwijl de aanpassing in het vbi-regime niet zou worden uitgesteld en de open cv voor de bron- en dividendbelasting niet belastingplichtig is, discrepanties ontstaan tussen belastingregimes en verschillende belastingen. Hierdoor zou het kunnen voorkomen dat een fonds (enkel) voor het jaar 2025 belastingplichtig wordt, omdat het niet langer in aanmerking komt voor de toepassing van het vbi-regime. Dat zou voor een paar honderd belastingplichtigen leiden tot extra administratieve lasten en daarmee extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst tot gevolg hebben. Ten slotte volgde uit de toelichting bij het genoemde amendement dat het uitstel werd voorgesteld vanwege signalen uit de praktijk ten aanzien van de Wet FKR en de Wet FGR en omdat het BVBR waarin de rechtsvormvergelijkingsmethode was uitgewerkt nog niet was gepubliceerd. Het BVBR is inmiddels op 13 november jl. gepubliceerd.³⁴ Daarnaast ziet een deel van de door de uitvoeringspraktijk genoemde bezwaren op de cv die als fgr zelfstandig belastingplichtig kan zijn. De tot op heden aangedragen en onderzochte oplossingen in dat kader zijn vooralsnog als ongewenst of onuitvoerbaar beoordeeld. Het kabinet had geen aanleiding om aan te nemen dat uitstel van Wet FKR en de Wet FGR aan een oplossing zou bijdragen. Om deze redenen is het amendement ontraden. De voornoemde bezwaren zullen wel nader worden onderzocht als uitvoering wordt gegeven aan de motie Van Eijk.³⁵

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het voornemen tot herstructurering tot inkoopfonds aannemelijk moet worden gemaakt en wie dat voornemen moet hebben. Zij vragen daarbij of het kabinet kan aangeven of het voornemen continu aanwezig moet zijn. De leden van de fractie van de VVD vragen of dat voornemen reëel moet zijn, bijvoorbeeld of het voornemen aanwezig kan worden geacht als de beherend vennoot verwacht dat het (nagenoeg) onmogelijk is om de cv te herstructureren naar een inkoopfonds. Deze leden vragen ook of de cv kan worden geacht nooit transparant te zijn geweest wanneer de aanpassing tot inkoopfonds na het laten uitvoeren van onderzoek toch niet in het belang van het fonds lijkt te zijn. Het kabinet heeft bij derde nota van wijziging bij het Belastingplan 2025 een aanvullende overgangsbepaling voorgesteld die beleggingsfondsen langer de tijd geeft om te voldoen aan de

³¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 602, nr. 64.

³² Kamerstukken II 2023/24, 36 425, nr. 3, p. 12 en 13.

³³ Kamerstukken II 2023/24, 36 423, nr. 3, p. 3.

³⁴ Besluit vergelijking buitenlandse rechtsvormen, *Stb.* 2024, 339.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 105.

voorwaarden voor het zijn van inkoopfonds.³⁶ Op grond van de door het kabinet voorgestelde overgangsbepaling wordt een fgr met ingang van 1 januari 2025 geacht een inkoopfonds te zijn, indien: a) het fonds – zonder toepassing van de overgangsbepaling – per 1 januari 2025 belastingplichtig zou worden als fgr of als lichaam met een rechtsvorm die daarmee vergelijkbaar is; b) het fonds onmiddellijk voorafgaand aan 1 januari 2025 – dus op grond van de wet zoals die luidt op 31 december 2024 – niet zelfstandig belastingplichtig was voor de vennootschapsbelasting; c) de bewijzen van deelgerechtigdheid in dat fonds uiterlijk op 31 december 2025 uitsluitend kunnen worden vervreemd door inkoop door het fgr en d) reeds vóór 1 januari 2025 het voornemen bestond om te herstructureren. Ingevolge de voorwaarde onder d moet (de beheerder) van het fonds aannemelijk kunnen maken dat reeds vóór 1 januari 2025 bij (de beheerder van) het fonds het voornemen bestond om aan de voorwaarde in onderdeel a te voldoen. Hieraan kan bijvoorbeeld worden voldaan door het verstrekken van notulen of correspondentie waaruit blijkt dat dit voornemen al voor 1 januari 2025 bestond. Dit voornemen hoeft niet continu aanwezig te zijn. Ingevolge de voorwaarde onder c moeten – om met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025 als inkoopfonds te worden aangemerkt – de bewijzen van deelgerechtigdheid in dat fonds uiterlijk op 31 december 2025 uitsluitend kunnen worden vervreemd door inkoop door het fgr. In het geval voor 1 januari 2025 wordt voldaan aan voorwaarde d, maar uiterlijk op 31 december 2025 niet wordt voldaan aan voorwaarde c, bijvoorbeeld omdat in een voorkomend geval onmogelijk of onwenselijk is de besloten cv te herstructureren naar inkoopfonds, wordt niet voldaan aan de gestelde voorwaarden. In dat geval kan geen gebruik worden gemaakt van het aanvullend overgangsrecht dat het kabinet met de derde nota van wijziging op het Belastingplan 2025 heeft geboden. Datzelfde geldt voor de situatie waarin voor 1 januari 2025 wordt voldaan aan voorwaarde d, maar het na het laten uitvoeren van onderzoek gedurende 2025 niet in het belang lijkt te zijn van het fonds om de besloten cv te herstructureren naar een inkoopfonds. Voorts geldt hetzelfde voor de situatie waarin voor 1 januari 2025 wordt voldaan aan voorwaarde d, maar het na het laten uitvoeren van onderzoek gedurende 2025 niet in het belang lijkt te zijn van het fonds om de voorwaarden aan te passen met de wettelijke inkoopvoorwaarden, zodat sprake is van een inkoopfonds, mits gedurende het jaar 2025 niet aan de hiervoor onder a tot en met c genoemde voorwaarden wordt voldaan. Er is in dat geval geen sprake van een dubbele sfeerovergang, omdat er nooit een inkoopfonds tot stand is gekomen. Er is dan vanaf 1 januari 2025 sprake van een fgr dat zelfstandig vennootschapsbelastingplichtig is. Maar als wel aan de hiervoor onder a tot en met d genoemde voorwaarden wordt voldaan en de voorwaarden in de overeenkomst medio 2025 zijn aangepast en daarna uit onderzoek zou blijken dat in een voorkomend geval de aanpassingen van de cv-overeenkomst tot inkoopfonds niet in het belang was van het fonds, doet zulks niet af aan het feit dat met ingang van 1 januari 2025 wel sprake is van een inkoopfonds tot het moment dat de vervreemding van de bewijzen van deelgerechtigdheid in het fonds niet langer uitsluitend kan plaatsvinden aan het fgr.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen voor pensioenfondsen zijn als het uiteindelijk niet lukt om de cv te herstructureren naar een inkoopfonds. Zij vragen daarbij of dit gevolgen heeft voor het beleggingsrendement van het pensioenfonds. Zij vragen daarbij ook of dit gevolgen heeft voor de hoogte van huidige en/of toekomstige pensioenuitkeringen van dit pensioenfonds. Een cv waarin een pensioenfonds belegt kan onder huidig recht transparant en daarmee niet zelfstandig belastingplichtig zijn. Het kan in bepaalde situaties zo zijn dat

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 65.

die cv met ingang van 1 januari 2025 zelfstandig belastingplichtig (niet-transparant) wordt omdat die cv voldoet aan de voorwaarden voor het zijn van een fgr. Als het – ondanks het door het kabinet geboden aanvullende overgangsrecht – niet lukt om die cv te herstructureren naar een inkoopfonds, heeft dat tot gevolg dat de vermogensbestanddelen met ingang van 1 januari 2025 aan het fgr worden toegerekend tegen de waarde in het economisch verkeer en dus niet meer worden toegerekend aan de participanten van dat fonds. Een pensioenfonds is onder voorwaarden subjectief vrijgesteld van vennootschapsbelasting. In die situatie zal er in de regel geen extra heffing (afrekening) bij de participanten plaatsvinden ten gevolge van de sfeerovergang als gevolg van het niet-transparant (zelfstandig belastingplichtig) worden van de cv omdat het met ingang van 1 januari 2025 aan de voorwaarden voor het zijn van fgr voldoet (en geen inkoopfonds is). Onder omstandigheden kan dit gevolgen hebben voor het beleggingsrendement van en de hoogte van de uitkeringen door het pensioenfonds. Een fgr kan onder voorwaarden verzoeken om toepassing van het vbi-regime of het fbi-regime. Als bijvoorbeeld aan de voorwaarden voor toepassing van het fbi-regime wordt voldaan, is de belastbare winst belast tegen 0%. Belastingheffing vindt door toepassing van het fbi-regime plaats op het niveau van de deelgerechtigde. Als die deelgerechtigde een pensioenfonds is, is ook op dat niveau door de subjectieve vrijstelling van pensioenfondsen geen vennootschapsbelasting verschuldigd. Als aan de voorwaarden voor toepassing van het vbi-regime wordt voldaan, is het fgr subjectief vrijgesteld.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het schrappen van de zogenoemde «fgr-voorrrangsregel» een oplossing is, bijvoorbeeld door wettelijk vast te leggen dat een fgr niet een cv kan zijn. Zij vragen daarbij wat de budgettaire derving van een dergelijke aanpassing is. Het fgr is zelfstandig vennootschapsbelastingplichtig zodat beleggingsmaatschappijen in de vorm van een naamloze vennootschap en «open beleggingsfondsen» gelijk worden behandeld. Met ingang van 1 januari 2025 wordt de definitie van fgr aangepast.³⁷ Deze aanpassing is reeds vorig jaar aangenomen en in het Staatsblad gepubliceerd. Het doel van deze aanpassing is het voorkomen van onbedoeld gebruik van het fgr en het vbi-regime (voornamelijk boxarbitrage en anonimisering door vermogende particulieren). Zowel de huidige definitie van fgr als de toekomstige definitie van fgr kennen geen rechtsvormvereiste. Een fgr is doorgaans een overeenkomst van eigen aard (sui generis), maar andere rechtsvormen, zoals een maatschap of een cv, kunnen ook een fgr zijn mits wordt voldaan aan alle criteria voor het zijn van een fgr. Vanuit de praktijk zijn zowel signalen opgekomen dat het wenselijk is, maar ook dat het problematisch is dat cv's belastingplichtig kunnen zijn als fgr. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet verschillende oplossingen onderzocht, waaronder het uitsluiten van de cv van de definitie van fgr. Uit dit onderzoek blijkt dat het uitsluiten van de cv van de definitie van fgr onwenselijk is, omdat deze uitsluiting ingaat tegen de doelstelling van de zelfstandige belastingplicht van het fgr en leidt tot grote gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst. Bovendien is handhaving en toezicht door de Belastingdienst onmogelijk met ingang van 1 januari 2025, gelet op de grote aantallen van thans onbekende veelal buitenlandse participanten. In veel gevallen zijn de betreffende cv's thans zelfstandig vennootschapsbelastingplichtig en zullen bij het transparant worden de – nu onbekende – veelal buitenlandse participanten afzonderlijk in de belastingheffing betrokken moeten worden voor hun deel in het Nederlandse vastgoed. Ook de belastingadviespraktijk heeft aangegeven dat het in beeld brengen van de participanten moeizaam kan zijn. In dit kader is

³⁷ Artikel II Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling.

het moeilijk om een exacte inschatting te maken van het budgettaire effect. Deze groep cv's kent naar verwachting een groot aantal, mogelijk ook buitenlandse, individuele beleggers (participanten). Een deel van de heffing valt hierdoor mogelijk onder het heffingsvrij vermogen in box 3 en in het buitenland. Het verleggen van de heffing naar de participanten zal om die reden naar verwachting leiden tot een derving. Daarnaast is mogelijk een gedragseffect aanwezig doordat fondsen zich specifiek als cv zullen gaan organiseren om zo geen vennootschapsbelasting meer te hoeven afdragen. Het is derhalve per saldo wel de verwachting dat een dergelijke aanpassing tot een derving zal leiden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of bij de totstandkoming van de Wet FKR en de Wet FGR bij de budgettaire raming rekening gehouden met de belastingplicht van participaties van pensioenfondsen. In de diverse ramingen van deze wetten is ervan uitgegaan dat pensioenfondsen hun participaties dusdanig kunnen omzetten zodat deze participaties onder de subjectieve vrijstelling van de pensioenfondsen vallen of anderszins naar een inkoopfonds kunnen worden geherstructureerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan reflecteren op de hybride mismatches die ontstaan als een beleggingsfonds voor Nederlandse fiscale doeleinden als fgr zelfstandig belastingplichtig is, terwijl dat beleggingsfonds in het buitenland doorgaans als transparant wordt gezien. Zij vragen daarbij hoe dit past bij de oorspronkelijke bedoeling van de Wet FKR om het bestaan van mismatches te beperken. De Wet FKR heeft (mede) als doel om kwalificatieverschillen en daarmee hybride mismatches met bijvoorbeeld de open cv tegen te gaan. Door deze wet zullen er bij lichamen die gebruikt worden bij internationaal opererende ondernemingen minder kwalificatieverschillen zijn, waardoor die ondernemingen geen gebruik meer kunnen maken van de hybride mismatches tussen de verschillende fiscale stelsels. Bij de totstandkoming van de Wet FGR is aangegeven dat personenvennootschappen die voldoen aan de nieuwe definitie van fgr voor Nederlandse fiscale doeleinden een fgr (en daarmee niet transparant) zijn. De samenloop van voornoemde wetten kan ertoe leiden dat open cv-achtigen herkwalficeren in (niet transparante) fgr's in plaats van de verwachte (transparante) cv's, waardoor de facto een kwalificatieverschil kan blijven bestaan. Uit de praktijk blijkt dat cv's en buitenlandse cv-achtigen in bepaalde gevallen als fgr zelfstandig belastingplichtig blijven. Daarbij wordt opgemerkt dat dit geen cv-achtigen zijn binnen de organisatiestructuur van een internationaal opererende onderneming, maar onderdeel zijn van een beleggingsfondsstructuur. Het kabinet heeft meerdere opties om deze kwalificatieverschillen te voorkomen onderzocht. De conclusie is dat de opties om diverse redenen onwenselijk zijn. Het kabinet is voornemens om bij de uitvoering van de motie van het lid Van Eijk³⁸ – die het kabinet oproept met de sector te spreken – ook het blijven voortbestaan van hybride mismatches in de beoordeling te betrekken.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de voorwaarde voor het zijn van fgr dat sprake moet zijn van beleggen niet een subjectief criterium is dat tot veel rechtsonzekerheid leidt. Zoals eerder opgemerkt geldt in het algemeen dat de vraag of sprake is van ondernemen of beleggen bij verschillende belastingmiddelen en ten aanzien van verschillende aspecten terugkomt. Een van de vereisten voor het zijn van fgr is dat sprake moet zijn van een fonds ter verkrijging van voordelen voor de deelgerechtigden door het voor gemene rekening beleggen of anderszins aanwenden van gelden. Deze voorwaarde staat reeds vanaf de introductie van de Wet Vpb 1969 in de definitie van het fgr en blijft behouden. Of

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 105.

sprake is van beleggen dan wel ondernemen wordt op basis van de jurisprudentie aan de hand van de feiten en omstandigheden beoordeeld.

12. Diensten aan onroerende zaken

De leden van de fractie van de BBB merken op dat ook schilderwerk en katten aangemerkt worden als investeringsdienst, terwijl deze niet in alle gevallen als zodanig voldoen aan het in het arrest VNO gedefinieerde begrip investeringsgoed en vraagt om een reactie van de regering. Een investeringsdienst in de zin van de voorgestelde bepaling is een dienst die de kenmerken bezit van een investeringsgoed. Uit de genoemde Europese jurisprudentie blijkt dat kenmerkend voor investeringsgoederen is dat deze een duurzaam karakter dragen omdat ze meerjarig nut afwerpen. Het betreft dan bijvoorbeeld diensten aan onroerende zaken zoals het vernieuwen, vergroten, herstellen of vervangen en onderhouden van onroerende zaken. Steeds zal echter beoordeeld moeten worden of diensten de kenmerken hebben van een investeringsgoed. Meer in algemene zin kan worden opgemerkt dat bijvoorbeeld het schilderen van kozijnen en deuren inderdaad diensten zijn die een onroerende zaak meerjarig dienen. De wetgeving sluit hiermee aan bij de genoemde Europese jurisprudentie. In een enkel geval is denkbaar dat bijvoorbeeld een schilderdienst jaarlijks moet plaatsvinden en in dat geval dan niet voldoet aan de definitie, zodat hierop niet wordt herzien.

De leden van de fractie van de BBB vragen om reactie op een concrete casuspositie: Stel een pand wordt verbouwd voor € 1.000.000, btw daarover (21%) is dan € 210.000. De Nederlandse regeling schrijft een herziening voor uitgaande van 5 jaar, dat is dus $\text{€ } 210.000/5 = \text{€ } 42.000$ per jaar. Met een rechtstreeks beroep op Drebers zou de herziening echter € 21.000 per jaar zijn ($\text{€ } 210.000/10$). Het bedrag halveert dus, maar de kortere, Nederlandse herzieningstermijn van 5 jaar blijft tegelijkertijd ook/wel gelden. Je kunt dus na 5 jaar stoppen met betalen. Als men zich op Drebers beroept loopt de Belastingdienst dus de helft van de verwachte opbrengst mis.

Het arrest Drebers maakt duidelijk dat in sommige gevallen een langere herzieningstermijn heeft te gelden dan de termijn van vijf jaar. Desondanks is ervoor gekozen om deze termijn niet aan te passen. Reden hiervoor is dat de termijn van vijf jaar van toepassing is op diensten die weliswaar kunnen worden beschouwd als investeringsgoederen maar waarvan de economische levensduur niet overeenkomt met die van een nieuwe onroerend zaak (denk hierbij aan het één keer in de vijf jaar laten schilderen van een pand). Bovendien voorkomt een herzieningstermijn van vijf jaar een substantiële toename van de administratieve- en uitvoeringslasten.

Het arrest betekent echter niet, zoals in deze casus wordt voorgesteld, dat in strijd met de Europese jurisprudentie een zogeheten kruislings beroep mogelijk is. Dit betekent dat het niet mogelijk is om enerzijds de voordelige wettelijke herzieningstermijn te claimen, maar slechts te herzien op basis van de langere Europese herzieningstermijn zodat effectief een dubbel voordeel ontstaat. Als de belastingplichtige zich beroept op het arrest Drebers (hetgeen uit zijn administratie moet blijken), dan betekent dit dat voor hem ook alle facetten daarvan gaan gelden en dat daarmee de herzieningstermijn van 10 jaren gaat gelden inclusief de daaraan te koppelen herzieningsbedragen. In beperkte gevallen is dat voor hem voordelig, indien deze belastingplichtige bijvoorbeeld aanvankelijk btw-vrijgestelde prestaties verricht bij de aanschaf van een investeringsdienst en later toch btw-belaste prestaties gaat verrichten. In dat geval geldt dus dat herziening slechts mogelijk is voor jaarlijks 1/

10 deel voor de resterende herzieningsperiode. Bij een beroep op het arrest Drebers geldt dan dus een herzieningstermijn van 10 jaren.

De leden van de fractie van de BBB merken op dat mogelijk op grond van het arrest Drebers kan worden gesteld dat de drempel van € 30.000 die volgens de Nederlandse regel per dienst moet worden toegepast, juist per investeringsgoed moet worden toegepast. Bij één verbouwdienst van meerdere appartementen kan de drempel dan per appartement worden toegepast en is dus veel minder vaak sprake van constructiebestrijding, met negatieve gevolgen voor de budgettaire opbrengst. De leden van de fractie van de BBB vragen om een reactie.

Uit het arrest Drebers moet worden geconcludeerd dat als de economische levensduur van de dienst vergelijkbaar is aan de economische levensduur van een nieuwe onroerende zaak de herzieningstermijn van de desbetreffende dienst gelijk moet zijn aan die van de onroerende zaak. Tot verdergaande conclusies dwingt het arrest niet. De toets of een dienst voldoet aan de drempel van € 30.000 moet per investeringsdienst worden gemaakt. Afhankelijk van de juridische en feitelijke context in het specifieke geval zal dus steeds getoetst moeten worden of, en zo ja, welke investeringsdiensten zijn te onderkennen. De eventuele herzieningstermijn geldt dan voor elke investeringsdienst afzonderlijk.

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat de maatregel zal leiden tot een aanzienlijke lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. De maatregel geldt niet alleen in geval van de genoemde constructies die men wenst te bestrijden, maar in alle gevallen waarin sprake is van een investeringsdienst waarvan het gebruik (btw belast of vrijgesteld) kan wijzigen of daadwerkelijk wijzigt. Deze lastenverzwaring beperkt zich volgens de leden van de fractie van de BBB niet tot het eerste jaar na invoering van deze maatregel. Daarnaast noopt het arrest Drebers tot heroverweging van de voorgestelde termijn van vijf jaar in bepaalde gevallen (een langere of kortere termijn kan ingevolge dat arrest geboden zijn in bepaalde situaties) en maakt dit de regeling nog complexer. De leden van de fractie van de BBB vragen om een reactie.

Het kabinet begrijpt de aandacht voor de toegenomen complexiteit en regeldruk die de voorgestelde maatregel met zich brengt. Het kabinet wil eerst de achtergrond en noodzaak van de maatregel schetsen, daarna hoe rekening wordt gehouden met ondernemers en tot slot ingaan op de balans tussen effectiviteit van de maatregel en de werkbaarheid daarvan. Het kabinet put hiervoor uit de memorie van toelichting.

De achtergrond en de noodzaak van de regeling is als volgt: in de btw-wet geldt een regeling voor herziening van vooraf trek van btw als het gebruik van een investeringsgoed wijzigt. Die herzieningsregeling is van toepassing op onroerende zaken, rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen en roerende zaken waarop wordt of kan worden afgeschreven. De regeling ziet nu derhalve enkel op goederen en regelt dat de btw-aftrek overeenkomt met het gebruik van die goederen. Dit voorkomt ook misbruik, bijvoorbeeld doordat het minder aantrekkelijk is om goederen slechts voor een korte periode btw-belast te gebruiken om btw-aftrek te claimen en daarna de goederen voor de rest van hun economische levensduur btw-vrijgesteld te gebruiken.

De wet voorziet op dit moment niet in de mogelijkheid om btw die op diensten drukt over een aantal jaren te herzien. Het past echter binnen de systematiek van de btw, en vanwege het beginsel van de fiscale neutraliteit in het bijzonder, om een dienst die meerjarig nut heeft, net als een goed te volgen om de btw-aftrek te laten aansluiten bij het daadwerkelijke gebruik van de dienst. Met volgen wordt dan een herzieningsperiode bedoeld waarin ieder jaar wordt getoetst of en in hoeverre het in eerste instantie ingeschatte gebruik nog overeenkomt met het daadwerkelijke gebruik. Bij een significante afwijking (méér dan 10%) volgt dan een

positieve of negatieve btw-correctie (herziening) om de btw-af trek aan te laten sluiten bij het gebruik van de dienst. Het feit dat het btw-af trekrecht voor diensten nu wordt bepaald over een relatief korte periode, te weten het jaar van ingebruikname, leidt in de praktijk bovendien vooral bij verbouwingen van panden tot ongewenste en oneigenlijke belastingbesparende structuren met kortdurende verhuur en daarmee tot een ongelijk speelveld tussen ondernemers met vastgoed. Die belastingbesparende structuur met kortdurende verhuur werkt, kort samengevat, als volgt: een ondernemer verbouwt een pand tot woningen met de bedoeling om de woningen als zodanig te (gaan) verhuren. Deze verhuur is vrijgesteld van btw. Die voorgenomen btw-vrijgestelde verhuur heeft tot gevolg dat de ondernemer geen recht op vooraf trek heeft van de btw die over de verbouwingskosten wordt berekend. Daarom kiezen ondernemers er ook wel voor om de woningen in het pand eerst (direct na de verbouwing) kortstondig btw-belast te verhuren. Deze btw-belaste verhuur geeft alsdan het recht om de btw op de verbouwingskosten volledig af te trekken. Als een ondernemer vervolgens in het volgende jaar overgaat tot btw-vrijgestelde verhuur van de woningen, kan (momenteel) geen herziening van deze af trek plaatsvinden, zodat er (onbedoeld) geen btw drukt op de verbouwing. Omdat niet iedere ondernemer van deze btw-structuur gebruik kan of wil maken ontstaat in de praktijk tussen die ondernemers een ongelijk speelveld. Het creëren van een gelijk speelveld tussen ondernemers met vastgoed en, meer algemeen, de btw-af trek op investeringsdiensten aan laten sluiten bij het meerjarig gebruik van de dienst, vormt dan ook het doel van deze maatregel. Naar de mening van het kabinet is gelet op het voorgaande de maatregel noodzakelijk.

Deze maatregel heeft echter ook onmiskenbaar gevolgen voor de administratieve lasten voor ondernemers. Het kabinet heeft gekozen voor deze maatregel en daarbij steeds rekening gehouden met de gevolgen daarvan voor ondernemers. Dat blijkt uit de vormgeving van de maatregel en de keuzes die daarbinnen zijn gemaakt om de aanvullende administratieve lasten te beperken. Alternatieve beleidsopties zijn overwogen, maar niet effectief bevonden, om de geschetste doelstellingen te bereiken. Zo is gezien om de kortdurende verhuur van woningen (als uitzondering op de btw-vrijgestelde verhuur) te beperken tot een maximale termijn, een zogenoemde nachttermijn. Wanneer het aantal aaneengesloten overnachtingen de nachttermijn overschrijdt, wordt in die situatie de verhuur wettelijk niet langer als kortdurend (en dus niet langer als btw-belast) beschouwd. Deze maatregel is echter minder doeltreffend en doelmatig dan het huidige voorstel. Het instellen van een nachttermijn zou de te bestrijden structuur namelijk onvoldoende tegengaan. Het blijft dan mogelijk (zij het in een korter, maar nog steeds stuurbaar, tijdsbestek) om kortdurende, btw-belaste verhuur van woningen toe te passen zonder mogelijkheid om de in af trek gebrachte btw te herzien indien alsnog wordt overgegaan tot van btw-vrijgestelde verhuur. Hierdoor zou de maatregel te beperkt doeltreffend zijn.

Daarnaast zijn een aantal administratieve tegemoetkomingen opgenomen in de maatregel. Zo betekent het drempelbedrag van 30.000 euro dat veel ingekochte diensten buiten de regeling blijven. Ook is voorzien in een relatief korte herzieningstermijn van 5 jaren. Op grond van de jurisprudentie was een langere herzieningstermijn mogelijk geweest, maar hier kiest het kabinet niet voor om de administratieve lasten te beperken (zie ook de volgende vraag). Het is ook belangrijk om op te merken dat de voorgestelde herzieningsregeling enkel ondernemers daadwerkelijk raakt die het betreffende vastgoed in de eerste vijf jaar na ingebruikname van de dienst afwisselend aanwenden voor btw-belaste en btw-vrijgestelde handelingen. In alle andere situaties geldt dat volstaan kan worden met een vormvrije, eenmalige vastlegging van de desbetreffende dienst in de administratie.

Tot slot zijn enkele algemene overwegingen bij het aanpakken van belastingbesparende structuren op zijn plaats. Het introduceren van regelingen om belastingbesparende structuren tegen te gaan maakt het belastingstelsel doorgaans (administratief) complexer. Dergelijke bepalingen moeten specifiek worden geformuleerd om het geïdentificeerde misbruik aan te pakken. Hoewel de complexiteitsverhoging zoveel mogelijk is beperkt (zie hiervoor) is het onvermijdelijk dat deze maatregel het stelsel complexer maakt en tot een aanvullende administratieve last leidt voor ondernemers. Dat is in de balans tussen effectiviteit en werkbaarheid echter onvermijdelijk. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde regeling voor een herziening van btw op diensten aan onroerende zaken gewenst, onderbouwd en doelmatig is. Daarbij is, zoals hiervoor is verduidelijkt, een zorgvuldige afweging gemaakt die recht doet aan de balans tussen effectiviteit en werkbaarheid.

De leden van de VVD fractie vragen naar de uitwerking van de herzieningsmaatregel op de administratieve lasten van ondernemers en hoeveel van deze gevallen zien op de bestrijding van short-stay structuren. Bij het bepalen van de administratieve lasten van deze maatregel is een inschatting gemaakt van het aantal bedrijven en het aantal investeringsdiensten die onder de maatregel zullen vallen. Hiervoor is een bandbreedte geraamd van circa 150.000 tot 350.000 individuele diensten die neerslaan bij circa 15.000 tot 35.000 bedrijven. Hiervan hoeft niet alles herzien te worden, dit zijn naar verwachting 10.000 tot 20.000 investeringsdiensten op jaarbasis. Er kan niet met zekerheid gesteld worden welk deel hiervan specifiek ziet op de short-stay constructie.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt het dat met deze regeling een nieuwe administratieve last (regeldruk) wordt ingevoerd. Er wordt voorgesteld om in de btw-regelgeving een herziening op zogenoemde investeringsdiensten op te nemen, zijnde diensten aan één of meer onroerende zaken die deze meerjarig dienen en een drempelbedrag van € 30.000 te boven gaan. Het doel van de maatregel is tweeledig: (1) de btw-afrek van diensten die een onroerende zaak over meerdere jaren dienen, te laten aansluiten bij het daadwerkelijke gebruik van deze diensten (conform de btw-systematiek en het beginsel van fiscale neutraliteit) voor aftrekgerechtigde c.q. vrijgestelde prestaties en (2) het creëren van een gelijk spelveld tussen ondernemers die deze diensten afnemen. De maatregel creëert in sommige gevallen een aanvullende administratieve last voor btw-ondernemers. De gevolgen voor deze regeldruk zijn nadrukkelijk meegewogen. Zo wordt een herzieningstermijn van 5 jaren voorgesteld, in plaats van 10 jaren, wat (volgens de Btw-richtlijn) ook mogelijk zou zijn. Het drempelbedrag van € 30.000 voorkomt dat ook diensten van geringe omvang onder de maatregel vallen. Deze drempel lijkt een juiste balans te bieden tussen effectiviteit van de maatregel en administratieve lastendruk. De maatregel heeft met name gevolgen voor ondernemers die een onroerende zaak binnen de herzieningsperiode wisselend gebruiken voor btw-belaste en btw-vrijgestelde prestaties. Ondernemers die louter btw-belaste of van btw-vrijgestelde prestaties verrichten zullen slechts geringe gevolgen ondervinden van de maatregel. Het is juist dat deze regeling administratieve lastendruk met zich meebrengt, maar dit is zoveel mogelijk ingeperkt.

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat Nederland er ook voor kan kiezen dit onderdeel van de Europese Richtlijn niet in te voeren («Kop op Europese regelgeving»). De btw-richtlijn geeft lidstaten de bevoegdheid om diensten die kenmerken hebben die vergelijkbaar zijn met de kenmerken die doorgaans aan investeringsgoederen worden toegeschreven, als investeringsgoederen te duiden. Dit zijn, samengevat

en de jurisprudentie van het HvJ EU volgend, diensten met een duurzaam karakter. Lidstaten mogen hierbij administratieve vereenvoudigingen aanbrengen. Dat betekent dat lidstaten ook de mogelijkheid hebben om de geboden ruimte uit de richtlijnbevestiging slechts gedeeltelijk te benutten. Dit voorstel maakt gebruik van die bevoegdheid, met dien verstande dat gekozen is voor een maatregel met een zekere inperking: alleen een investeringsdienst aan een of meer onroerende zaken die over meerdere jaren zijn nut afwerpt en waarvan de vergoeding het drempelbedrag te boven gaat, wordt behandeld als een voor herziening vatbaar investeringsgoed. De hoogte van het drempelbedrag voorkomt dat elke dienst, hoe gering ook, die de onroerende zaken meerjarig dient, wordt aangemerkt als een investeringsdienst. Deze maatregel blijft binnen de bevoegdheid die de btw-richtlijn biedt en is daarmee in overeenstemming met het Unierecht. Het kabinet stelt deze maatregel voor om ongewenste belastingstructuren te bestrijden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van ruimte die de btw-richtlijn al sedert lange tijd biedt. Deze maatregel wordt derhalve niet voorgesteld om een Europese richtlijn te implementeren.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regeling diensten aan onroerende zaken in overeenstemming is met het Unierecht, gezien het recente HvJ-arrest Drebers (C-243/23) van 12 september 2024. Uit het arrest Drebers blijkt dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de verlengde termijn niet geldt voor diensten die een aanzienlijke uitbreiding en/of een grondige renovatie betekenen van een gebouw als die diensten een economische levensduur hebben die overeenkomt met die van een nieuw gebouw. Het arrest Drebers dwingt op voorhand niet tot een aanpassing van de voorgestelde wet- en regelgeving. Het betreft een beslissing in een individuele casus op basis van de feiten en omstandigheden van dat concrete geval. Die beslissing kan niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar een andere casus. In dit stadium zou het dan ook voorbarig zijn om te anticiperen op een eventueel bredere werking van het arrest.

In de uitvoeringstoets Belastingplan 2025 wordt beschreven dat de maatregel is bedoeld om «shortstay-constructies» te bestrijden, maar dat de invoering van de maatregel het risico met zich meebrengt dat er andere constructies worden gevonden om onder de drempel van € 30.000, – te blijven. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering omgaat met risico's van deze aard en welke maatregelen de regering overweegt om te voorkomen dat nieuwe ontwijkingsconstructies ontstaan.

Na overleg met de Belastingdienst is geconcludeerd dat een drempelbedrag van € 30.000 de juiste balans lijkt tussen een effectieve maatregel en een zo laag mogelijke administratieve lastendruk. Dit bedrag volgt uit informatie gebaseerd op concrete gevallen die zich in de praktijk voordoen of hebben voorgedaan. Een hogere drempel leidt weliswaar tot minder diensten die onder de maatregel vallen, maar betekent ook een hoger risico op het kunstmatig opknippen van diensten om zodoende onder de drempel en buiten de herziening te blijven. Een lager drempelbedrag vermindert dit risico maar leidt ertoe dat méér diensten onder de maatregel gaan vallen, met als gevolg een hogere administratieve lastendruk. Bij de geplande evaluatie van de maatregel zal ook worden onderzocht of met het gekozen drempelbedrag inderdaad de juiste balans is gevonden of dat een aanpassing van dit bedrag nodig is. Op deze manier worden de benoemde risico's gemitigeerd. Daarnaast zal de Belastingdienst handhavend optreden als dergelijke constructies zich voordoen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet de uitvoerbaarheid van deze maatregel beoordeelt en welke stappen worden ondernomen om te zorgen dat de Belastingdienst voldoende capaciteit heeft voorafgaand aan de invoeringsdatum van 1 januari 2026. De maatregel is beoordeeld middels de Uitvoeringstoets, daaruit blijkt dat de voorgestelde maatregel per 1 januari 2026 uitvoerbaar is. Er worden extra middelen ter beschikking gesteld om de benodigde capaciteit te waarborgen, zoals het aannemen van extra personeel voor de uitvoering. Het kabinet beoordeelt de uitvoerbaarheid hierdoor positief.

13. Opheffen meerdere posten verlaagd btw-tarief

De leden van de fracties van D66 en VVD vragen hoe de regering kijkt naar de conclusies in het artikel van ABN AMRO over de raming van de btw-maatregel op logies. Daarbij wordt gevraagd of de regering reden heeft om te geloven dat de gehanteerde raming beter is dan die van ABN AMRO en of er rekening is gehouden met zakelijke reizigers.

De raming is opgesteld door het Ministerie van Financiën aan de hand van gegevens van het CBS. De raming is gecertificeerd door het CPB, zoals gebruikelijk bij ramingen van belastingmaatregelen. Het artikel van ABN AMRO geeft geen aanleiding om deze raming aan te passen. In tegenstelling tot de veronderstelling van ABN AMRO is er in de raming namelijk wel rekening gehouden met zakelijke reizigers die hun btw in vooraf trek kunnen nemen en het feit dat voor aanvullende diensten (zoals maaltijden) het btw-tarief ongewijzigd blijft. Uitgesplitst naar type accommodatie is de raming als volgt:

Tabel 15: Type accommodatie

	2025	2026	2027	2028	2029	struc	struc in
hotels en pensions		364	364	364	364	364	2.026
overige recreatieve verblijven		292	292	292	292	292	2.026
overige logies (o.a. short-stay)		453	453	453	453	453	2.026
Totaal maatregel btw logies		1.110	1.110	1.110	1.110	1.110	2.026

Daarnaast veronderstelt ABN AMRO dat een hoger btw-tarief kan leiden tot lagere winsten van bedrijven en dus tot lagere winstbelasting. Allereerst is dit effect onzeker, omdat de winst van bedrijven afhangt van meerdere factoren dan uitsluitend de omzet. Deze doorwerkingen op andere belastingsoorten worden daarnaast standaard niet meegenomen in de ramingen van beleidsmaatregelen. Zo wordt ook het mogelijke positieve effect van de koopkrachtpakketten op de btw-opbrengsten niet meegenomen: deze tweede orde-effecten lopen allemaal mee via de economische raming van het CPB, maar niet in de raming van de beleidsmaatregel zelf.

De leden van de fracties van D66, BBB, VVD en CDA vragen of bepaald kan worden wat de uiteindelijke opbrengst is van een fiscale maatregel en hoe er omgegaan wordt met eventuele tegenvallende opbrengsten, bijvoorbeeld bij de btw op logies.

Het is in de regel lastig om na invoering vast te stellen wat het effect is van een fiscale maatregel op de uiteindelijke belastinginkomsten. Dit komt doordat over het algemeen geen specifieke gegevens over de opbrengst van een beleidsmaatregel beschikbaar zijn. De uiteindelijk gerealiseerde totale belastinginkomsten hangen van veel factoren af zoals beleidsmaatregelen die hier op doorwerken maar ook van macro-economische ontwikkelingen. Hierdoor kan de impact van fiscaal beleid niet geïsoleerd worden door een gebrek aan (zeer) gedetailleerde gegevens.

Wel kan er sprake zijn van algemene mee- of tegenvallers in de inkomstenraming. Als dit gebeurt dan maakt dit onderdeel uit van de automatische stabilisatie die geldt voor de inkomstenkant van de begroting vanuit de begrotingsregels. Dit zorgt ervoor dat de begroting mee kan ademen met de economie, zodat de overheid in slechte economische tijden een deel van de schok absorbeert.

De leden van de fracties van D66, VVD en CDA vragen hoe de btw-maatregel op logies zal doorwerken in grensgebieden gelet op de tarieven die gelden in het buitenland en hoe de regering hiernaar kijkt. Het is niet mogelijk om uitspraken te doen over de verwachte omzetzaling van specifieke ondernemers in bijvoorbeeld grensregio's. Over het algemeen geldt dat consumenten in de logiesector relatief prijsgevoelig zijn.³⁹ In de ambtelijke fichebundel bij de kabinetsreactie op de evaluatie van het verlaagde btw-tarief is op basis van de elasticiteiten uit de door Dialogic uitgevoerde evaluatie ingeschat dat een tariefsverhoging naar het algemene btw-tarief kan leiden tot een omzetverlies van circa 9%.⁴⁰ Of dit effect sterker op zal treden in grensgebieden is onzeker. Het aandeel van overnachtingen in grensprovincies is circa 33% van het totaal aantal overnachtingen in Nederland. Hier moet wel bij genoemd worden dat het koopkrachtpakket ook van invloed is op het uiteindelijke effect waardoor het mogelijk positiever uitpakt.

In de omliggende landen geldt over het algemeen een lager btw-tarief, maar de uiteindelijke kosten van een overnachting zijn van veel meer factoren afhankelijk dan de btw. Deze andere factoren kunnen ook verschillen tussen landen waardoor een vergelijking op uitsluitend btw-tarieven onvolledig is.

Het kabinet zet in op de verbetering van ons ondernemings- en vestigingsklimaat, om ons verdienvermogen te versterken. Duidelijk, stabiel en voorspelbaar fiscaal beleid is daarbij prioriteit. Alhoewel het verhogen van het btw-tarief voor logies daar niet direct aan bijdraagt, voert het kabinet ook lastenverlichtingen door voor het bedrijfsleven, zoals het terugdraaien van de verlaging van de mkb-winstvrijstelling, het terugdraaien van de afschaffing van de aandeleninkoopfaciliteit in de dividendbelasting, de verlaging van de renteaftrekbepanking in de vennootschapsbelasting en de verlaging van het toptarief in box 2.

De leden van de fracties van D66 en VVD vragen naar de impact van de btw-maatregel op logies op de sector, nauwverwante sectoren en de keuzes van ondernemers om bijvoorbeeld te verduurzamen. Zoals eerder aangegeven zal de btw-verhoging op logies mogelijk leiden tot een omzetverlies. De exacte omvang hiervan zal verschillen per ondernemer, de omvang van het bedrijf, evenals het effect op de winst en investeringsruimte. Deze zijn naast de omzet ook afhankelijk van de gerealiseerde winst en de algemene bereidheid om, bijvoorbeeld, te verduurzamen. Het is dan ook niet mogelijk om uitspraken te doen over specifieke ondernemingen en de keuzes die gemaakt worden in de bedrijfsvoering.

Exploitanten van hotels en vakantieparken moeten zelf een afweging maken over hoe zij hun omzet inzetten en investeren. Het eventueel bezuinigen op hygiëne en onderhoud zou de verdienmogelijkheden van de exploitant vermoedelijk rechtstreeks raken omdat dit voor toeristen een aanleiding kan zijn om de accommodatie niet te reserveren. Deze exploitant is immers ook in concurrentie met andere aanbieders in Nederland die daar mogelijk niet op bezuinigen. Daarnaast zijn exploi-

³⁹ Dialogic-rapport (overheid.nl)

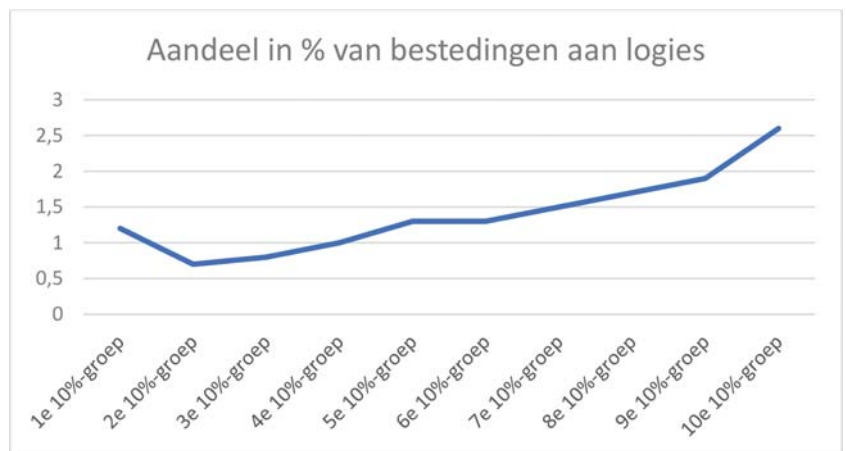
⁴⁰ Ambtelijke fichebundel: file (overheid.nl)

tanten vaak gehouden aan wettelijke vereisten en de APV van de gemeente.

De impact op werkgelegenheid is eveneens lastig te bepalen. Dit komt doordat een omzetverlies niet direct hoeft te leiden tot een afname van werkgelegenheid in de bewuste sector. Daarnaast is het mogelijk dat de consumptie die nu plaatsvindt in de logiessector verschuift naar een andere sector, waardoor de werkgelegenheid elders toeneemt. Het effect op de algehele werkgelegenheid is daarom niet te bepalen.

De impact van een tariefsverhoging op sectoren die nauw verbonden zijn aan de logiessector is tevens onzeker. Doordat de vraag naar logies afneemt, ligt het voor de hand dat de vraag naar nauwverwante goederen en diensten ook daalt. De exacte impact is uiteindelijk afhankelijk van veel verschillende factoren. Zo is er op basis van de inschattingen van het CPB ook sprake van een toename in koopkracht. Dit kan een positief effect hebben op deze sectoren waardoor het uiteindelijke effect onzeker is.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het opheffen van het verlaagde btw-tarief op vakantiewoningen betekent voor middeninkomens. Doordat het verlaagde btw-tarief voor logies afgeschaft wordt, zullen overnachtingen in o.a. vakantiewoningen mogelijk duurder worden. Hierdoor kan er ook een afname van de vraag ontstaan. Dit heeft impact op alle huishoudens die overnachten in vakantiewoningen en kan leiden tot een besluit om meer uit te geven aan deze overnachtingen, te kiezen voor een ander type overnachting of om voor minder overnachtingen te kiezen. Het is niet mogelijk om vast te stellen wat het effect voor specifiek middeninkomens zal zijn. Wel blijkt uit cijfers van het CBS dat met name hogere inkomens een hoger aandeel van hun bestedingen uitgeven aan logies. Tot slot heeft het positieve koopkrachtpakket ook een positieve doorwerking op middeninkomens. Hierdoor kan het exacte effect niet bepaald worden.



De leden van de fracties van D66, VVD, CDA en 50plus vragen of er een impactanalyse is uitgevoerd naar de gevolgen van de btw-verhoging op logies en zo nee, of de regering van plan is om deze alsnog uit te voeren.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om geen impact-analyse uit te voeren en is niet voornemens om deze alsnog uit te voeren. Wel is er in een eerder stadium gekeken naar de verwachte impact op de sector als geheel in het ambtelijke fichebundel.⁴¹ Gelet op de maatschappelijke gevolgen van deze maatregelen zal na invoering de gevolgen van de maatregel gemonitord worden en middels een ex-post evaluatie in 2028 gerapporteerd worden. In deze evaluatie zal gekeken worden naar onder andere de prijseffecten

⁴¹ Ambtelijke fichebundel: file (overheid.nl)

van de maatregel en mogelijke grenseffecten. Daarnaast zal kort na de invoering van de maatregel een eerste analyse gemaakt worden van de korte-termijnpact.

De leden van de fracties van BBB, ChristenUnie, CDDA D66 en SP vragen of de regering het ermee eens is dat het huidige overgangsrecht zoals opgenomen in het Belastingplan 2025, waardoor voor bijvoorbeeld concertkaartjes voor 2026 gekocht in 2025 al het algemene btw-tarief van 21% geldt, een probleem is vanwege de aangenomen motie Van Dijk met daarin de opdracht om een alternatief te vinden voor afschaffing van het verlaagde btw-tarief voor media, boeken, cultuur en sport (hierna tezamen cultuur). Tevens vragen de leden, indien dit het geval is, hoe de regering dit probleem wil oplossen, of de te veel betaalde btw later wordt verrekend en naar de uitvoerbaarheid hiervan. De leden van de fractie van D66 vragen ook of de regering een inschatting heeft hoeveel omzet door dit overgangsrecht onbedoeld extra belast gaat worden, in totaal en per sector.

Het Belastingplan 2025 bevat inderdaad overgangsrecht dat regelt dat vanaf 1 januari 2025 vooruitbetalingen en tickets worden belast naar het algemene btw-tarief (21%) voor activiteiten en leveringen waarvoor het btw-tarief op 1 januari 2026 wordt verhoogd en die vanaf 2026 plaatsvinden. Dit overgangsrecht is opgenomen in het Belastingplan om te voorkomen dat een derving ontstaat als de maatregel in 2026 door zou gaan. Het kabinet beziet hoe daarmee moet worden omgegaan. Hierover zal het kabinet uiterlijk bij de plenaire behandeling van het pakket Belastingplan 2025, die uw Kamer heeft geagendeerd op dinsdag 10 december 2024, meer duiding gaan geven.

De leden van de fracties van de VVD en CDA vragen hoe de regering de conclusie uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst beoordeelt dat de afbakeningsproblematiek bij het opheffen van het verlaagd btw-tarief leidt tot complexiteitsstijging en meer juridische procedures en welke stappen de regering neemt om deze problematiek te beperken.

Voor het verlaagde btw-tarief op logies kan afbakeningsproblematiek zich voordoen in het onderscheid tussen het gelegenheid geven tot kamperen en het verstrekken van logies. Hoewel hier in de praktijk ongetwijfeld discussie over zal ontstaan bij grensgevallen is bij de vormgeving aangesloten bij bestaande jurisprudentie. De Hoge Raad heeft duidelijk aangegeven onder welke voorwaarden sprake is van het verstrekken van logies. Hiervan is sprake als het gaat om verblijfsruimten die zijn toegerust voor daarin kort verblijven zonder dat de tijdelijke bewoner is belast met de zorg voor de inventaris. De verhuur van ingerichte tenten en caravans voldoet aan deze definiëring en valt daarmee onder het algemene btw-tarief.

Het ontstaan van afbakeningsproblematiek in het onderscheid tussen het gelegenheid geven tot kamperen en het verstrekken van logies wordt zo goed mogelijk ondervangen door de toelichtende teksten die zijn opgenomen in de memorie van toelichting. Verder informeert de Belastingdienst de ondernemers via de reguliere kanalen, zoals de website of BelastingTelefoon. De verwachting is dat er op termijn, mede door nadere jurisprudentie en praktijkervaring, ook meer helderheid zal ontstaan. Uit de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst blijkt bovendien dat de nieuwe afbakeningsproblematiek naar verwachting weliswaar leidt tot extra vooroverleggen en juridische procedures die tijdelijk extra personele inzet vergen, maar dat de maatregel uitvoerbaar is en op termijn leidt tot een structurele, personele besparing.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering voorkomt dat het hebben van een gecombineerd aanbod, zoals het verhuren van een staplek voor een eigen tent of caravan (verlaagd btw-tarief) en het

verhuren van een plek inclusief tent of caravan (niet-verlaagd btw-tarief) gaat leiden tot discussies tussen bedrijven en de Belastingdienst en welke concrete maatregelen worden genomen om dit tegen te gaan. De leden van de fractie van het CDA vragen ook of voor deze tweedeling in verschillend tarief is gekozen om de lage inkomens te ontzien. De jurisprudentie van de Hoge Raad over de voorwaarden waarbij sprake is van logiesverstrekking is leidend voor de praktijk. Hierdoor kan de ondernemer vrij eenvoudig bepalen welk tarief moet worden toegepast op het aanbod aan de klant. Overigens zal het voor een campingexploitant geen probleem zijn om een onderscheid te maken tussen zijn omzet die voortvloeit uit de verhuur van kampeerplaatsen en zijn (eventuele) omzet die betrekking heeft op de verhuur van ingerichte tenten en caravans, ditzelfde onderscheid wordt bijvoorbeeld in de campingwinkel ook gemaakt op een fles frisdrank of een fles wijn. Omdat kamperen en logies aparte posten in btw betroffen kon er hierbij vrij eenvoudig voor een verschillend tarief worden gekozen. Aan deze politieke keuze lag niet het stimuleren van bepaalde inkomens ten grondslag.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn van deze complexiteitsstijging voor ondernemers en hoe zij worden ondersteund bij extra regeldruk en administratieve lasten. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de VVD vragen of de regering een concreet plan heeft klaarliggen om de ondernemingen bij de implementatie van de afschaffing van het verlaagd btw-tarief te ondersteunen op zaken als administratie en fiscale naleving. Zo nee, of de regering voornemens is een dergelijk plan alsnog te ontwikkelen.

Het ontstaan van afbakeningsproblematiek en discussies daarover tussen ondernemers en de Belastingdienst is zo goed mogelijk op voorhand ondervangen door de toelichtende teksten die zijn opgenomen in de memorie van toelichting. In beginsel beoordelen de ondernemers zelf welk btw-tarief op de producten die zij aan hun klanten aanbieden van toepassing is, waarbij de ondernemers veelal al gewend zijn aan het moeten hanteren van verschillende btw-tarieven, bijvoorbeeld als zij ook een winkel exploiteren of fietsen verhuren. De verwachting is niet dat het moeten toepassen van een andere btw-tarief tot grote administratieve lasten leidt.

Verder zullen ondernemers via de reguliere kanalen van de Belastingdienst worden geïnformeerd. Ook verwacht de Belastingdienst dat ondernemers actief informatie gaan opvragen, bijvoorbeeld via de BelastingTelefoon en vooroverleggen.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke verklaring de regering heeft voor de toenemende mate van particuliere vakantieverhuur en of de opheffing van het verlaagd btw-tarief ook onder de belastingregels voor particuliere verhuurders valt die via platforms zoals «Airbnb» een vakantiehuis verhuren en hoe er wordt omgegaan met platforms die zelf geen belasting afdragen.

Van de voorgenomen verhoging voor het verstrekken van logies is geen enkele ondernemer uitgezonderd. Alleen kleine ondernemers die gebruik wensen te maken van de kleineondernemersregeling kunnen tot een (totaal) omzet van € 20.000 gebruik maken van een btw-vrijstelling. In dat geval hebben zij echter ook geen recht op aftrek van voordruk-btw. Als platforms zelf niet in de btw-heffing worden betrokken voor de verhuur van vakantieaccommodatie zal dit wel het geval zijn voor de eigenaar van de desbetreffende accommodatie die deze verhuurt. Het platform zal in dat geval btw afdragen naar het algemene btw-tarief over de bemiddelingsfee.

De leden van fractie van de PvdD vragen naar wat de btw-verhoging op logies zal betekenen voor studenten en dak- en thuislozen, om welk soort logies dat zal gaan, wat de impact zal zijn en waarom het kabinet hiervoor heeft gekozen.

De btw-verhoging voor logies betreft de verhuur van accommodatie in het kader van het hotel-, pension- en vakantiebedrijfsbedrijf. In het algemeen is hiervan sprake indien gemeubileerde accommodatie wordt gehuurd voor een periode korter dan zes maanden. De maatregel treft daarmee niet studenten die voor een langere periode een kamer huren in bijvoorbeeld een studentenhuus. De btw-verhoging treft wel dak- en thuislozen voor zover zij een eigen bijdrage verschuldigd zijn voor een overnachting in een dak- en thuislozenopvang. In het Hoofddlijnenakkoord is hiermee rekening gehouden. In de «Budgettaire bijlage hoofddlijnenakkoord» staat: «Het verhogen van het btw-tarief leidt tot hogere kosten voor de daklozenopvang en Ronald McDonald Huizen. Zij worden hiervoor gecompenseerd met een subsidie via de begroting van VWS.»

Het aantal studenten en dak- en thuislozen die gebruikmaken van dergelijke logies is moeilijk vast te stellen. Voor dak- en thuislozen geldt dat er op jaarbasis circa 3,5 mln. overnachtingen in dak- en thuislozenopvang zijn. Hoeveel personen dit betreft en welk deel van deze overnachtingen daadwerkelijk onder de tariefsverhoging zullen vallen is onzeker. Omdat er geld is gereserveerd ter compensatie van de mogelijke btw-druk zal de btw-verhoging geen invloed hebben op de marginale druk van deze groep. Voor studenten geldt dat er veel verschillende studentenhuusvesting beschikbaar is. Zo kunnen sommige studenten ervoor kiezen om thuis te wonen, terwijl anderen ervoor kiezen om in particuliere studentenhuusvesting te wonen, dit is circa 46%.⁴² In veel gevallen zal dit langdurige verhuur betreffen welke niet onder de tariefsverhoging valt omdat langdurige verhuur is vrijgesteld van btw-heffing. De btw-verhoging zal geen groot effect hebben op de marginale druk omdat hetzelfde tarief zal gelden voor alle inkomens.

Het kabinet heeft niet specifiek gekozen voor een btw-verhoging voor het kortdurende verblijf voor studenten en dak- en thuislozen. Dit is een onvermijdelijk gevolg van de maatregel om het verlaagde btw-tarief voor het verstrekken van logies te schrappen. Discussies over afbakeningsproblematiek en strijdigheid met de fiscale neutraliteit verhinderen om hiervoor in de btw een uitzondering te maken. Het Hoofddlijnenakkoord voorziet wel in compensatie door middel van subsidie: «Het verhogen van het btw-tarief leidt tot hogere kosten voor de daklozenopvang en Ronald McDonald Huizen. Zij worden hiervoor gecompenseerd met een subsidie via de begroting van VWS.»

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering een alternatieve dekking heeft ingebouwd of overwogen om het risico op minder belastinginkomsten, door bijvoorbeeld een daling van de winstbelasting, op te vangen.

Het risico op minder belastinginkomsten geeft geen reden voor een alternatieve dekking, omdat deze budgettaire maatregel via verhoging van het btw-tarief juist belastinginkomsten oplevert.

De leden van de fracties van de BBB, Volt en OPNL vragen of er nog uitvoeringstechnische, juridische of budgettaire aspecten c.q. risico's zijn verbonden aan het terugdraaien van de opheffing van het verlaagd BTW-tarief voor media/boeken, cultuur en sport.

Aan het terugdraaien van de btw-verhoging voor cultuur, media en sport is een budgettaire derving van € 1,2 miljard gemoeid, waarvoor alternatieve dekking zal moeten worden gevonden. Op dit moment worden

⁴² Monitor studentenhuusvesting – ABF Research

verschillende opties uitgewerkt om dit «terugdraaien» te kunnen bewerkstelligen. In overleg met de Tweede Kamer wordt naar alternatieve dekking binnen de btw gezocht.

Daarnaast bevat het Belastingplan 2025 overgangsrecht dat regelt dat vanaf 1 januari 2025 vooruitbetalingen en tickets worden belast naar het algemene btw-tarief (21%) voor activiteiten en leveringen waarvoor het btw-tarief op 1 januari 2026 wordt verhoogd en die vanaf 2026 plaatsvinden. Het kabinet beziet hoe daarmee moet worden omgegaan. Hierover zal het kabinet uiterlijk bij de plenaire behandeling van het pakket Belastingplan 2025, die uw Kamer heeft geagendeerd op dinsdag 10 december 2024, meer duiding geven.

14. Verlaging algemeen ovb-tarief voor woningen naar 8%

De leden van de fractie van de BBB vragen naar de budgettaire gevolgen van het uniformeren van het ovb-tarief. De varianten in de tabel hieronder laten zien wat de structurele budgettaire opbrengst is van het uniformeren van de overdrachtsbelasting door het algemene tarief, het verlaagde tarief, en het tarief voor starters (startersvrijstelling) in variant 1 en 3 te uniformeren per 1 januari 2026. In variant 2 en 4 blijft de startersvrijstelling wel behouden. Hierbij wordt de voorgestelde invoering van het algemene overdrachtsbelastingtarief voor woningen van 8% per 1 januari 2026 buiten beschouwing gelaten. Aanpassingen van tarieven gaan altijd gepaard met anticipatie-effecten waardoor de opbrengst in het jaar van invoering mogelijk lager of hoger uitvalt. In variant 1 en 2 is gekozen om uniformering naar een tarief van 6% te presenteren. Dat percentage is gekozen omdat dit het uniforme tarief was dat gold in de overdrachtsbelasting tot 2012. Toen is de eerste tariefdifferentiatie in de vorm van een verlaagd tarief voor woningen geïntroduceerd in de overdrachtsbelasting.

Tabel 16: structurele budgettaire opbrengst uniformeren OVB

Variant	maatregel	tarief	struc	struc in
Variant 1	volledige uniformering op 6%	6%	2.445	2.027
Variant 2	volledige uniformering op 6% (m.u.v. starters)	6%	1.366	2.027
Variant 3	budget-neutrale uniformering	3,3%	0	2.027
Variant 4	budget-neutrale uniformering (m.u.v. starters)	4,1%	0	2.027

Ook vragen de leden van de BBB of een algemeen lager overdrachtsbelastingtarief mogelijk leidt tot meer transacties en minder prijsopdrijvend effecten. Daarbij stellen deze leden ook de vraag of een uniform tarief een eenvoudig in te voeren budgettair neutrale vereenvoudiging van het belastingstelsel is.

Het is aannemelijk dat een hoger tarief leidt tot minder transacties en een lager tarief tot meer transacties. Daar staat tegenover dat een hoger tarief een drukkend effect heeft op de prijs en een lager tarief juist een prijsverhogend effect heeft. Dit is eerder ook beschreven in internationale literatuur en wordt ook meegenomen in de raming van aanpassingen in de overdrachtsbelasting. Dit is vastgelegd in het memo gedragseffecten van het CPB⁴³. In de ramingen wordt uitgegaan van een grondslag af- of toename van 6,5% bij een tariefsverhoging of -verlaging van 1%-punt. Eén tarief voor woningen zonder een vrijstelling voor starters betekent uiteraard een vereenvoudiging van het stelsel. Echter, de evaluatie van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting en verhoging van het algemene

⁴³ Gedragseffecten belastingmaatregelen (cpb.nl)

tarief naar 10,4% heeft laten zien dat starters een stevigere positie op de koopwoningmarkt hebben vergaard en dat hun toegang tot die markt is verbeterd. Daarom heeft het kabinet besloten om de differentiatie tussen starters, doorstromers en andere verkrijgers van woningen in de overdrachtsbelasting te behouden.

De leden van de fractie van D66 vragen een inschatting van hoeveel huurwoningen door de verlaging van het algemene overdrachtsbelasting-tarief voor woningen naar 8% beschikbaar zullen komen.

De doelstelling van de introductie van het algemeen woningtarief van 8% in de overdrachtsbelasting (ovb) is tweeledig. Ten eerste wordt een toename van nieuwbouwwoningen beoogd. Een verlaging van de ovb zorgt ervoor dat het aantrekkelijker wordt om in de nieuwbouw van huurwoningen te investeren. Een ovb-verlaging werkt door in de businesscase van nieuwbouw via de verwachte opbrengst bij verkoop die hierdoor toeneemt. Ten tweede wordt beoogd de huurwoningvoorraad te vergroten door de belastingdruk bij de verkrijging van bestaande woningen te verlagen. Hiermee wordt investeren in huurwoningen aantrekkelijker, ook ten opzichte van andere (vastgoed) investeringen. De verlaging van het tarief voor woningen heeft een positief effect op de businesscase bij nieuwbouwprojecten. De verwachting is dat onrendabele toppen bij projecten hierdoor kunnen verminderen of mogelijk zelfs verdwijnen. Het is echter niet mogelijk inzicht te krijgen in elk project óf er een onrendabele top is, en zo ja hoe hoog deze is. Ook is de aantrekkelijkheid van investering in huurwoningen mede afhankelijk van aanpalend beleid dat de woningmarkt raakt als mede van externe (macro) economische ontwikkelingen, zoals de rentestand. Daarbij speelt ook de relatieve aantrekkelijkheid van de rendementsverwachtingen van andere investeringsmogelijkheden een rol in het investeringsgedrag. Het is daarom niet mogelijk precies aan te geven hoeveel huurwoningen door deze maatregel extra beschikbaar komen. De maatregel zal in 2029 worden geëvalueerd, waarbij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verlaging van de overdrachtsbelasting ten aanzien van beide doelstellingen in kaart wordt gebracht.

De leden van de fractie van D66 vragen tevens hoe bepaald zal worden wat een woning is en wat niet.

Voor het begrip «woning» wordt, net als voor de toepassing van het verlaagde tarief van 2% en de startersvrijstelling, aangesloten bij het woningbegrip in de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Dit woningbegrip wordt reeds sinds 2011 in de overdrachtsbelasting gehanteerd en de invulling daarvan is daarom in belangrijke mate uitgekristalliseerd. Voor een toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de toelichting bij de introductie van het begrip «woning» bij het Belastingplan 2012⁴⁴, relevante arresten van de Hoge Raad⁴⁵ en de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet differentiatie overdrachtsbelasting⁴⁶. In de overgrote meerderheid van de gevallen zal bij de beoordeling duidelijk zijn of sprake is van een woning. In twijfelgevallen geldt voor de meeste burgers dat bij de juridische eigendomsverkrijging van een woning een notaris betrokken is. In bepaalde gevallen verloopt de eigendomsverkrijging niet via de notaris. In die gevallen moet de verkrijger zelf aangifte doen en zelf een beoordeling maken of sprake is van een woning. Dit komt relatief weinig voor (tussen de nul en 1.000 gevallen per jaar) en met name bij zakelijke transacties. Bedrijven hebben mogelijkheden om professionele kennis in huis te halen, zoals (fiscale) adviseurs, om de beoordeling te maken of sprake is van een woning. De verwachting is dat bij belastingplichtigen en

⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3, p. 115–116.

⁴⁵ HR 24 februari 2017, ECLI:HR:2017:290, ECLI:HR:2017:291, ECLI:NL:HR:2017: 294 en ECLI:NL:HR:2017:295, en HR 29 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1779.

⁴⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 576, nr. 6, p. 43.

hun adviseurs vooral behoefte zal bestaan om, indien toch twijfel bestaat, voorafgaand aan een transactie te overleggen met de Belastingdienst of sprake is van een woning. Het voeren van vooroverleg biedt de mogelijkheid om zekerheid vooraf te krijgen. De inspecteur van de Belastingdienst neemt dan een standpunt in over de vraag of er sprake is van een woning in die een specifieke situatie.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van D66 waarom het kabinet niet heeft besloten tweede woningen en vakantiewoningen niet bedoeld voor verhuur uit te sluiten van deze maatregel.

Uitsluiting van verkrijgingen van woningen afhankelijk van ander woningbezit van de verkrijger of afhankelijk van het type gebruik zou de maatregel aanzienlijk complexer maken. Daarnaast zou het de uitvoering arbeidsintensiever maken omdat bijvoorbeeld het daadwerkelijk gebruik van de woning geverifieerd moet worden. Dat doet af aan de uitvoerbaarheid van de maatregel. Vanwege de extra complexiteit en de arbeidsintensievere uitvoering heeft het Kabinet besloten om voor tweede woningen en vakantiewoningen geen bijzondere regeling te treffen.

De leden van de CU fractie vragen of de regering de raming van de introductie van het algemene woningtarief nader kunnen toelichten. De tabel hieronder laat de verwachte opbrengst van de maatregel zien. De introductie van een verlaagd 8%-tarief leidt tot een structurele budgettaire derving van 108 mln. omdat het een verlaging is ten opzichte van het huidige tarief van 10,4%. Op basis van het gedrag van investeerders in woningen bij vorige tariefsverhogingen is gebleken dat er bij tariefsaanpassingen een significant anticipatie-effect optreedt. In dit geval leidt dat er toe dat transacties die in 2025 plaats zouden vinden, verplaatst worden naar 2026 omdat er dan een gunstiger tarief geldt. Over deze transacties wordt dan geen 10,4% geheven maar 8% wat leidt tot een derving. De derving in 2025 ontstaat door de uitgestelde transacties en omdat deze transacties in 2026 erbij komen, ontstaat hier een kleine opbrengst. De tabel hieronder laat de uitsplitsing zien van het budgettaire effect van de maatregel en het anticipatie-effect.

Tabel 17: Uitsplitsing budgettaire effect

	2024	2025	2026	2027	Struc	Struc in
Maatregel introductie algemeen woningtarief		0	- 108	- 108	- 108	2.027
Anticipatie-effect		- 205	158	0	0	2.027
Totaal maatregel introductie algemeen woningtarief		- 205	49	- 108	- 108	2.027

De leden van de fractie van 50plus vragen of inzichtelijk gemaakt kan worden hoeveel personen die ouder zijn dan 35 jaar geen gebruik hebben kunnen maken van de startersvrijstelling vanwege de leeftijdsgrens. Bij de introductie van de startersvrijstelling heeft het kabinet aangegeven dat het de verwachting is dat met een leeftijdsgrens van 35 jaar op een uitvoerbare wijze kan worden benaderd of een woningkoper een koopstarter is. Op basis van de definitie die het kadaster hanteert voor

koopstarters⁴⁷, was in 2020 15,4% van de koopstarters ouder dan 35 jaar.⁴⁸ Het kabinet heeft geen actuele gegevens over hoe die verhouding nu is.

15. Kansspelbelasting

De leden van de fractie van de BBB verzoeken het kabinet te reageren op het risico dat een aantal bedrijven die actief zijn in de kansspelmarkt als direct gevolg van de voorgestelde stapsgewijze verhoging van de kansspelbelasting failliet zullen gaan en aan te geven wat de financiële gevolgen hiervan zijn voor de overheid, waaronder verplichting tot schadevergoeding en derving van belastinginkomsten. Dit mede naar aanleiding van onderzoeken die zijn uitgevoerd door Atlas en KPMG. Uit het Atlas-onderzoek⁴⁹ volgt dat de beoogde extra inkomsten uit kansspelbelasting zoals opgenomen in het hoofdlijnenakkoord bij invoering van (stapsgewijze) verhoging naar verwachting zullen worden gerealiseerd. Volgens de onderzoekers zal het brutospelresultaat (BSR) waarover belasting geheven wordt stijgen en zal daardoor de kansspelmarkt door de belastingverhoging groeien. Dit betekent dat er meer kansspelbelasting wordt opgehaald. Er is dus volgens dit onderzoek over de gehele kansspelmarkt gezien geen sprake van derving van belastinginkomsten. Er is hierbij ook rekening gehouden met gedragseffecten bij spelers, zoals stoppen met spelen, overstap naar een ander legaal kansspelproduct of een overstap van spelers naar illegale aanbieders. De onderzoekers schatten namelijk in dat de belastingverhoging leidt tot een stijging in het BSR en daarmee een groei van de kansspelmarkt, omdat aanbieders mogelijk zullen kiezen om hun inkomstenderving op te vangen door actievere marketingstrategie, verhoging van inzet- of lotprijzen en lagere winkansen. Dit kan betekenen dat waar deze groei voortkomt uit het meer of vaker spelen door bestaande spelers of het starten met spelen door jonge of anderszins kwetsbare nieuwe spelers, het risico op kansspelverslaving toeneemt, onder meer bij online kansspelen. Een aantal kansspelaanbieders zal volgens de onderzoekers forse ingrepen in de bedrijfsvoering moeten doen om hun vaste kosten te dekken. Daarbij kan (gedeeltelijke) uittreding een mogelijk gevolg zijn van de tariefverhoging. Atlas heeft in hun onderzoek aangegeven dat Holland Casino mogelijk fysieke vestigingen of het online bedrijfsonderdeel moet sluiten en dat speelautomatenhallen ook met de nodige ingrepen een negatief resultaat zullen behouden en uiteindelijk de markt kunnen verlaten. Ook in de online sector verwachten de onderzoekers dat winsten sterk zullen afnemen met mogelijke uittreding als gevolg.⁵⁰ Hoewel de onderzoekers geen analyse hebben gegeven van de impact op de paardensport, is het waarschijnlijk dat het scenario voor de enige aanbieder van landgebonden paardenwedenschappen ook tot fors bijsturen en mogelijke uittreding zal leiden. De onderzoekers geven niet weer wat de financiële consequenties zullen zijn indien er daadwerkelijk sprake is van uittreding. Alhoewel de verhoging van de kansspelbelasting een forse impact heeft op de markt, acht het kabinet dit in verhouding met het belang van het verbeteren van de overheidsfinanciën. Het door de

⁴⁷ Die definitie is anders dan de voorwaarden van de startersvrijstelling, bijvoorbeeld doordat er geen rekening wordt gehouden met de woningwaardegrens.

⁴⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 35 576, nr. 6.

⁴⁹ Halbersma, R., Poort, J., & Burema, F. (2024). Raise of fold? Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen. Atlas Research (bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 24 557, nr. 242).

⁵⁰ Voor aanbieders van online kansspelen komt de tariefverhoging bovenop recente aanscherpingen in het kansspelbeleid, waardoor de inzet van rolmodellen bij reclames verboden is, ongerichte reclames verboden zijn en recentelijk aanscherpingen rond speellimieten en speelgedrag zijn doorgevoerd. Het onderzoek van Atlas heeft deze factoren niet meegenomen in hun analyses, en enkel gekeken naar de effecten van de verhoging van de kansspelbelasting.

leden van de fractie van de BBB aangehaalde rapport van KPMG⁵¹ gaat in op de marktpositie van de speelautomatenhallen. Veel van deze ondernemers hebben het nu al zwaar door allerlei andere omstandigheden, zoals het eerder geïntroduceerde rookverbod in de speelautomatenhallen, de sluitingen in het kader van de COVID-19-pandemie, de implementatie van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS), de toeloop naar online kansspelen na de openstelling van de markt voor kansspelen op afstand, de toegenomen inflatie, de stijging van de loonkosten en het niet indexerende van de maximale inworp voor speelautomaten. De tariefverhoging kan er toe leiden dat ondernemers daartegen in bezwaar komen en de stelling zullen innemen dat in hun situatie sprake is van strijd met het eigendomsrecht dat volgt uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM omdat de tariefverhoging zou resulteren in een individuele, buitensporige last. Dat gebeurde ook toen in 2008 de exploitatie van kansspelautomaten aan de kansspelbelasting onderworpen werd (in plaats van de omzetbelasting). Van een individuele, buitensporige last is sprake als de last zich in een individueel geval zwaarder laat voelen dan in het algemeen. Gezien de jurisprudentie over de individuele buitensporige last is daar in deze omstandigheden naar het oordeel van het kabinet geen sprake van.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet wil overwegen om bij de verhoging van de kansspelbelasting een uitzondering te maken voor Nederlandse goede doelenloterijen, zodat de afdrachten aan sport, cultuur en andere maatschappelijke doelen op het huidige niveau kunnen blijven.

Er zijn op dit moment twee opties mogelijk die juridisch houdbaar zouden zijn voor een lager tarief voor loterijen in de kansspelbelasting, namelijk een terugkeer naar de heffingssystematiek van voor 1 juli 2008 (standaardtarief voor loterijen, waarbij geheven wordt over de prijs en een gebruteerd tarief voor aanbieders, waarbij geheven wordt naar brutospelresultaat) of een omvorming van de kansspelbelasting naar een verbruiksbelasting, waarbij een laag tarief geldt voor loterijen. Deze opties zijn echter niet per 1 januari 2025 uitvoerbaar en zijn mede daarom ook niet voorgesteld. De Tweede Kamer heeft verder de motie-van Dijk c.s.⁵² aangenomen, waarin wordt verzocht of het kabinet voor de Voorjaarsnota in kaart kan brengen wat de verschillende opties en uitvoeringsgevolgen zijn voor tariefdifferentiatie in de kansspelbelasting. Het kabinet verkent deze opties en de uitkomsten van deze verkenning zullen ook naar de Eerste Kamer worden gezonden.

16. Energiebelasting

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen wanneer de dubbele belastingheffing op (thuis)batterijen voor kleinverbruikers, buurtbatterijen en EV's wordt afgeschaft.

In het spraakgebruik wordt als dubbele energiebelasting bedoeld de situatie dat er in de keten meerdere keren over dezelfde kWh elektriciteit energiebelasting wordt betaald. De belasting wordt geheven bij verschillende partijen. Op dit moment is hiervoor nog geen oplossing bij thuisbatterijen en EV's. Dit komt doordat het op dit moment niet mogelijk is om op een controleerbare manier vast te stellen of, en zo ja, hoeveel van de teruggeleverde elektriciteit belast is geweest. Dat komt doordat zelf opgewekte elektriciteit (bijvoorbeeld via zon-PV) wordt ingevoerd in de thuisbatterij, waardoor er vermenging van belaste en onbelaste elektriciteit ontstaat. Bij EV's is het probleem dat het met de degressieve

⁵¹ Speelautomaten kengetallenonderzoek 2023 in opdracht van de VAN Kansspelen Brancheorganisatie. KPMG.

⁵² Tweede Kamer 2024/25, 36 602, nr. 109.

tariefsystematiek niet altijd duidelijk is met welk energiebelastingtarief de elektriciteit is belast waarmee de batterij is opgeladen. Te denken valt aan de situatie waarin de batterij op het terrein van een kantoorpand is opgeladen waarbij een lager energiebelastingtarief van toepassing is vanwege het hoge elektriciteitsverbruik dan het tarief dat van toepassing is wanneer de batterij thuis wordt ontladen. Een ander voorbeeld is wanneer de batterij in het buitenland is opgeladen en daarna in Nederland wordt ontladen. In dit licht is het op dit moment onmogelijk om te bepalen of de elektriciteit die vanuit een batterij aan het net wordt teruggeleverd belast is geweest met energiebelasting, en zo ja, met welk tarief. Ik verwijs hierbij naar het «Rapport dubbele energiebelasting achter de kleinverbruikaansluiting bij opslag van elektriciteit»⁵³ dat in juli 2023 met uw Kamer is gedeeld. In 2022 is overigens de dubbele energiebelasting bij energieopslag achter een grootverbruikersaansluiting verholpen door een wetswijziging. Voor een gedeelte van de buurtbatterijen is de dubbele energiebelasting daarom al niet meer aan de orde.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering een tabel kan opstellen waarbij per inkomensdecel de kosten van het verlagen van de energiebelasting in 2030 op aardgas uiteen wordt gezet.

Er is geen inzicht in de verdeling van de verlaging van de energiebelasting naar inkomensdecel in 2030. Aanpassingen in de indirecte belastingen worden via de inflatie in de koopkrachtplaatjes meegenomen. De koopkrachtplaatjes bevatten daarnaast beleidsmaatregelen met effect op de besteedbare huishoudinkomens. In de augustusbesluitvorming heeft het kabinet het effect van het totaalpakket van maatregelen op de koopkracht gewogen en gestreefd naar een evenwichtig koopkrachtpakket, waarmee het kabinet kwetsbare groepen en werkende middeninkomens ondersteunt. Voor de langere termijn, bijvoorbeeld 2030, ligt het gezien de autonome ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van het gasverbruik op de langere termijn, bijvoorbeeld doordat huishoudens isolatiemaatregelen treffen, voor de hand om de inkomenseffecten door te rekenen zodra sprake is van een totaalpakket aan klimaatmaatregelen. Zo heeft het CPB in het verleden het Klimaatakkoord uit 2019 doorgerekend.

De leden van de fractie van D66 merken op dat hybride warmtepompen op dit moment een gemiddelde terugverdientijd hebben van zeven tot acht jaar. Zij vragen wat de terugverdientijd van een warmtepomp zal worden als de voorgenomen verlaging van energiebelasting wordt aangenomen.

Het kabinet stelt voor om de energiebelastingtarieven op aardgas tot een verbruik van 170.000 m³ te verlagen. Daarnaast worden als gevolg van eerder aangenomen wetgeving de energiebelastingtarieven op elektriciteit de komende jaren verlaagd. Aangezien zowel de energiebelastingtarieven op aardgas als op elektriciteit worden verlaagd, zal dit de terugverdientijd van de hybride warmtepomp waarschijnlijk niet sterk beïnvloeden. Wat de precieze terugverdientijd is, hangt af het energieverbruik van de woning, de isolatiegraad, de energieprijzen en de kosten van de warmtepomp.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat uit onderzoek blijkt dat warmtepompen vrijwel altijd een betere milieuprestatie hebben dan een cv-ketel op aardgas. Zij vragen hoe het kabinet ervoor gaat zorgen dat het alsnog aantrekkelijk blijft om elektrisch te verwarmen.

De afgelopen jaren was te zien dat warmtepompen ook zonder normering aantrekkelijk zijn. Er zijn er inmiddels al ruim een half miljoen in Nederland waarvan er meer dan 150.000 in 2023 zijn geïnstalleerd. Bij de aanschaf worden huishoudens geholpen door onder andere de beschikbaarheid van ISDE-subsidies en gunstige leningen via het Warmtefonds. Daarnaast wordt doorgewerkt aan de randvoorwaarden zoals de

⁵³ Kamerstukken II 2021/22, 31 239, nr. 338.

beschikbaarheid van voldoende installateurs en de betaalbaarheid, in samenwerking met producenten en de installatiebranche. Verder gaat de energiebelasting op elektriciteit omlaag. Hierdoor blijft de transitie van aardgas naar elektriciteit aantrekkelijk.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat grootverbruikers relatief minder energiebelasting betalen voor aardgas dan kleinverbruikers. Zij vragen wat de achtergrond daarvan is. De twee hoofddoelen van de energiebelasting zijn het geven van een energiebesparingsprikkel en het genereren van belastinginkomsten. De energiebelasting heeft een zogenoemde degressieve tariefsystematiek: naarmate het aardgas- of elektriciteitsverbruik toeneemt, neemt het energiebelastingtarief af. Hiervoor is gekozen om een zo groot mogelijk energiebesparingseffect te bewerkstelligen en tegelijkertijd rekening te houden met de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en het risico op weglek van bedrijvigheid (alsmede CO₂-uitstoot) te beperken.⁵⁴ Naast het relatief hoge energiebelastingtarief over het eerste deel van het verbruik bestaat de belastingvermindering. Dit is een vast bedrag van € 522 per jaar (2024, excl. btw) dat losstaat van het verbruik. Bij een lager verbruik, zoals van huishoudens, is dit bedrag een relatief groter onderdeel van de energierekening dan bij een hoger verbruik. De belastingvermindering zorgt ervoor dat relatief hoge energiebelastingtarieven kunnen worden gehanteerd om kleinverbruikers een besparingsprikkel te geven, maar de energierekening voor hen niet te hoog oploopt door de energiebelasting.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het doel van de verlaging van de energiebelasting op aardgas is om de energierekening van huishoudens te verlagen. Zij vragen waarom het kabinet heeft gekozen voor een verlaging van de belasting tot een verbruik van 170.000 m³, dat veel meer is dan huishoudens gebruiken.

Met ingang van 1 januari 2024 is ingevolge het amendement Grinwis c.s.⁵⁵ de eerste schijf energiebelasting op aardgas opgeknipt in twee nieuwe schijven: een eerste schijf van 0 tot 1.000 m³ en een tweede schijf van 1.000 tot 170.000 m³. Het kabinet is geen voorstander van een verlaging van uitsluitend het tarief van de eerste schijf (0 tot 1.000 m³). In dat geval is namelijk onzeker of het voordeel terechtkomt bij alle huishoudens met blokverwarming.⁵⁶ Dit is onder meer aan de orde gekomen tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2024 in de Tweede Kamer.⁵⁷ Omwille van de groep huishoudens met blokverwarming is het tarief van de eerste schijf ook in het Belastingplan 2024 niet verlaagd. Uit recent onderzoek blijkt dat er ruim 560.000 woningen met blokverwarming zijn en dat juist huishoudens met blokverwarming bijzondere aandacht verdienen voor wat betreft energiearmoede.⁵⁸

De leden van de fractie van de PvdD stellen diverse vragen over de passage «er wordt een vrijstelling voor gebruik van aardgas uit hernieuwbare bronnen geïntroduceerd» in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Belastingplan 2025. In die passage wordt de suggestie gewekt dat het wetsvoorstel een maatregel bevat waarbij het gebruik van groen gas door de glastuinbouw wordt vrijgesteld van belasting. Dit klopt niet. Een dergelijke vrijstelling wordt niet voorgesteld. Wel wordt in paragraaf 5.32 van de memorie van toelichting

⁵⁴ Zie over de doelen van de energiebelasting en de degressieve tariefsystematiek ook «Naar een toekomstbestendige energiebelasting», Ministerie van Financiën, juni 2024.

⁵⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 41.

⁵⁶ Zie hierover uitgebreid Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 3, p. 93–94.

⁵⁷ Zie Handelingen II 2023/24, nr. 17, item 8, p. 35.

⁵⁸ ABF Research, «Blok aansluitingen», i.o.v. het Ministerie van Financiën, september 2024.

over de wijzigingen in de Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw opgemerkt dat in het Convenant Energietransitie Glastuinbouw is afgesproken dat de CO₂-heffing glastuinbouw enkel de CO₂-emissies van fossiele brandstoffen belast. In dezelfde paragraaf wordt ook opgemerkt dat het uitzonderen van groen gas in de heffingsgrondslag van de CO₂-heffing glastuinbouw complex is. Daarom wordt nader uitgewerkt wat de mogelijkheden zijn om groen gas uit te zonderen van de heffingsgrondslag van de CO₂-heffing glastuinbouw.

17. Waterstof

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het kabinet ervoor gekozen heeft in de energiebelasting geen onderscheid te maken in de tarifiering van waterstof afhankelijk van hoe deze is geproduceerd. Op dit moment kan in de energiebelasting niet op een uitvoerbare en handhaafbare manier onderscheid worden gemaakt tussen deze verschillende productiewijzen. Het is niet mogelijk om op basis van de chemische eigenschappen van waterstof vast te stellen of deze groen (geproduceerd via elektrolyse met hernieuwbare energie), blauw (geproduceerd uit aardgas met CO₂-opslag) of grijs (geproduceerd uit aardgas zonder CO₂-opslag) is. Het molecuul waterstof is chemisch altijd hetzelfde, ongeacht de productiemethode. Het verder vergroenen van de waterstofproductie wordt reeds gestimuleerd via onder meer subsidieregelingen, het Europese emissiehandelssysteem EU ETS en normering volgend uit de REDIII-richtlijn.

De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets uitgebracht op het voorgestelde separate energiebelastingtarief voor waterstof. Daarin wordt geconstateerd dat zij nog geen duidelijk zicht heeft op partijen die waterstof gaan leveren en aanspraak kunnen maken op het separate tarief. In dit licht vragen de leden van de fractie van de VVD hoe het kabinet ervoor gaat zorgen dat partijen in de waterstofmarkt tijdig op de hoogte zijn van deze nieuwe regeling. Hoewel er nog geen precies zicht is op welke partijen waterstof gaan leveren en verbruiken, ligt het in de lijn der verwachting dat dit partijen zullen zijn die nu al actief zijn in de energiesector en goed bekend zijn met de energiebelasting. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, zal de Belastingdienst informatie verstrekken over het separate tarief via de gebruikelijke kanalen, bijvoorbeeld in het voor de sector bekende Handboek Milieubelastingen. Het Ministerie van Financiën heeft bovendien in de voorbereiding van dit wetsvoorstel structureel contact onderhouden met de brancheorganisatie voor waterstofpartijen en zal dit ook blijven doen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de gevolgen van het separate tarief voor waterstof in de energiebelasting voor de handhaafbaarheid. Dit voorstel verhoogt de complexiteit van de energiebelasting. Energetisch verbruik van waterstof komt nu nog niet veel voor. Daarmee is de verwachte impact op de handhavingscapaciteit van de Belastingdienst op dit moment verwaarloosbaar.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van de CO₂-heffing glastuinbouw beoordeelt en of er concrete maatregelen worden getroffen om voldoende capaciteit te waarborgen. Voor de Belastingdienst betreft de CO₂-heffing glastuinbouw een nieuwe heffing met een nieuwe doelgroep. Als startpunt zal worden aangesloten bij het bestand met belastingplichtigen dat de RVO zal verstrekken. De Belastingdienst verwacht een toename van de werkzaamheden en controles in verband met het verkrijgen van informatie die voor de Belastingdienst nodig is om de volledigheid van de belastingplichtigen en de juistheid van de aangiften te kunnen beoordelen.

Verder heeft de Belastingdienst in de uitvoeringstoets vermeld dat de heffing uitvoerbaar is bij inzet van de noodzakelijke extra IV-capaciteit. Hiervoor zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Daarmee gaat de maatregel niet ten koste van de ICT-moderniseringsopgave van de Belastingdienst, mits de juiste capaciteit voldoende tijdig geworven kan worden. De regering acht de impact en de risico's verantwoord en beheersbaar.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of een nieuwe fossiele subsidie wordt ontwikkeld door bij het voorgestelde separate tarief voor waterstof in de energiebelasting geen onderscheid te maken naar de oorsprong van waterstof. Het is niet aannemelijk dat partijen investeren in grijze waterstofproductie om zo in aanmerking te komen voor een lager energiebelastingtarief. Het is economisch niet rationeel voor bedrijven om aardgas om te zetten in grijze waterstof en deze vervolgens als brandstof te gebruiken ter vervanging van aardgas. Daarnaast is er sprake van ander beleid dat investeringen in groene waterstof aantrekkelijker maakt en investeringen in grijze waterstofproductie onaantrekkelijker. Het gaat om subsidieregelingen voor groene waterstof, het Europese emissiehandelssysteem EU ETS en normering volgend uit de REDIII-richtlijn.

De leden van de fractie van de SP vragen of de energiebelasting op waterstof daadwerkelijk gaat dalen, nu het voorgestelde separate tarief voor waterstof gelijk wordt getrokken aan het laagste tarief voor elektriciteit. Dit kan ik bevestigen. Als uw Kamer het wetsvoorstel Belastingplan 2025 aanneemt bedraagt in het jaar van inwerkingtreding van het separate tarief voor waterstof (2026) het tarief € 0,00297 per kWh waterstofverbruik. Zonder het separate tarief zou het meeste verbruik van waterstof worden belast in de vierde en vijfde schijf van aardgas (1 tot 10 miljoen m³ respectievelijk meer dan 10 miljoen m³). Dat komt omdat (toekomstige) verbruikers van waterstof over het algemeen ook een grote hoeveelheid aardgas verbruiken. Omgerekend naar energie-inhoud (kWh) komt dit in 2026 zonder separaat tarief voor waterstof neer op een energiebelasting van € 0,00579 (in relatie tot de vierde schijf voor aardgas) tot 0,02331 (in relatie tot de vijfde schijf voor aardgas)- per kWh waterstofverbruik. In de tabel hieronder is te zien wat daarmee het verschil is in tarifiering met en zonder separaat tarief voor 2026. Ook is te zien dat dit verschil in 2030 verder zal zijn opgelopen.

Tabel 18: Verschil in tarifiering

	Tarifiering waterstof zonder separaat tarief (waterstof belast in de vierde of vijfde schijf aardgas) (€/kWh)	Tarifiering waterstof met separaat tarief (waterstof belast in de vijfde schijf elektriciteit voor zakelijk gebruik) (€/kWh)	Verschil tarifiering (€/kWh)
2026	0,00579-0,02331	0,00297	0,00282-0,02033
2030	0,00609-0,02650	0,00286	0,00323-0,02365

18. MRB en BPM

De leden van de fractie van D66 vragen hoeveel meer een gemiddelde elektrische personenauto weegt dan een vergelijkbare personenauto die rijdt op benzine of diesel. Deze leden vragen voorts hoeveel een eigenaar van een elektrische personenauto na 2030 meer zouden moeten betalen dan een eigenaar van een vergelijkbare personenauto die op benzine rijdt. Het meergewicht van een elektrische personenauto ten opzichte van een vergelijkbare benzine personenauto verschilt per segment: gemiddeld genomen circa 200 kg voor het A-segment en circa 500 kg voor het E-segment. Het segment is tevens van invloed op hoeveel een eigenaar

van een elektrische personenauto meer betaalt dan een vergelijkbare personenauto die rijdt op benzine. Een procentuele tariefkorting pakt relatief ten opzichte van een vergelijkbare benzine personenauto gunstiger uit voor auto's in het D- en E-segment. De meerkosten in de motorrijtuigenbelasting van een elektrische personenauto ten opzichte van een vergelijkbare benzine personenauto hangt daarnaast af van of een automodel net wel of net niet gunstig in de tarieftabel van de motorrijtuigenbelasting valt.

Vanwege het technisch meergewicht van een elektrische personenauto en om stagnatie van de ingroei van deze auto's te voorkomen, heeft het kabinet ervoor gekozen om voor de periode 2026 tot en met 2029 een nieuwe, beperkte tariefkorting te introduceren van 25%. Hiermee wordt deels gecompenseerd voor het technisch meergewicht van een elektrische personenauto's ten opzichte van een vergelijkbare benzineauto, maar doorgaans niet helemaal. De meerkosten in de motorrijtuigenbelasting bedragen na verrekening van de tariefkorting, gemiddeld genomen maximaal circa 200 euro per jaar (inclusief opcenten). Na afloop van de tijdelijke tariefkorting neemt dit verschil ten opzichte van een benzine personenauto toe. Zie onderstaande tabel.

Tabel 19: gemiddelde mrb-bedragen per jaar voor een elektrische en benzine personenauto (in prijspeil 2024 en inclusief opcenten)

Mrb tarief EV	Elektrische personenauto				Benzine
	2024 (0%)	2025 (25%)	2026–2029 (75%)	2030 (100%)	2030
A-segment	€ 0	€ 146	€ 438	€ 584	€ 368
B-segment	€ 0	€ 200	€ 600	€ 800	€ 584
C-segment	€ 0	€ 335	€ 1.005	€ 1.340	€ 800
D-segment	€ 0	€ 362	€ 1.086	€ 1.448	€ 1.016
E-segment	€ 0	€ 470	€ 1.410	€ 1.880	€ 1.340

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het kabinet ervoor zorgt dat elektrische auto's voor consumenten aantrekkelijker blijven om aan te schaffen, indien elektrische auto's meer motorrijtuigenbelasting moeten betalen dan auto's op benzine of diesel. Tegenover de beperkte meerkosten in de motorrijtuigenbelasting staat dat de onderhouds- en brandstofkosten van een emissievrije auto veel lager liggen dan van een vergelijkbare benzineauto. Ook wordt er over de aanschaf van nieuwe personenauto's bpm geheven, op basis van CO₂-uitstoot, die voor emissievrije auto's veel lager ligt dan voor benzineauto's. Zoals in het regeerprogramma is aangekondigd, zal het kabinet in het voorjaar van 2025 een plan presenteren voor de hervorming van de autobelastingen en het aanpalende mobiliteitsbeleid. Het kabinet zal hierin meenemen dat het nationale klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 nog niet wordt gehaald en tevens de hoogte van de tariefkorting voor emissievrije auto's in de motorrijtuigenbelasting nog eens wegen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet kan inschatten wat de consequenties van het verlagen van de korting op motorrijtuigenbelasting van 40%⁵⁹ naar 25% voor emissievrije auto's zullen zijn voor de verkoop van elektrische auto's. Deze leden vragen voorts hoeveel minder elektrische auto's het kabinet verwacht dat door deze maatregel verkocht zullen worden. In de Voorjaarsnota is besloten de korting voor elektrische

⁵⁹ Zoals origineel het plan van in de Voorjaarsnota, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidsfinancien/voorjaarsnota>.

personenauto's op de motorrijtuigenbelasting geleidelijk af te bouwen, van 40% in 2026 naar 30% in 2030. Na 2030 zouden elektrische auto's het voltarief gaan betalen. In het najaar is besloten deze korting te versoberen naar 25%, aflopend in 2030. De verwachting is dat er hierdoor ongeveer 40.000 minder elektrische personenauto's in het wagenpark zitten per 2030 ten opzichte van prognoses met de maatvoering uit het voorjaar. Het CO₂ verschil in 2030 zit naar verwachting tussen de 0 en 0,1 Mton.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet kan uitleggen waarom er gekozen is om de tariefkorting emissievrije personenauto's in de jaren 2026 t/m 2029 op 25% te zetten en niet te laten meewegen op basis van de belasting van onze wegen door hun hoge gewicht. Als gevolg van het meergewicht van het accupakket en de op voertuiggewicht gebaseerde tarieven in de motorrijtuigenbelasting, zou vanaf 2026 de motorrijtuigenbelasting voor een elektrische personenauto veel hoger liggen dan voor een vergelijkbare benzine auto. Om een stagnatie van de ingroei van elektrische personenauto's te voorkomen heeft het kabinet er daarom voor gekozen om tot en met 2029 een nieuwe tariefkorting van 25% te introduceren. Het meergewicht van elektrische auto's heeft een verwaarloosbaar effect op de belasting van het wegennet. Dit heeft daarom ook geen rol gespeeld in de afweging rondom de nieuwe tariefkorting. Voor zwaardere emissievrije personenauto's zal overigens, ook na aanvaarding van het wetsvoorstel, meer motorrijtuigenbelasting moeten worden betaald dan voor lichtere emissievrije personenauto's.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen waarom ervoor is gekozen de tariefkorting voor elektrische personenauto's per 2026 tot 25% te verlagen. De tariefkorting voor emissievrije personenauto's in de motorrijtuigenbelasting zou met ingang van 1 januari 2026 aflopen, het kabinet verlaagt de korting vanaf 2026 dus niet. Om stagnatie van de ingroei van elektrische personenauto's te voorkomen heeft het kabinet ervoor gekozen om een nieuwe tariefkorting van 25% voor te stellen voor de periode 2026–2029. Met de tariefkorting wordt voorkomen dat de motorrijtuigenbelasting voor een elektrische personenauto vanaf 2026 veel hoger is dan voor een vergelijkbare door benzine aangedreven personenauto.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren merken op dat het kabinet voornemens is om de tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's in het voorjaar van 2025 opnieuw te wegen. Deze leden vragen waarom niet is gewacht op deze beoordeling. Het kabinet heeft geconstateerd dat bij ongewijzigd beleid vanaf 2026 de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's veel hoger zou zijn dan voor vergelijkbare benzineauto's. Geoordeeld is dat dit onwenselijk is en dat om stagnatie in de ingroei van elektrische personenauto's te voorkomen duidelijkheid gegeven moet worden over de korting die voor emissievrije personenauto's gaat gelden in de periode 2026–2029. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet opnieuw de maatvoering van de tariefkorting voor elektrische personenauto's beoordelen. Deze aanvullende weging is onderdeel van de bredere besluitvorming over een nieuwe toekomstbestendige balans in de autobelastingen en het aanpalende mobiliteitsbeleid tussen het behalen van de klimaat- en energiedoelen in de mobiliteitssector, een stabiele opbrengst van de autobelasting op de lange termijn, de betaalbaarheid van automobilititeit en waarbij de bereikbaarheid in Nederland en de regio op orde blijft.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen ook of het kabinet bereid is de maatregel per 1 januari 2026 weer terug te draaien. Zoals in antwoord op een eerdere vraag is aangegeven zou de tariefkorting voor elektrische personenauto's komen te vervallen met ingang

van 1 januari 2026. Dat is evenwel ongewenst om stagnatie van de ingroei van elektrische personenauto's in het wagenpark te voorkomen. Het kabinet is dan ook niet bereid om deze maatregel in te trekken met ingang van 1 januari 2026. Aangenomen dat de leden van de Partij voor de Dieren het kabinet verzoeken te bezien of de tariefkorting voor emissievrije personenauto's met ingang van 1 januari 2026 kan worden verhoogd, geldt dat dit onderdeel vormt van de weging die wordt voorzien in het voorjaar van 2025. Voor een nadere toelichting op de weging die in het voorjaar 2025 wordt voorzien wordt verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag.

19. Verlengen verlaagde accijnstarieven voor ongelode benzine, diesel en LPG

De leden van de fractie van D66 geven aan dat een recent onderzoek van TNO⁶⁰ de verlaging van de accijns inefficiënt heeft genoemd en stelde dat 98% van de kosten van deze maatregel niet bij de doelgroep van deze maatregel (kwetsbare huishoudens) terecht komt. De leden vragen om twee tabellen waarin per inkomens- en vermogensdeciël de kosten van de maatregel om de accijnsverlaging op brandstoffen te verlengen worden weergegeven.

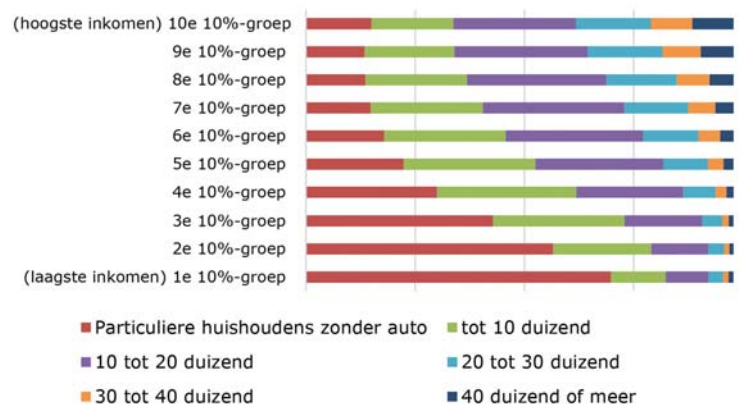
De kosten voor het verlengen van de accijnsverlaging op brandstoffen tot en met 31 december 2025 zijn geraamd op € 1.474 miljoen. Om in beeld te brengen hoeveel van deze kosten ten bate komen van welk inkomens-deciël is gebruik gemaakt van gegevens over het aantal gereden kilometers van het CBS⁶¹ (zie figuur 1).⁶² Er is geen informatie over het aantal gereden kilometers per vermogensdeciël beschikbaar. In tabel 20 zijn op basis van deze gegevens de kosten verdeeld over de inkomens-deciëlen. Huishoudens die tussen de 10 en 20 duizend kilometer per jaar rijden zijn verondersteld gemiddeld 15 duizend kilometer per jaar te rijden, die tussen de 20 tot 30 duizend kilometer per jaar rijden gemiddeld 25 duizend kilometer per jaar, enzovoort. Voor de groep die meer dan 40 duizend kilometer per jaar rijdt is aangenomen dat zij gemiddeld 45 duizend kilometer per jaar rijden. Het gemiddelde van 45 duizend is een conservatieve schatting, wat betekent dat de baten voor deze groep eerder zijn onderschat dan overschat.

⁶⁰ <https://publications.tno.nl/publication/34642065/6y3SMx/mulder-2024-vervoersarmoede.pdf>

⁶¹ Kilometers personenauto's, huishoudkenmerken, 2019 | CBS

⁶² De 1^e 10%-groep is het eerste deciël en bevat 10% van alle huishoudens die het laagste gestandaardiseerde inkomen hebben. Dit inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens.

Figuur 1: Gereden kilometers per inkomensdeciel



Tabel 20: Indicatie van baten van verlenging accijnsverlaging per inkomensdeciel

Inkomensdeciel	Baten verlenging accijnsverlaging 2025 (mln euro)
1 ^e 10%-groep (laagste inkomens)	47
2 ^e 10%-groep	49
3 ^e 10%-groep	61
4 ^e 10%-groep	91
5 ^e 10%-groep	121
6 ^e 10%-groep	152
7 ^e 10%-groep	184
8 ^e 10%-groep	218
9 ^e 10%-groep	259
10 ^e 10%-groep (hoogste inkomens)	292
Totaal	1.474

Daarnaast vragen de leden van D66 hoeveel extra CO₂ zal worden uitgestoten door deze maatregel een jaar te verlengen. Het structureel verlagen van brandstofaccijns (zodat de tarieven op het niveau van 2024 blijven) leidt ceteris paribus tot circa 0,5–1 Mton extra CO₂-emissies per jaar in het personenautowagenpark. Het CO₂-effect in 2025 van het verlengen van de verlaagde accijns naar 2025 zal mogelijk iets lager zijn, omdat het in een deel van de gevallen tijd kost voordat mensen hun gedrag aanpassen (bijvoorbeeld overstappen naar een ander type auto). Daarnaast is de energiemarkt zeer dynamisch. De brandstofprijzen worden niet alleen beïnvloed door accijnzen, maar ook door diverse externe factoren zoals internationale ontwikkelingen en schommelingen in de olieprijs. Hierdoor is het lastig om de CO₂-effecten te ramen. De circa 0,5–1 Mton extra CO₂-emissies is alleen voor personenauto's en niet voor andere voertuigen die brandstof gebruiken, zoals bestelauto's en vrachtwagens. Een veel gehanteerde vuistregel is dat het personenautowagenpark verantwoordelijk is voor de helft van de CO₂ uitstoot in de mobiliteitssector. Daarmee valt de totale extra CO₂ uitstoot van de maatregel hoger uit.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom niet is gekozen voor een preciezere maatregel waarbij niet vooral de rijkste Nederlanders het meest profiteren.

De maatregel is bedoeld om alle huishoudens die gebruikmaken van brandstoffen, direct te ondersteunen in hun brandstofkosten. Dit heeft een duidelijke doorwerking op hun koopkracht.

Het kabinet ziet dat er een correlatie bestaat tussen inkomen en het aantal gereden kilometers. Uit de analyse van TNO⁶³ blijkt echter dat dit verband niet in alle gevallen opgaat. Factoren zoals woonlocatie, beroepssituatie en afhankelijkheid van een auto spelen een belangrijke rol in het brandstofverbruik. Volgens het rapport is ongeveer 5% van de huishoudens met een inkomen tussen 50% en 150% van het wettelijk sociaal minimum extra kwetsbaar voor hoge brandstofprijzen vanwege hun relatief hoge brandstofconsumptie. Voor de groep met de allerlaagste inkomens (minder dan 50% van het wettelijk sociaal minimum) geldt dit zelfs voor 10%. Deze risico-huishoudens hebben dan ook baat bij de accijnsverlaging.

Ook vragen de leden of het kabinet het voornemen heeft om deze maatregel na 2025 verder te verlengen. Er is momenteel geen voornemen om deze maatregel na 2025 verder te verlengen. Zoals aangekondigd in het regeerprogramma, komt het kabinet in het voorjaar van 2025 met een plan voor de hervorming van de autobelastingen en het mobiliteitsbeleid. Bij deze hervorming kijkt het kabinet hoe automobilititeit betaalbaar kan blijven. Tegelijkertijd wordt er gestreefd naar het behalen van de klimaatdoelen en het op orde houden van de overheidsfinanciën op lange termijn.

20. Europese aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet een overzicht kan verstrekken met bestaande nationale koppen op Europees beleid in de Nederlandse fiscale wetgeving, en daarbij toe te lichten of de achtergrond bij het invoeren nog steeds actueel is en gesteund wordt door het kabinet. 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 nieuwe eenzijdige nationale koppen op Europees beleid. Ten aanzien van bestaande nationale koppen heeft het kabinet een belangrijke stap gezet door de maximale renteaftrek te verhogen van 20 naar 24,5% van de EBITDA. Daarmee komt Nederland meer in lijn met andere EU-lidstaten. Het kabinet houdt echter geen overzicht bij van bestaande nationale koppen na implementatie van een fiscale EU-richtlijn. De invoering van een nationale kop wordt zorgvuldig afgewogen tijdens het wetgevingsproces. De Nederlandse wetgever implementeert EU-regelgeving in beginsel namelijk lastenluw. In het regeerprogramma staat dat het kabinet bestaande nationale koppen die zorgen voor extra regeldruk, heroverweegt en schrapt waar nodig en mogelijk. Hierbij heeft het kabinet wel oog voor doelbereik, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, en oog voor de consequenties van afschaffing. Zo kunnen er ook budgettaire gevolgen zijn. De Minister van Economische Zaken zal via een ministeriële stuurgroep sturing geven en toezicht houden op de realisatie van de ambities van het kabinet om onder meer de regeldruk te verlagen, waaronder bijvoorbeeld de aanpak van nationale koppen. Het kabinet informeert de Tweede Kamer hierover later dit najaar.

⁶³ TNO, De energietransitie en het risico op vervoersarmoede, 13 februari 2024: <https://publications.tno.nl/publication/34642067/rD5IQO/TNO-2024-P12018.pdf>

21. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van BBB vragen het kabinet om te reageren op de vraag of het legitiem is om rekening te houden met tweede orde gedragseffecten, bijvoorbeeld bij de expatregeling en tabaksaccijnzen. Conform de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) van de afgelopen jaren (zie 15^e, 16^e en 17^e adviezen) wordt er bij ramingen van belastingwijzigingen alleen rekening gehouden met eerste ordegedragseffecten. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Bij een verhoging van de tabaksaccijnzen zijn dat bijvoorbeeld een afname van het aantal rokers en grenseffecten. Er wordt dus rekening gehouden met het feit dat burgers hun tabaksproducten over de grens inkopen. Op die manier wordt er een meer realistische inschatting gemaakt van de effecten van de wijziging. Bij ramingen wordt geen rekening gehouden met tweede orde gedragseffecten. Een van de redenen hiervoor is dat tweede orde effecten zeer gevoelig zijn voor de conjunctuur. Het meenemen van tweede orde gedragseffecten, zou daarmee ingaan tegen het idee van trendmatig begrotingsbeleid. Een andere belangrijke reden is dat tweede orde effecten lastig af te bakenen zijn, en niet op een goede en consistente manier kunnen worden berekend. Het is daarom dat in de begrotingsregels is vastgelegd dat deze als basisregel niet worden meegerekend.

De leden van de BBB vragen om een reactie van de regering op de verschillen in accijnsinkomsten van de ramingen van het Ministerie en recent onderzoek. Ik ben op de hoogte van de recente cijfers uit de Nationale Smokkelmonitor. De Nationale Smokkelmonitor gebruikt cijfers van de branche en betreft geen door de Rijksoverheid uitgevoerde of geverifieerde analyse. Cijfers van de branche kunnen door ons niet geverifieerd worden. Op grond van het WHO-kaderverdrag is er voor de Rijksoverheid namelijk alleen ruimte voor contact met de tabaksector ten behoeve van de goede uitvoering van wet- en regelgeving. Daar is hier geen sprake van.

In de berekeningen van het Ministerie kan ik u wel inzicht verschaffen. Die zien er als volgt uit: in 2023 was de opbrengst van de tabaksaccijnzen € 3.122 miljoen waarvan € 2.351 miljoen via de verkoop van sigaretten en € 753 miljoen via de verkoop van rooktabak. Uit het Empty Pack Survey van 2024 volgt dat na de tabaksaccijnsverhoging van 1 april 2023 het aandeel niet in Nederlands veraccijnsde sigaretten gestegen is van 15,3% in 2021 naar 25% in 2023. Uit onderzoek van het RIVM volgt dat het aandeel niet in Nederland veraccijnsde tabaksproducten (waaronder rooktabak) is gestegen van 28% vóór de verhoging van 1 april 2023 naar 39% na de verhoging. Als al deze sigaretten en rooktabak in Nederland waren gekocht, zou dit een extra belastingopbrengst opleveren van rond de € 800 miljoen bij sigaretten en € 500 miljoen bij rooktabak. In totaal ongeveer € 1.300 miljoen.

De raming van de opbrengst uit de tabaksaccijnzen in 2024 is in de Miljoenennota 2025 geactualiseerd op basis van inzicht in de kasontvangsten tot en met juli 2024. Op basis van deze ontvangsten lijkt de eerder geraamde toename van de ontvangsten door de tariefsverhoging per 1 april 2024 zich niet voor te doen. Op basis van enkel de kasontvangsten is het te vroeg om conclusies te trekken over de precieze oorzaak. De opbrengst van de tabaksaccijnzen fluctueert de afgelopen jaren namelijk relatief veel van jaar tot jaar. De effecten van de verhoging van de tabaksaccijnzen per 1 april 2024 worden ook weer gemonitord door het RIVM en de Douane. De resultaten van de onderzoeken zullen in het voorjaar van 2025 beschikbaar zijn. Overigens is in het Belastingplan 2025 geen verhoging van de tabaksaccijnzen opgenomen.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt naar actuele grondslagen van box 2 en 3. De grondslag van box 2 bestaat grotendeels uit dividenduitkeringen over en vervreemding van vermogen dat een aanmerkelijk belang in een bedrijf vertegenwoordigt. In 2025 bedraagt dit naar verwachting € 22.137 miljoen. Voor box 3 bestaat de grondslag uit het forfaitaire rendement op spaarvermogen en overig vermogen. De grondslag in 2025 wordt geraamd op € 23.063 miljoen. Hierbij is geen rekening gehouden met de tegenbewijzen die ingediend kunnen worden als gevolg van de recente Hoge Raad uitspraken.

22. Aangenomen amendementen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar een dekkingsmaatregel bij het amendement van het lid Grinwis c.s.⁶⁴ over de giftenaftrek. Deze dekkingsmaatregel leidt ertoe dat de aftoppingsgrens voor pensioen- en lijfrenteopbouw in de jaren 2025 en 2026 niet geïndexeerd zal worden. De consequentie van twee jaar niet indexeren is inderdaad dat de belastingplichtigen met de hoogste inkomens (boven de € 137.800, bedrag 2024) wat minder fiscale ruimte hebben voor pensioen- en lijfrenteopbouw. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe het kabinet dit beoordeelt in relatie tot het Pensioenakkoord en de kabinetsreactie op het IBO Pensioenopbouw in balans. In de conclusie van de kabinetsreactie⁶⁵ op het IBO Pensioenopbouw in balans heeft het kabinet aangegeven geen ingrijpende koerswijzigingen toe te voegen aan de lopende pensioentransitie. Daar hecht het kabinet aan. Het twee jaar niet indexeren van de aftoppingsgrens acht het kabinet geen ingrijpende koerswijziging. De aftoppingsgrens blijft voor de jaren 2025 en 2026 gelijk aan het bedrag 2024 (€ 137.800). Daarna zal de aftoppingsgrens weer worden geïndexeerd.

23. Klimaat

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet een tabel kan opstellen met daarin alle milieubelastingen die worden aangepast, hoeveel de aanpassing van elke maatregel kost of oplevert (in 2025, 2026, 2027, en structureel) en of deze maatregel een positieve of negatieve impact zal hebben op de uitstoot van CO₂ of andere broeikasgassen. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet indien mogelijk in de tabel ook kan toevoegen wat de verwachte verbetering of verslechtering van de uitstoot is. Ook de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of het kabinet een totaaloverzicht kan geven van alle fiscale klimaatmaatregelen in het wetsvoorstel Belastingplan 2025, zowel naar budgettaire beslag als CO₂-effect. In onderstaand tabel is een overzicht gegeven van de aanpassingen in de milieubelastingen die zijn opgenomen in het Belastingplan 2025. Waar mogelijk is het effect op de CO₂-emissies in 2030 kwantitatief weergegeven en anders kwalitatief (negatief betekent een toename van de CO₂-emissies). Het PBL heeft deze fiscale aanpassingen ook meegenomen in de meest recente klimaat- en energieverkenning 2024.

Tabel 21: overzicht aanpassingen milieubelastingen

	Budgettaire reeks (+ = saldo verbeterend)				Effect op CO ₂ -emissies in 2030
	2025	2026	2027	Struc.	
Aanpassing tarief CO ₂ -heffing glastuinbouw	- 15	- 12	- 8	0	Naar verwachting geen effect, want tarief blijft in 2030 gelijk aan het huidige tarief in de wet.

⁶⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 90.
⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32 043, nr. 667.

	Budgettaire reeks (+ = saldo verbeterend)				Effect op CO ₂ -emissies in 2030
Verlenging accijnsverlaging benzine/diesel/LPG	- 1.474	0	0	0	0 (verlaging geldt alleen in 2025)
Nieuwe tariefkorting motorrijtuigenbelasting EV	- 6	- 203	- 289	6	0 tot 0,1 Mton reductie
Verlagen energiebelasting aardgas tot 170.000 m ³	- 271	- 265	- 275	- 385	Negatief, het precieze effect is niet bekend
Introductie separaat energiebelastingtarief waterstof	0	- 2	- 3	- 5	Beperkt positief, het precieze effect is niet bekend.
Afschaffen vrijstelling duaal verbruik kolenbelasting	0	0	77	5	Naar verwachting beperkt (met name stok achter de deur om kolengebruik uit te faseren).
Aanscherping CO ₂ -heffing AVI's	0	0	30	0	Positief, het precieze effect is niet bekend

De leden van de fractie van D66 vragen wat het kabinet, nu het halen van de klimaatdoelstellingen buiten zicht raakt, gaat doen om middels fiscale maatregelen de milieu- en klimaatdoelen te halen. Het kabinet houdt vast aan het afgesproken klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. In het voorjaar neemt het kabinet een besluit over alternatief beleid en het zal dan ook de mogelijkheden voor extra bijrijzing wegen.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de land- en tuinbouwsector voorop lijkt te lopen in de transitie naar elektrische energie. Deze leden vragen welke bedrijfstakken of bedrijven achter blijven in deze transitie en of hier inzicht kan worden gekregen. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft eind oktober een nieuwe Klimaat- en Energieverkenning gepubliceerd met hierin een integrale analyse van de energietransitie en de reductie van broeikasgasemissies per sector. Uit deze analyse volgt dat iedere sector nog niet op koers ligt voor het indicatieve klimaatdoel voor 2030: op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid is er een kans van circa 35 procent dat de emissies in de elektriciteitssector onder de indicatieve restemissies blijven. De kans dat de indicatieve sectorale restemissies voor de sectoren gebouwde omgeving en mobiliteit worden gehaald is circa 10 procent. Voor de sectoren industrie en landbouw en voor het landgebruik is die kans tot slot minder dan 5 procent.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een lager energiebelastingtarief op aardgas voor grootverbruikers wellicht een averechts effect op de noodzakelijke transitie. Grootverbruikers hebben weliswaar voordeel van de degressieve tariefsystematiek in de energiebelasting op aardgas, maar industriële grootverbruikers vallen ook onder het Europese emissiehandelssysteem en de nationale CO₂-heffing. In de fiscale strategische agenda heeft het kabinet aangekondigd nader onderzoek te gaan doen naar het benodigd bijrijzingsniveau per sector om de afgesproken klimaatdoelen te halen. De uitkomsten van dit onderzoek betreft het kabinet tijdens de besluitvorming in het voorjaar van 2025 over alternatief beleid om de afgesproken klimaatdoelen voor 2030 te halen.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke concrete maatregelen worden overwogen om investeringen in verduurzaming te stimuleren, mede in het licht van het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie. Het kabinet houdt vast aan het afgesproken klimaatdoel dat de broeikasgasemissies in 2030 met 55% zijn gereduceerd ten opzichte van het niveau in 1990. Om deze doelstelling te realiseren is ook in de industrie een

versnelling van het reductietempo nodig. De kern van het beleid is gericht op groene groei, het samenbrengen van verduurzaming én concurrentiekracht. Een goede balans in de beleidsmix van normeren, beprijzen en stimuleren (o.a. subsidiëren) is hierbij van belang, om zo een vernieuwende industrie, die internationaal kan concurreren, in Nederland te behouden. De CO₂-emissies van de industrie worden in Nederland beprijsd via het Europese emissiehandelssysteem (ETS) en via de nationale CO₂-heffing industrie. Bestaande en nieuwe bedrijven worden daarnaast door het kabinet via subsidies en andere investeringen gestimuleerd om te verduurzamen in Nederland. Denk bijvoorbeeld aan de SDE++, de energie-investeringsaftrek, de reserveringen in het Klimaatfonds voor opschaling van de productie van groene waterstof en de aanleg van een waterstofbackbone en innovatiesubsidies als de DEI+. Het kabinet zet daarnaast in op het maken van maatwerkafspraken met individuele industriële bedrijven om hun CO₂-emissies te reduceren. Voor uitgebreidere informatie over de beleidsmatige koers van het kabinet ten aanzien van de verduurzaming van de industrie, verwijs ik naar de brief die de Minister van klimaat en groene groei op 10 oktober jongleden hierover naar de Tweede Kamer heeft gestuurd⁶⁶.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen hoe de bedragen uit Bijlage 23 in de Miljoenennota 2025 zich verhouden tot het bedrag van 39,7–46,4 miljard euro uit de Miljoenennota 2024, waar de substantiële vermindering van de inschatting van de fossiele subsidies op is gebaseerd en welk gedeelte van de vermindering is te verklaren door een verandering van benadering. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen voorts welke regelingen – met welke financiële consequenties – zijn beëindigd. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren een lijst van de belasting-gerelateerde maatregelen in de inventarisatiebenadering en welk deel van het totaalbedrag betrekking heeft op deze belastingmaatregelen. Tot slot vragen de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren welke plannen het kabinet heeft om de fossiele regelingen, inclusief belastingmaatregelen, verder te verlagen.

Het bedrag van de inventarisatiebenadering (€ 28,5 miljard) uit Bijlage 23 van de Miljoenennota 2025 kan het beste worden vergeleken met het bedrag van € 39,7–46,4 miljard dat in de Miljoenennota 2024 werd gepresenteerd. Het lagere bedrag is met name het gevolg van een scherper onderscheid tussen de inventarisatiebenadering en de externe kosten benadering. Het budgettaire belang van het niet heffen van accijns over o.a. nafta in stoomkrakers (vorig jaar 14 mld. euro) wordt nu grotendeels getoond in de externe kostenbenadering. Het niet heffen op nafta valt namelijk buiten de Accijnsrichtlijn en hiervoor geldt dus geen specifieke fiscale vrijstelling (waar in de inventarisatiebenadering naar wordt gekeken). Het totaalbedrag van de inventarisatiebenadering komt met name hierdoor lager uit dan vorig jaar berekend (inclusief deze post zou het voordeel ~€ 42 mld zijn). Daarnaast zijn nog twee andere relatief kleinere methodologische aanpassingen verantwoordelijk voor een verdere verlaging van het totaalbedrag. Bij de btw-vrijstelling voor internationaal personenvervoer (schepen en luchtvaartuigen) werd vorig jaar de volledige vlucht meegenomen in de raming, terwijl dit jaar alleen het deel binnen Nederland is meegenomen. Hierdoor valt het geraamde bedrag lager uit. Ook is bij de btw-vrijstelling voor kerosine dit jaar rekening gehouden met het recht op aftrek, wat de raming verlaagt ten opzichte van vorig jaar. In Tabel 23.1 van Bijlage 23 in de Miljoenennota 2025 zijn de beleidswijzigingen zelf opgenomen voor de geïnventariseerde regelingen, inclusief hun budgettaire impact, vergeleken met de Miljoenennota 2024. Van het totaalbedrag van € 28,5 miljard betreft

⁶⁶ Kamerstukken II 2024–2025, 29 826, nr. 214.

€ 25,6 miljard fiscale regelingen. Een overzicht van de verschillende fiscale fossiele regelingen met hun budgettaire belang is te vinden in Tabel 23.2 en 23.3 van Bijlage 23. Dit kabinet gaat op nationaal niveau door met afbouwen van fossiele voordelen, waar dit de afgelopen jaren afgesproken is. Voor de verdere afbouw van fossiele voordelen binnen de energievoorziening wordt gestreefd naar een Europese aanpak. Wel is in het Regeerprogramma afgesproken dat het kabinet alternatief beleid maakt, wanneer de klimaatdoelen niet worden gehaald.

24. Box 3

De leden van de fracties van D66 en de SP vragen om een lijst met de totale kosten van de uitspraken van de Hoge Raad over box 3 uitgesplitst per jaar en per uitspraak. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 naar de accuraatheid van deze inschattingen en de ramingsmethode. Onderstaande tabel geeft de geraamde derving van belastinginkomsten als gevolg van de uitspraken van de Hoge Raad in juni 2024,⁶⁷ totaal € 9,8 miljard. Het Kerstarrest⁶⁸ in 2021 heeft geleid tot een derving van € 2,8 miljard cumulatief voor 2017–2022. Daarnaast zijn per 2023 met de Overbruggingswet box 3 de wettelijke bepalingen voor box 3 aangepast wat ook tot een jaarlijkse derving leidt van ongeveer € 385 miljoen (€ 395 miljoen voor 2026). Totaal betekent dit een derving van € 14,2 miljard (= € 9,8 miljard + € 2,8 miljard + (3 * € 385 miljoen) + € 395 miljoen).

De raming voor de derving van de meest recente HR-uitspraken is gebaseerd op historische aangifte data uit 2017–2021. Voor alle belastingplichtigen wordt per jaar een rendement gesimuleerd op basis van een voorspeld gemiddelde voor dat jaar en een historische spreiding. Vervolgens wordt per belastingplichtige gekeken of het gesimuleerde rendement lager is dan het forfaitaire rendement. In dat geval kan de belastingplichtige profijt hebben van het indienen van tegenbewijs. Er wordt aangenomen dat belastingplichtigen met een belastingconsulent en belastingplichtigen met een effectenportefeuille >€ 500.000 altijd tegenbewijs zullen indienen als zij daar profijt van hebben. Voor de overige belastingplichtigen die profijt kunnen hebben van de tegenbewijsregeling wordt aangenomen dat 50% tegenbewijs indient. Voor de voorbije jaren worden de simulaties gebaseerd op de gerealiseerde rendementen. Voor toekomstige jaren wordt gebruik gemaakt van macrocijfers geraamd door het Centraal Planbureau (CPB) en banken. Ramingen gaan altijd gepaard met onzekerheid. De feitelijke derving als gevolg van de recente arresten is sterk afhankelijk van de behaalde en nog te behalen rendementen en het aantal tegenbewijzen dat zal worden ingediend. Het kabinet maakt een zo neutraal mogelijke inschatting en werkt hierbij niet met intervallen. Conform trendmatig begrotingsbeleid worden afwijkingen tussen geraamde en gerealiseerde budgettaire effecten opgevangen in het EMU-saldo. Dit geldt voor zowel tegenvallers als meevallers.

Tabel 22: De geraamde budgettaire gevolgen in miljoenen euro's, in lopende prijzen. De opbrengst is afgezet tegen het basispad, voor 2017–2022 is dat het oude stelsel dat gold tot en met 2022 inclusief het geboden rechtsherstel als gevolg van het Kerstarrest, vanaf 2023 is dat het huidige box 3-stelsel.

Budgettaire gevolgen in miljoenen euro's	
2017	– 3
2018	– 22

⁶⁷ Hoge Raad 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704 en ECLI:NL:HR:2024:705; Hoge Raad 14 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:857.

⁶⁸ Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

	Budgettaire gevolgen in miljoenen euro's
2019	– 99
2020	– 721
2021	– 455
2022	– 1.603
2023	– 1.442
2024	– 2.072
2025	– 1.694
2026	– 1.750

De raming wordt zoals gebruikelijk nog herijkt en gecertificeerd door het CPB voorafgaand aan indiening van het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3.

De leden van de fractie van D66 vragen of het mogelijk is dat box 3-belastingplichtigen gevraagd kan worden om op een overeenkomstige wijze zoals ZZP'ers, die ieder kwartaal zelf hun BTW-aangifte doen, zelf hun eigen daadwerkelijke rendement door te geven. Wij begrijpen de vraag aldus dat belastingplichtigen met box 3-inkomen aangifte doen waarbij zij zelf de benodigde gegevens invullen en er geen sprake is van het vooraf invullen van de aangifte.

De werkwijze die door de D66 fractie wordt voorgesteld vormt het uitgangspunt van het digitale en papieren formulier Opgaaf werkelijk rendement (OWR-formulier) die door de Belastingdienst wordt ontwikkeld in verband met de aanvullend herstel naar aanleiding van de Hoge Raad arresten van 6 en 14 juni 2024. Bij het invullen door belastingplichtigen van het OWR-formulier worden door de Belastingdienst geen gegevens vooraf ingevuld en kunnen belastingplichtigen zelf in het OWR-formulier het werkelijke rendement aangeven. Het OWR-formulier zal volgens de planning in de zomer van 2025 beschikbaar zijn. Er wordt momenteel door de Belastingdienst ook onderzocht of het OWR-formulier in de reguliere aangifte inkomstenbelasting kan worden geïntegreerd waardoor belastingplichtigen in één keer hun werkelijk rendement zelf kunnen aangeven (en niet langer het OWR-formulier hoeven in te vullen). In hoeverre een dergelijk aangepast aangifteformulier ook als uitgangspunt kan dienen voor het nieuwe stelsel zal mede afhangen van ervaringen die in de praktijk door de Belastingdienst met het verwerken van het OWR-formulier worden opgedaan.

De leden van de fractie van D66 verwijzen naar een recente Kamerbrief waarin de regering heeft aangegeven dat vanwege onvoldoende capaciteit bij de Belastingdienst het niet mogelijk is om voor 1 januari 2027 een nieuw box 3 stelsel in te voeren. Deze leden vragen of het voornemen van de regering uit Hoofdpijnenakkoord om het aantal ambtenaren te verminderen hierop impact heeft. Zoals toegelicht in de Kamerbrief van 20 september 2024⁶⁹ heeft de Belastingdienst in de zomer aangegeven dat door de aanvullende hersteloperatie niet voldoende capaciteit beschikbaar is om het toekomstige stelsel box 3 in de huidige vorm volledig te implementeren per 1 januari 2027. Voor de implementatie van een nieuw stelsel zijn aanpassingen in de ICT-systemen noodzakelijk. Het kabinetsvoornemen om het aantal ambtenaren bij de Rijksoverheid te verminderen heeft echter geen impact op deze capaciteit

⁶⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 32 140, nr. 206.

van de Belastingdienst omdat het kabinet heeft aangegeven dat dit geen invloed zal hebben op de dienstverlening van de Belastingdienst waaronder de ICT.

De leden van de fractie van D66 lezen dat het kabinet onderzoekt of er alternatieve invoeringsmethoden zijn om een (gedeeltelijke) invoering op 1 januari 2027 alsnog mogelijk te maken. Deze leden vragen of het kabinet kan toelichten welke verschillende invoeringsmethoden worden onderzocht, en zo ja welke. Daarnaast vragen deze leden wanneer het kabinet de uitkomst van dit onderzoek kan bekendmaken. In het onderzoek wordt onder meer gekeken of er manieren zijn om het stelsel gefaseerd in te voeren. Bij het onderzoek is aandacht voor de juridische houdbaarheid, de gevolgen voor de burger op bijvoorbeeld het vlak van doenvermogen, de maakbaarheid en inpasbaarheid en andere uitvoeringsaspecten. Ik verwacht de uitkomsten van het onderzoek voor het einde van het jaar met beide Kamers te kunnen delen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het kost als het nieuwe box 3-stelsel een jaar later wordt ingevoerd. Uitstel van de inwerkingtreding zorgt voor een derving van circa € 2 miljard in het kalenderjaar 2027 die conform de begrotingsregels gedekt dient te worden.

De leden van de fracties van D66 en de SP vragen om een overzicht van de maatregelen om de derving van de uitspraken van de Hoge Raad over box 3 te dekken. De leden van beide fracties vragen daarbij hoe het kabinet dit pakket weegt vanuit het begrip «eerlijkheid» en vanuit het begrotingsbeleid.

De budgettaire effecten van de uitspraken van de Hoge Raad (naast box 3 ook betrekking hebbend op de belastingplicht van een Duits vastgoedfonds), en de financiële inpassing hiervan zijn toegelicht in de Miljoenennota 2025. In deze budgettaire nota is het inkomstenkader vastgesteld. De geraamde kosten die verband houden met belastingjaren 2017–2024 worden opgevangen in het EMU-saldo. Voor de geraamde kosten die verband houden met de nog aan te vangen belastingjaren 2025 en 2026 zijn compenserende maatregelen getroffen, zie onderstaande tabel. De financiële besluitvorming is hiermee ingepast aan de inkomstenkant van de begroting. Hiermee is het inkomstenkader voor de kabinetsperiode vastgesteld. Het trendmatig begrotingsbeleid schrijft daarbij voor dat het kabinet nieuwe beleidsaanpassingen binnen dit inkomstenkader verwerkt. De compenserende maatregelen kunnen niet aan inkomens- of vermogensdecieken worden toegerekend. Dit komt voornamelijk omdat de dekking in belangrijke mate bestaat uit het geleidelijk infaseren van de in het hoofdlijnenakkoord geplande lastenverlichting, die nog geen specifieke invulling had. Het kabinet heeft bij de besluitvorming over deze en andere maatregelen nauw gekeken naar de effecten op verschillende inkomensgroepen en gekoerst op een beeld waarin de koopkracht van alle groepen gemiddeld stijgt. Daarmee beschouwt het kabinet dit als een evenwichtig pakket.

Tabel 23: Dekking derving box 3 en Duitse vastgoedfondsen (uit Miljoenennota 2025)

	2024	2025	2026	2027	2028
Uitspraken Hoge Raad box 3¹	– 6.385	– 1.695	– 1.751	0	0
Uitspraken Hoge Raad Duitse vastgoedfondsen	– 1.053	– 6	– 6	– 6	– 6
Infaseren koopkrachtenveloppen (maatregel 1 HLA)	0	1.350	800	350	0
Versnellen verhoging AWf naar 2025	0	245	0	0	0
Terugdraaien verlaging box 3-tarief	0	100	100	100	100

	2024	2025	2026	2027	2028
Verhogen AOF-premie met ca. 0,03%-punt	0	80	80	80	80

¹ Inclusief de doorwerking op de zorgtoeslag.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar mening van het kabinet over de uitspraak van de Hoge Raad waarin staat dat er bij het aanvullende rechtsherstel inzake box 3 geen rekening gehouden hoeft te worden met kosten. De leden van deze fractie vragen of het juridisch houdbaar is om geen rekening te houden met kosten en of het kabinet hier bezwaren beroepschriften tegen verwacht. De leden van de fractie van het CDA vragen ook naar de verantwoordelijkheid van de wetgever in relatie tot het niet toestaan van kostenaf trek en de verhouding met het EVRM. De Hoge Raad heeft duidelijk uitgelegd waarom bij het aanvullende rechtsherstel geen rekening hoeft te worden gehouden met kosten. De Hoge Raad heeft namelijk voor het aanvullende rechtsherstel als uitgangspunt gehanteerd dat bij de afbakening van het begrip «werkelijk rendement» zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het rendementsbegrip dat de wetgever voor ogen heeft gestaan bij de vormgeving van het forfaitaire stelsel in box 3. In dit forfaitaire stelsel wordt geen rekening gehouden met kosten. Het kabinet heeft alle vertrouwen in het oordeel van de Hoge Raad dat de geconstateerde schending van het EVRM wordt opgeheven met het aanvullende rechtsherstel, waarbij de Hoge Raad aangeeft wat in het kader van dat rechtsherstel verstaan moet worden onder het werkelijke rendement.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat het kabinet tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe systeem voor box 3 in de tussenliggende periode gaat doen om aan de uitvoeringsproblemen tegemoet te komen. Het kabinet begrijpt de vraag zo dat de leden van deze fractie doelen op het probleem dat de huidige wettelijke bepalingen over box 3 in strijd zijn met het EVRM. Het kabinet heeft naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 6 en 14 juni 2024 het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 aangekondigd. Dit wetsvoorstel zal voorzien in aanvullend rechtsherstel ten behoeve van burgers die onder de doelgroep vallen en welke maatregelen door de Belastingdienst zullen worden uitgevoerd. Ook brengt dit wetsvoorstel de huidige wetgeving over box 3 in overeenstemming met het EVRM door de arresten van de Hoge Raad te codificeren. De planning is om in het eerste kwartaal van 2025 het wetsvoorstel aanhangig te maken bij de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van de SP vragen of hun interpretatie van Tabel 2 uit vraag 7 van de feitelijke Kamervragen bij de bijlagen van de Miljoenennota 2025 klopt. Het is correct dat ongeveer de helft van de box 3 compensatie als gevolg van de recente Hoge Raad uitspraken terechtkomt bij mensen die meer dan drie keer modaal verdienen. Ruim 40% van de compensatie komt terecht bij mensen die meer dan vier keer modaal verdienen. Dit is ongeveer € 4 miljard van de totale compensatie (€ 9,8 miljard).

De leden van de fractie van 50PLUS vragen wanneer het advies van de Raad van State over het nieuwe box 3-stelsel wordt verwacht. Ik verwacht het advies op het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 vóór de kerst.

25. Hypotheekrenteaftrek

De leden van de fracties van D66, het CDA, de ChristenUnie, Volt, de PvdD en de SGP hebben vragen gesteld over de systematiek van de grondslagverminderende posten in de inkomstenbelasting en specifiek de aftrekbare kosten met betrekking tot de eigen woning (de hypotheekrenteaftrek). Het maximale percentage waartegen de grondslagverminderende posten in aftrek gebracht mogen worden, wijzigt inderdaad per 2025 als gevolg van het verhogen van het tarief in de tweede schijf. Ik licht dat hierna verder toe.

De wijziging van het maximale aftrekpercentage vloeit voort uit de per 1 januari 2014 ingevoerde systematiek voor bepaalde grondslagverminderende posten. In eerste instantie ging dat alleen om de hypotheekrenteaftrek. Inmiddels vallen naast de hypotheekrenteaftrek onder de grondslagverminderende posten ook de ondernemersaftrek, de MKB-winstvrijstelling, de terbeschikkingstellingsvrijstelling en de persoonsgebonden aftrek. De bedoeling van de systematiek van de genoemde grondslagverminderende posten was het tarief waartegen deze aangewezen posten mogen worden afgetrokken af te bouwen voor belastingplichtigen met een inkomen in de hoogste tariefschijf (in 2014 nog 52% in de toen nog vierde tariefschijf). Per 1 januari 2014 bedroeg de eerste afbouwstap 0,5%-punt. Ook voor volgende jaren werd de afbouw op 0,5%-punt per jaar vastgesteld. Het einddoel was een koppeling aan de (toen nog) derde tariefschijf (destijds 42%).

Vanaf 2016 is parallel aan de afbouw gewerkt aan een harmonisatie van het schijvensysteem, waarbij de (toen nog) derde schijf omlaag is gebracht en uiteindelijk is vervallen. Ook zijn de tarieven van de eerste⁷⁰ en tweede schijf voor de meeste belastingplichtigen gelijkgetrokken (gezamenlijke basistarief). Het toptarief (de «nieuwe» derde schijf) is verlaagd naar 49,50%.

De afbouw van het aftrekpercentage van de genoemde grondslagverminderende posten werd vanaf 2021 versneld en bereikte per 1 januari 2023 het einddoel: het belastingpercentage dat van toepassing was voor inkomen dat wordt belast in de tweede schijf. In 2023 was dat het percentage dat samen met het maximale percentage van de premie volksverzekeringen ook van toepassing was in de eerste schijf (het gezamenlijke basistarief). Sindsdien beweegt het maximale aftrekpercentage, zoals voorzien bij de introductie, mee met het tarief in de tweede schijf.⁷¹ Iedere wijziging van het percentage in de tweede schijf heeft zo automatisch gevolgen voor het maximale aftrekpercentage.

Samengevat is de wijziging van het aftrekpercentage dus een uitvloeisel van de gekozen systematiek. Deze wijziging heeft dus gevolgen voor alle grondslagverminderende posten, waaronder de hypotheekrenteaftrek. In het hoofdlijnenakkoord is ook de keuze gemaakt om de fiscale positie van de eigen woning niet te wijzigen. Dit is een bewuste keuze om onzekerheid op de woningmarkt tegen te gaan. Het kabinet heeft mede daarom ook niets gewijzigd aan de bestaande systematiek. Het loslaten van de koppeling met het tarief in de tweede schijf, zoals de leden van de fractie van D66 suggereren, zou overigens een structuurwijziging voor de inkomstenbelasting betekenen.

⁷⁰ Inclusief premie voor de volksverzekeringen.

⁷¹ De exacte uitwerking hiervan is opgenomen in artikel 2.10, tweede lid en 10.2a van de Wet inkomstenbelasting 2001.

De leden van de fractie van D66 en de SP vragen of het juist is dat de maatregel € 400 miljoen kost en of dit de beste besteding is van dit bedrag. In een scenario waarin de koppeling op korte termijn losgelaten zou (kunnen) worden en het maximale aftrektarief voor alle grondslagverminderende aftrekposten (dus *niet* alleen de hypotheekrenteaftrek) gelijk zou blijven met het niveau in 2024 (36,97%) zou dit een budgettaire opbrengst hebben van € 171 miljoen in 2025. Met 2024 vergeleken is het budgettaire beslag dus niet € 400 miljoen.

Het is goed om hier nog een keer te benadrukken dat er geen sprake is van een losse maatregel waarmee het aftrektarief verhoogd wordt. Het hogere aftrekpercentage is een uitwerking van de bestaande systematiek zoals hierboven beschreven. In augustus wordt integraal besloten over de koopkracht voor alle Nederlanders. Hierbij heeft het kabinet een evenwichtig koopkrachtpakket voorgesteld waarbij ervoor is gekozen om het gezamenlijke basistarief los te laten, het tarief in de eerste schijf te verlagen en het tarief in de tweede schijf te verhogen. De wijziging van de hoogte van het maximale aftrekpercentage is daar het gevolg van. De resulterende aanpassing van het maximale aftrekpercentage is dus meegenomen in de besluitvorming en de ramingen in augustus.

De leden van de fractie van D66, de SP en de ChristenUnie vragen wat het effect is op de woningmarkt. Zoals bovenstaand aangegeven betreft het een bedrag van € 171 miljoen in 2025 voor alle grondslagverminderende aftrekposten. Op huishoudensniveau gaat het hier dan feitelijk om een paar tientjes per jaar, afhankelijk van de grondslagverminderende posten waarop een huishouden aanspraak kan maken. Het kabinet verwacht dan ook dat de effecten op de woningmarkt in zijn totaliteit gering zullen zijn. Ook zal dit de vermogensverschillen tussen huishoudens niet beïnvloeden.

Daarbij hecht het kabinet eraan te benadrukken dat belastingplichtigen met een eigen woning en een hypotheek van wie het fiscaal relevante inkomen uitsluitend in de eerste schijf valt weliswaar minder fiscaal voordeel hebben van de hypotheekrenteaftrek maar ook minder inkomstenbelasting betalen door het vanaf 2025 verlaagde tarief in de eerste schijf. Per saldo is een lager belastingtarief gunstiger, ook als dit betekent dat het voordeel van een aftrekpost minder groot wordt. Het tarief in de tweede schijf gaat vanaf 2025 juist omhoog, dus tegenover het hogere tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken, staat een belastingverhoging voor zover hun belastbaar inkomen in de tweede schijf valt. Een hoger belastingtarief is per saldo ongunstig, ook als daardoor het voordeel van aftrekposten toeneemt. Ten slotte profiteren hogere inkomens van (onder andere) de verlaging van het tarief in de eerste schijf, waardoor zij er per saldo ook op vooruit gaan. Zoals gezegd heeft het kabinet een evenwichtig koopkrachtbeeld voor alle inkomensgroepen gepresenteerd.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdD vragen naar de visie van het kabinet op de hypotheekrenteaftrek. In het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma is de keuze gemaakt om de fiscale positie van de eigen woning niet te wijzigen. Dit heeft het kabinet bewust gedaan om onzekerheid op de woningmarkt tegen te gaan. Dit betekent dat de huidige regeling deze kabinetsperiode ongewijzigd blijft. In deze kabinetsperiode wordt wel onderzoek gedaan naar onderdelen van de eigenwoningregeling – zoals de 30 jaartermijn – om zo de toekomstbestendigheid van de eigenwoningregeling te verbeteren.

De leden van de fracties van D66, Volt en de ChristenUnie vragen tot slot naar de eventuele gevolgen van het loslaten van het gezamenlijke

basistarief op het Herstel- en Veerkrachtplan. Ook vragen zij wat de reactie is van de Europese Commissie.

Met het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan maakt Nederland aanspraak op in totaal € 5,4 miljard uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF). Om aanspraak te maken op dit geld, dient Nederland een aantal mijlpalen en doelstellingen te behalen. Welke mijlpalen en doelstellingen dat zijn, is vastgelegd in de juridische bindende afspraken in het raadsuitvoeringsbesluit. De afbouw van de hypotheekrenteaftrek is geen onderdeel van het raadsuitvoeringsbesluit. Dat betekent dat aanpassingen in de hypotheekrentaftrek geen invloed hebben op de betalingen uit de HVF.

26. Hervorming belasting- en toeslagenstelsel

De leden van de fractie van D66 vragen wanneer de regering welke vereenvoudiging gaat doorvoeren en verwijzen daarbij naar de bouwstenennotitie. In het Hoofdlijnenakkoord is een aantal vereenvoudigingen opgenomen zoals het afschaffen van het verlaagde btw tarief op logies en de beëindiging van de salderingsregeling. Daarnaast gaat het kabinet deze kabinetsperiode aan de slag met vereenvoudiging in de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Voor de invulling van de hervorming zijn veel keuzes te maken waarover het kabinet met het parlement in gesprek zal gaan. Naar verwachting kan een volgend kabinet deze hervorming gaan doorvoeren. Verder wordt voor vereenvoudiging van het belastingstelsel door het kabinet ook gekeken naar fiscale regelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om fiscale regelingen die niet doelmatig of bewezen effectief zijn en/of moeilijk uitvoerbaar voor burgers, bedrijven of de Belastingdienst. Met het afschaffen of verbeteren van deze regelingen wil het kabinet deze kabinetsperiode al stappen zetten. Politiek en maatschappelijk draagvlak is hierbij van belang. Ook moeten de gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst goed in kaart zijn gebracht en de termijn waarop aanpassingen kunnen worden geïmplementeerd. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering het met hen eens dat het toeslagensysteem vereenvoudigd moet worden. Ook vraagt de D66-fractie welke concrete maatregelen de regering wil nemen om te vereenvoudigen, naast het vervangen van de kinderopvangtoeslag door een ander financieringsstelsel en het versimpelen van de huurtoeslag. Het is een breed gedragen wens om tot een eenvoudiger stelsel van toeslagen en belastingen te komen. Het kabinet werkt toe naar breed politiek draagvlak voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel om uiteindelijk te komen tot een stelsel dat eenvoudiger en begrijpelijker is, dus beter uitvoerbaar voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, beter doenbaar voor burgers en bedrijven, en meer toegerust is op ontwikkelingen in de toekomst. Tegelijk kunnen mensen niet wachten op hervormingen die meerdere kabinetsperiodes in beslag zullen nemen. Om op korte termijn burgers beter te ondersteunen, doet het kabinet voorstellen voor drie verbeteringen in de toeslagen. Het kabinet neemt op de korte termijn drie maatregelen in het toeslagensysteem: (1) Burgers met een partner die noodgedwongen niet kan bijdragen vanwege vermissing, detentie of een vluchtsituatie, krijgen meer recht op toeslagen. (2) Om hoge terugvorderingen en betalingsproblemen te voorkomen gaat het kabinet voorstellen om het mogelijk te maken om niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen als gevolg van een besluit van bepaalde andere overheidsorganisaties. (3) De aanvraagtermijn voor toeslagen wordt met vier maanden verlengd, zodat burgers meer tijd hebben om een toeslag aan te vragen. Het kabinet blijft zich inzetten om het toeslagenstelsel te verbeteren, zodat terugvorderingen en schrijnende gevallen worden voorkomen.

De fractie van D66 vraagt de regering te reflecteren op het voorstel van het Instituut voor Publieke Economie om alle toeslagen te vervangen voor één simpele huishoudtoeslag. Daarnaast wordt gevraagd of dit voorstel, of vergelijkbare voorstellen, de capaciteitsproblemen bij de Belastingdienst kunnen oplossen.

Het is goed dat er vanuit verschillende perspectieven wordt nagedacht over dit thema. Het kabinet heeft de ambitie om wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel en op diverse onderdelen van de sociale zekerheid, onder meer met als doel een stelsel dat eenvoudiger en begrijpelijker is, dus: beter doenbaar voor burgers en bedrijven, beter uitvoerbaar voor de Belastingdienst en Dienst Toeslagen en meer toegerust op ontwikkelingen in de toekomst. Het rapport van het Instituut voor Publieke Economie (IPE) onderstreept het belang daarvan.

Net als het IPE is het kabinet van mening dat een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel zin heeft wanneer deze breed wordt gezien. Vanuit dat inzicht wordt bijvoorbeeld een (gedeeltelijke) vervanging van heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen door inkomensafhankelijke toelagen en andere belastingtarieven in samenhang verkend. Dit is vergelijkbaar met de richting die het IPE kiest.

Een herziening van het stelsel vergt (onder meer) een geheel nieuw belastingsysteem, waardoor de uitvoeringsconsequenties (inclusief ICT) op voorhand als groot zijn te kenmerken met een lange implementatietermijn. Een herziening van het belasting- en toeslagenstelsel zal meerdere kabinetsperiodes in beslag zal nemen vanwege de te maken keuzes, het uitwerken van wetgeving en de noodzakelijke implementatietijd voor de betrokken uitvoerders. Op korte termijn zal dit geen verlichting kunnen bieden in de schaarste van capaciteit bij de Belastingdienst. De Belastingdienst moet eerst de noodzakelijke modernisering van het ICT-landschap afmaken. Op de lange termijn is een stelselherziening mogelijk indien er inderdaad een sterke vereenvoudiging plaatsvindt. De precieze impact van een uit te werken hervorming is vanwege de complexiteit en de nog te maken keuzes niet verder te duiden of te kwantificeren. Vanwege de afwegingen en politieke keuzes die gemaakt moeten worden, wil het kabinet vanaf het voorjaar 2025 een open gesprek voeren over doelen, randvoorwaarden en criteria, om uiteindelijk te komen tot een breed gedragen hervorming.

De leden van de fractie van het CDA vraagt het kabinet te reflecteren op het voorstel dat in de Tweede Kamer is gedaan om de komende jaren (tot 2027) de tijd te nemen voor een grondige hervorming van het belastingstelsel en toeslagenstelsel en in de tussenliggende periode zo min mogelijk nieuwe aanpassingen voor te stellen.

Er is brede parlementaire consensus over de noodzaak van een hervorming. De komende jaren zijn er veel keuzes te maken over de invulling. Een significante hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel zal uiteindelijk meerdere kabinetsperiodes in beslag nemen vanwege de te maken keuzes, het uitwerken van wetgeving en de noodzakelijke implementatietijd voor de betrokken uitvoerders. Burgers en bedrijven ervaren ook in het hier en nu problemen met belastingen en toeslagen, en daarom zullen we ook in de tussenliggende periode wijzigingen in beleid moeten doorvoeren. Daarbij moet ook worden meegewogen dat de uitvoeringsdiensten ruimte en capaciteit nodig hebben om de continuïteit van de uitvoering te bewaken en zich voor te bereiden op een hervorming. Hierbij geldt dat de Belastingdienst in algemene zin wijzigingen in tarieven en andere parameters op korte termijn kan uitvoeren. Vanwege de noodzakelijke modernisering is er voor grotere structuuraanpassingen de komende jaren beperkt ruimte gezien de schaarse capaciteit in het ICT-portfolio.

De leden van de fractie van het CDA vraagt het kabinet te reflecteren op het voorstel dat in de Tweede Kamer is gedaan om de komende jaren (tot 2027) de tijd te nemen voor een grondige hervorming van het belastingstelsel en toeslagenstelsel en in de tussenliggende periode zo min mogelijk nieuwe aanpassingen voor te stellen.

Er is brede parlementaire consensus over de noodzaak van een hervorming. De komende jaren zijn er veel keuzes te maken over de invulling. Een significante hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel zal uiteindelijk meerdere kabinetsperiodes in beslag nemen vanwege de te maken keuzes, het uitwerken van wetgeving en de noodzakelijke implementatietijd voor de betrokken uitvoerders. Burgers en bedrijven ervaren ook in het hier en nu problemen met belastingen en toeslagen, en daarom zullen we ook in de tussenliggende periode wijzigingen in beleid moeten doorvoeren. Daarbij moet ook worden meegewogen dat de uitvoeringsdiensten ruimte en capaciteit nodig hebben om de continuïteit van de uitvoering te bewaken en zich voor te bereiden op een hervorming. Hierbij geldt dat de Belastingdienst in algemene zin wijzigingen in tarieven en andere parameters op korte termijn kan uitvoeren. Voor grotere structuuraanpassingen geldt dat er schaarste is qua capaciteit – zeker in de IV-portfolio is de komende jaren beperkt ruimte.

De leden van de fracties van CDA en 50Plus vragen naar de overweging van het kabinet om geen onafhankelijk commissie van deskundigen te vragen een advies te geven over de hervorming van het belastingstelsel. Er zijn de afgelopen jaren al veel gedegen rapporten verschenen met analyses, adviezen en concrete beleidsopties.⁷² Het kabinet is van mening dat er voldoende rapporten en adviezen beschikbaar zijn voor besluitvorming. Het heeft geen zin om daar nog een rapport aan toe te voegen. Het is nu tijd om – samen met het parlement – knopen door te hakken. Hoewel het een breed gedragen wens is om tot een eenvoudiger stelsel te komen is het overigens geen eenvoudige opgave. Dit komt ook doordat elke aanpassing en zeker een hervorming betekent dat er bijvoorbeeld specifieke voordelen voor specifieke groepen wegvallen. Er zijn politieke keuzes en breed draagvlak nodig om daadwerkelijk verder te komen. Het kabinet kiest er daarom voor ervoor om een open dialoog te faciliteren in en met het parlement, startend met een brief volgend voorjaar. Het doel is om met elkaar te kijken waar we elkaar kunnen vinden, door samen doelen, criteria en randvoorwaarden vast te stellen voor een hervorming en de weg daar naartoe. Op basis van bestaand materiaal werken we op deze manier toe naar (een zekere mate van) consensus over de richting van een hervorming van het belastingstelsel en het toeslagenstelsel zodat uiteindelijk met zorgvuldigheid politiek kan worden besloten tot een daadwerkelijke hervorming. Dit proces is naar mening van het kabinet de meest kansrijke en directe route naar een hervorming. Tegelijkertijd mag duidelijk zijn dat het vraagt om een rechte rug van zowel kamer als kabinet om tot resultaat te komen.

27. Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken

De leden van de fractie van de PvdD stellen, mede namens de leden van de fracties van GroenLinks/PvdA, Volt, D66, OPNL, SP, FVD, JA21, SGP, BBB, CDA en de CU, meerdere vragen over het invoeren van een nultarief in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken voor dranken zonder toegevoegde suikers. De hoofdvraag van deze leden is of een nultarief in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken voor dranken zonder toegevoegde suikers kan worden ingevoerd. Ook vragen zij naar de mogelijkheid om dit te financieren door een hogere belasting op dranken

⁷² Bijvoorbeeld IBO Toeslagen en Belastingen in Maatschappelijk Perspectief

mét toegevoegd suiker, en naar de mogelijkheid om deze maatregel op te nemen in de Voorjaarsnota 2025. Als dit niet kan, vragen de leden het kabinet om in het voorjaar van 2025 een besluit te nemen over de gedifferentieerde verbruiksbelasting.

Om uitvoering te geven aan onder andere de motie Visseren-Hamakers⁷³ is op 26 april 2024 een contourenbrief aan beide Kamers gezonden. In deze brief zijn vijf scenario's uitgewerkt voor een gedifferentieerde verbruiksbelasting op basis van het suikergehalte van de drank. In de contourenbrief is ingegaan op de optie die de leden schetsen: het uitzonderen van alcoholvrije dranken zonder toegevoegd suiker van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Als wordt besloten om dranken zonder toegevoegde suikers niet te belasten, worden niet alleen zuivel- en sojadranken (zonder toegevoegd suiker) en pure vruchten- en groentesappen van de belasting uitgezonderd, maar ook bijvoorbeeld dranken met alleen zoetstof (zoals zero-frisdranken). Dit betekent dat een groot aantal alcoholvrije dranken die op dit moment wél worden belast, onder een dergelijk scenario buiten de belasting komen te vallen. Het uitzonderen van deze dranken heeft een grote impact op het tarief voor de overige dranken. Het aantal te belasten producten (de grondslag) wordt daarmee namelijk sterk verkleind. Een budgetneutrale omzetting van de huidige verbruiksbelasting naar een verbruiksbelasting op basis van toegevoegd suiker is onder dat scenario alleen mogelijk als de tarieven voor die (nog overgebleven) dranken sterk stijgen. Met andere woorden: dezelfde opbrengst zou moeten worden opgebracht door veel minder dranken dan nu het geval is. Nog los van de sterke prijsstijging voor veel alcoholvrije dranken op zichzelf, zou dat voor bepaalde dranken kunnen leiden tot grotere prijsverschillen met buurlanden, met substantiële grenseffecten als risico. Deze argumenten zijn van toepassing vanwege het voornoemde uitgangspunt dat de omzetting van de huidige verbruiksbelasting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting budgetneutraal plaatsvindt – met andere woorden, dat onder het nieuwe stelsel dezelfde budgettaire opbrengst wordt behaald. Als van dit uitgangspunt wordt afgestapt, zal voor een eventuele mindere opbrengst dekking dienen te worden gevonden. Voor 2024 is de opbrengst van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken geraamd op € 648 mln.

Naast deze budgettaire bezwaren is belangrijk om te benoemen dat er geen gezondheidsargument is om dranken zonder toegevoegde suiker anders te behandelen dan dranken met toegevoegde suikers. In Nederland hanteren we voor advies over goede voeding de Schijf van Vijf. Of producten in de Schijf van Vijf staan of niet, is voor een groot deel gebaseerd op de richtlijnen goede voeding van de Gezondheidsraad.⁷⁴ De Gezondheidsraad baseert haar adviezen op een analyse van de stand van de wetenschap. Het advies van de gezondheidsraad is om zo min mogelijk suikerhoudende dranken te drinken. Het lichaam maakt geen onderscheid tussen suiker uit fruit of toegevoegde suikers.

Tot slot geldt ook een uitvoeringsargument. Het gehalte aan toegevoegde suikers is door het Douane Laboratorium (Douane is de uitvoerder van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken) achteraf niet te onderscheiden van het gehalte aan natuurlijke suikers. Voor het Douane Laboratorium zijn natuurlijke en toegevoegde suikers chemisch gezien hetzelfde. Controle van natuurlijke suikers versus toegevoegde suikers op basis van etikettering is daarom niet te handhaven, en daarmee gevoelig voor fraude.

Concluderend betekent dit dat het vanuit het oogpunt van de hoogte van de tarieven voor de wél belaste dranken, vanuit gezondheidsoogpunt en vanuit uitvoering onwenselijk is om in de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken een nultarief voor dranken zonder toegevoegde

⁷³ Kamerstukken I, 2023/24 36 418 X.

⁷⁴ Richtlijnen goede voeding 2015 | Advies | Gezondheidsraad

suikers op te nemen. Het kabinet is dan ook niet voornemens om hiertoe zo spoedig mogelijk over te gaan, zoals de leden vragen. Wel geldt dat het kabinet zich momenteel beraadt over of, en zo ja wanneer, de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken wordt omgezet naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting op basis van het suikergehalte van de drank. Er zijn veel aspecten die meespelen bij deze keuze, bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van een nieuw stelsel, de vraag of specifieke categorieën van dranken al dan niet moeten worden uitgezonderd (waarbij bijvoorbeeld gezondheids- en staatssteunaspecten meespelen) en de behandeling van de huidige koppeling van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken aan het minimumbedrag voor de bieraccijns. Het kabinet zet zich ervoor in om de Kamers in het voorjaar over dit besluit te informeren.

28. Belasting- en invorderingsrente

De leden van de fractie van de BBB en de VVD constateren dat op 7 november 2024 de rechtbank Noord-Nederland (ECLI:NL:RBNNE:2024:4361) heeft geoordeeld dat artikel 1, onderdeel b, van het Besluit belasting- en invorderingsrente (Besluit BIR) onverbindend moet worden verklaard op grond van het evenredigheidsbeginsel. De leden van deze fracties vragen of hoger beroep is ingesteld, en of het klopt dat overwogen wordt om sprongcassatie bij de Hoge Raad in te stellen tegen de uitspraak van de rechtbank. Het kabinet heeft kennisgenomen van deze rechtbankuitspraak en doet geen uitspraken over individuele zaken. Het streven is om de onderliggende rechtsvraag zo snel mogelijk aan de Hoge Raad voor te leggen.

De leden van de fractie van de BBB vragen of deze uitspraak voor de Vpb ook gevolgen heeft voor de heffing van belastingrente voor de inkomstenbelasting waarvoor de belastingrente per 1 januari 2024 7,5% bedraagt. Deze rechtbankuitspraak ziet alleen op de berekening van het hogere belastingrentetarief voor de Vpb.

De leden van de fractie van de BBB en de VVD vragen wat deze uitspraak mogelijk betekent voor de werkdruk bij de Belastingdienst (personeel en IT-systemen) en de leden van de fractie van de BBB vragen welke gevolgen dit heeft voor andere noodzakelijke wijzigingen in ons belastingstelsel. De uitspraak is de afgelopen weken breed in de publiciteit geweest. Ook verschijnen er berichten op social media waarin belastingplichtigen en adviseurs worden opgeroepen bezwaar te maken tegen de belastingrentebesikkingen Vpb. De Belastingdienst verwacht dan ook een grote hoeveelheid bezwaarschriften. Het registreren en behandelen daarvan zal naar verwachting veel capaciteit gaan vragen, maar het is nog niet duidelijk om hoeveel capaciteit het gaat. Ook de afhandeling van de bezwaren binnen de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht zal onder druk komen te staan. De gevolgen voor de IT-systemen en eventuele andere noodzakelijke wijzigingen in het belastingstelsel zijn afhankelijk van het verloop van de procedure en de snelheid waarmee antwoord gekregen kan worden bij de Hoge Raad over de rechtsvraag. De leden van de fractie van de BBB vragen hoeveel bezwaarschriften er inmiddels zijn ingediend, en of het kabinet een massaal bezwaarprocedure overweegt. Er zijn inmiddels bijna 2.500 bezwaarschriften ingediend. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het hier om een recente uitspraak gaat en een verwerkingstijd van ongeveer tien dagen niet ongebruikelijk is waardoor het werkelijk aantal bezwaarschriften waarschijnlijk hoger ligt. Op dit moment wordt nog geen massaalbezwaarprocedure overwogen.

De leden van de fractie van de BBB vragen naar de budgettaire effecten indien de Hoge Raad in navolging van Rechtbank Noord-Nederland de bepaling van het Besluit BIR dat voor de Vpb een hoger belastingrentepercentage bepaalt onverbindend acht wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. Wanneer de belastingrente voor de Vpb verlaagd wordt naar het lagere belastingrentepercentage dat voor andere belastingmiddelen geldt, wordt naar een eerste grove inschatting een budgettaire derving in de eerste jaren van € 250 miljoen verwacht, aflopend naar € 70 miljoen structureel. De hogere derving in de eerste jaren wordt veroorzaakt door de derving die ziet op rentebeschikkingen uit voorgaande jaren die nog niet onherroepelijk vaststaan.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat het percentage van de belastingrente per 1 oktober 2020 bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld en dat daarvoor het rentepercentage was verankerd in de wet (artikel 30hb AWR). De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan bevestigen dat om die reden het belastingrentepercentage vanaf die datum kan worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. De leden van de fractie van de BBB vragen of het kabinet een wetswijziging overweegt waardoor de belastingrente weer vastgesteld wordt in de AWR. Het klopt dat het belastingrentepercentage sinds de wetswijziging van 1 oktober 2020 kan worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Het kabinet is op dit moment niet voornemens om de vaststelling van het rentepercentage voor de belastingrente weer bij wet te laten vaststellen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan bevestigen dat de uitspraak kijkt naar de toetsing door de besluitgever en geen specifieke omstandigheden aan de kant van belastingplichtigen vereist. De uitspraak toetst inderdaad alleen of de afweging van de besluitgever om een hoger rentepercentage toe te passen voor de Vpb in strijd is met de rechtsbeginselen, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Het gaat hierbij specifiek om vennootschapsbelastingplichtigen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt dat de antwoorden op de vragen gesteld in het schriftelijk overleg Beleidsopties belasting- en invorderingsrente in de Tweede Kamer nog niet naar de Tweede Kamer zijn gezonden, en vraagt of het kabinet op zo kort mogelijke termijn de antwoorden kan delen met uw Kamer. De leden van de fractie van de VVD vragen voorts of daarbij in het bijzonder kan worden ingegaan op de door de VVD Tweede Kamerfractie gestelde vragen die in essentie zien op de slotsom van Rechtbank Noord-Nederland in rechtsoverweging 6.8.6, waarin de rechtbank zich uitlaat over het fundament waarop het verhoogde rentepercentage berust. De leden van de fractie van de VVD vragen voorts of het kabinet na de uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland haast maakt met het vormgeven van een meer evenwichtige belastingrenteregeling die meer recht doet aan de compensatiegedachte die ten grondslag zou moeten liggen aan de belastingrenteregeling en of het kabinet daarbij de verzuimgedachte volledig kan verplaatsen naar het fiscale boeterecht. De vragen gesteld in het schriftelijk overleg zullen op zeer korte termijn naar de Tweede Kamer worden gestuurd, en zullen dan ook direct met uw Kamer worden gedeeld. Het kabinet zal in de beantwoording nog niet ingaan op overwegingen van Rechtbank Noord-Nederland, zolang de Hoge Raad nog geen beslissing heeft genomen over de voorliggende rechtsvraag. Wel zal het kabinet zijn visie geven op een toekomstig stelsel voor de belasting- en invorderingsrente dat tot meer evenwichtigheid in en een betere onderbouwing van het systeem moet leiden.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat uit de uitvoeringstoets blijkt dat de uitvoering van het geautomatiseerde proces aandacht behoeft. De leden vragen welke maatregelen het kabinet voornemens is op voorhand te nemen ten behoeve van de uitvoering van het geautomatiseerde proces. Vanwege de massaliteit in de transactieprocessen van de Belastingdienst, voert de Belastingdienst de regeling van belasting- en invorderingsrente zoveel als mogelijk geautomatiseerd uit. Dit is nog niet het geval voor carry-back van invorderingsrente bij verliesverrekening. De Belastingdienst werkt aan de modernisering van het systeem dat onder andere het geautomatiseerd herrekenen van de invorderingsrente, wanneer de hoofdsom is verminderd als gevolg van een verliesverrekening, mogelijk maakt. De planning is dat dit gereed is vanaf 2027. In de oude omgeving kunnen geen wijzigingen doorgevoerd worden omdat hier te veel risico's mee gepaard gaan.

29. Diversen

De leden van de fractie van D66 vragen of er in verband met het aftreden van twee Staatssecretarissen van Financiën voorstellen vertraging opgelopen hebben en of daardoor de afhandeling van de toeslagenaffaire verdere vertraging oploopt. Verder vragen deze leden of het aftreden effect heeft op het onderzoek naar invoeringsmogelijkheden voor een nieuwe stelsel voor box 3 heeft. Er zijn geen voorstellen van dit kabinet die vertraging hebben opgelopen door het vertrek van de twee Staatssecretarissen van Financiën. De huidige koers van de hersteloperatie wordt voortgezet, inclusief de pilot Totaalherstel en aanstelling van de spoedadviescommissie Van Dam. Ook het onderzoek naar de alternatieve invoeringsopties van het nieuwe box 3-stelsel heeft geen vertraging opgelopen. Het ambtelijk onderzoek is doorgegaan en – bij tijdelijke afwezigheid van de betreffende Staatssecretaris – besproken met de Minister van Financiën.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering verder gaat met de invoering van een fiscale ombudsman en, zo ja, op welke wijze deze wordt gepositioneerd. Op 12 juni 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd⁷⁵ over de oprichting en inrichting van een fiscale rechtshulp in de vorm van een Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: Belangenbehartiger). Het advies van de kwartiermaker Belangenbehartiger voor Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden (hierna: kwartiermaker) is daarbij als bijlage meegestuurd. Voorts is het advies van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane op de inrichting van de Belangenbehartiger meegestuurd. In die kabinetsreactie is ingegaan op de beoogde taken en bevoegdheden van de op te richten Belangenbehartiger, alsook de positionering.

Het kabinet vindt het van grote toegevoegde waarde dat er een belangenbehartiger komt die burgers en (kleine) ondernemers kan helpen die zijn vastgelopen bij hun belasting- en toeslagzaken. De kwartiermaker is samen met het kabinet bezig met het creëren van de juridische grondslag voor de oprichting van de Belangenbehartiger. De Belangenbehartiger zal als organisatie formeel gepositioneerd worden binnen het Ministerie van Financiën, met herkenbare werkplekken binnen de Belastingdienst en Dienst Toeslagen (hierna: uitvoeringsdiensten). Daarmee kent de Belangenbehartiger een hybride positionering. Daarnaast is de kwartiermaker bezig met voorbereidende werkzaamheden in het kader van de op- en inrichting van de Belangenbehartiger, zoals met het maken van samenwerkingsafspraken met de uitvoeringsdiensten en de werving van een Belangenbehartiger en het team van de Belangenbehartiger. Begin 2025 zal de organisatie van de Belangenbehartiger starten, waarbij het

⁷⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1396.

eerste jaar vooral in het teken zal staan van het volledig operationeel krijgen van (de organisatie van) de Belangenbehartiger.

De leden van de fractie van D66 vragen wat het kabinet doet aan concrete inspanningen om belastingfraude en belastingontwijking te voorkomen. Het kabinet stelt voorop dat de afgelopen tien jaren meer dan dertig maatregelen zijn genomen tegen (internationale) belastingontwijking en voor een evenwichtiger heffing van multinationals. In totaal heeft Nederland voor € 5,5 miljard aan maatregelen genomen tegen belastingontwijking van multinationals.⁷⁶ Dit betroffen maatregelen in de vennootschapsbelasting en dividendbelasting. Denk bijvoorbeeld aan de implementatie van de ATAD1 die onder andere de renteaftrek in de vennootschapsbelasting beperkt en ATAD2 die hybride mismatches aan banden legt. Of aan de Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel, waardoor het sinds 2022 niet meer mogelijk is de Nederlandse winst naar beneden aan te passen zonder corresponderende opwaartse aanpassing bij het andere betrokken lichaam. Het vorige kabinet heeft een start gemaakt met de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies op ook andere belastingdomeinen dan de vennootschaps- en dividendbelasting. Verschillende belastingconstructies zijn aangepakt met wetgeving, waarvan een deel is opgenomen in het Belastingplan 2024. Deze maatregelen hebben het stelsel aanzienlijk robuuster gemaakt tegen de mogelijkheden om belasting te ontwijken. Ook dit kabinet vindt belastingontwijking onwenselijk, en zet de aanpak van belastingontwijking dus voort. Zo bevat het Belastingplan 2025 concrete maatregelen om belastingconstructies aan te pakken in het domein van de btw en overdrachtsbelasting (onder andere de kavelruil-vrijstelling). Het kabinet zal bij de komende Voorjaarsnota opnieuw een lijst met belastingconstructies opnemen, waar mogelijk met opties om deze met beleid te adresseren. Bovendien heeft dit kabinet zich gecommitteerd aan een taakstellende opdracht van 250 miljoen euro structureel voor de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies en de afbouw van fiscale regelingen.

Het kabinet zet eveneens de aanpak van dividendstripping voort. Met ingang van 1 januari 2024 is reeds een aantal maatregelen ter versterking van de aanpak van dividendstripping in werking getreden. Deze maatregelen waren onderdeel van de Overige Fiscale Maatregelen 2024. In de memorie van toelichting bij deze maatregelen is door het vorige kabinet een onderzoek aangekondigd naar aanvullende maatregelen tegen dividendstripping. Ook dit kabinet onderschrijft dat verdere versterking van de aanpak van dividendstripping wenselijk is. Daarom wordt het onderzoek, dat is gestart door het voorgaande kabinet, voortgezet. Naar verwachting zal over het onderzoek in het voorjaar van 2025 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

De leden van de fractie van D66 vragen om een tabel met percentages niet-gebruik, terugvorderingen en nabetalingen per toeslag over de afgelopen 10 jaar. Dienst Toeslagen beschikt op dit moment niet over alle door u gevraagde gegevens. Daarom deel ik met u de gegevens die op dit moment beschikbaar zijn.

De gegevens over terugvorderingen en nabetalingen hebben betrekking op de periode van 2016 t/m 2022. Voor het jaar 2023 zijn vanwege de stand van het proces rond de definitieve toewijzing van toeslagen nog geen gegevens beschikbaar.

⁷⁶ Zie Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 341, p. 21 e.v.

Tabel 24: Terugvorderingen en nabetalingsen¹

	Kindgebonden budget				Zorgtoeslag				Huurtoeslag				Kinderopvang-toeslag			
	'16	'19	'20	'22	'16	'19	'20	'22	'16	'19	'20	'22	'16	'19	'20	'22
Nabetaling > 500,-	4%	9%	10%	8%	2%	4%	4%	3%	4%	5%	5%	5%	10%	15%	15%	16%
Nabetaling < 500,-	18%	22%	21%	16%	7%	16%	15%	12%	37%	43%	42%	38%	27%	29%	39%	37%
Geen aanpassing	40%	44%	39%	54%	65%	62%	62%	71%	27%	31%	29%	39%	17%	20%	12%	22%
Terugvordering < 500,-	29%	21%	24%	14%	20%	14%	15%	8%	21%	13%	16%	8%	32%	27%	25%	15%
Terugvordering > 500,-	9%	5%	6%	8%	6%	4%	5%	6%	11%	8%	8%	10%	14%	9%	9%	11%

¹ Zie ook figuur 2, pag. 12, in bijlage 1 van het Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel, Kamerstukken I, 2023–2024, 31 066, nr. AK

Dienst Toeslagen beschikt – in tegenstelling tot gegevens omtrent terugvorderingen en nabetalingsen – niet over de gegevens niet-gebruik. De omvang van niet-gebruik is lastig vast te stellen. Inherent aan niet-gebruik is immers dat mensen zich niet bij Dienst Toeslagen melden, of niet voor alle toeslagen. De gegevens komen voort uit verschillende, afzonderlijke onderzoeken.

De in onderstaande tabel opgenomen cijfers betreffen de meest recente gegevens over niet-gebruik zoals ook opgenomen in het Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel, dat u afgelopen februari heeft ontvangen.

Tabel 25: Niet-gebruik per toeslag¹

	2015	2016	2018	2019	2020
Zorgtoeslag	10%			11%	11%
Kindgebonden budget	12%			5%	7%
Huurtoeslag	10%	9%			13% ²
Kinderopvangtoeslag			4–5%		

¹ Eindrapport Toekomst toeslagen, bijlage 1, tabel 3, februari 2024, pag. 19. Kamerstukken I, 2023–2024, 31 066, nr. AK

² Het niet-gebruik van de huurtoeslag is toegenomen van 10% in 2017 tot 13% in 2020. Deze toename komt door het afschaffen van de inkomensgrenzen in de huurtoeslag per 2020. Door deze aanpassing is de doelgroep vergroot, met huishoudens die een relatief hoog inkomen hebben en voor een relatief laag toeslagbedrag in aanmerking komen. Het niet-gebruik in deze groep is hoger. Bij huishoudens onder de voormalige inkomensgrenzen is het niet-gebruik 7%, een daling ten opzichte van 2017. Zie Evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de uitvoering en dienstverlening door Toeslagen, Kamerstukken II, 31 066, nr. 1158, pag. 6

Voor de interpretatie van de gegevens is relevant dat niet-gebruik niet altijd structureel is. De samenstelling van de groep niet-gebruikers verandert door de tijd. Ongeveer de helft van de niet-gebruikers is dat na een jaar niet meer. Deze burgers hebben ofwel alsnog de toeslag aangevraagd, ofwel komen niet langer in aanmerking voor de toeslag. Bovendien is het niet-gebruik hoger bij burgers die pas net recht hebben gekregen op een toeslag. Zo is het niet-gebruik bij burgers die pas

net recht hebben gekregen op zorgtoeslag 20 procentpunt hoger dan bij burgers die afgelopen jaren ook al recht hadden op toeslagen.⁷⁷

De leden van de fractie van D66 vragen of er trends in bovengenoemde percentages zijn te vinden. Er is geen trendanalyse uitgevoerd. Op dit moment wordt onderzoek uitgevoerd naar het opzetten van een monitoringinstrument voor niet-gebruik, met als doel om structureel inzicht te verkrijgen op het niet-gebruik van toeslagen. Het resultaat van dit onderzoek wordt eind december verwacht. In het voorjaar 2025 zal CPB haar onderzoek naar niet-gebruik bij toeslagen presenteren. Het kabinet deelt de ambitie om niet-gebruik te bestrijden. Dit is van belang om de bestaanszekerheid van mensen te vergroten. In het Regeerprogramma is aangegeven dat het belangrijk is dat mensen gebruikmaken van de regelingen waar zij recht op hebben om armoede te voorkomen.⁷⁸ In het Eindrapport Toekomst toeslagen wordt niet-gebruik terecht als een van de fundamentele problemen van het stelsel geduid. Daarbij is wel aangegeven dat er diverse oorzaken zijn van niet-gebruik. Als sprake is van niet-gebruik omdat de burger bewust van de toeslag afziet omdat bijvoorbeeld het te ontvangen bedrag zeer gering is, is niet-gebruik geen of nauwelijks een probleem. Niet-gebruik wordt problematisch als het ontstaat door bijvoorbeeld onbekendheid met toeslagen of met het recht erop, door onzekerheid, uit angst op hoge terugvorderingen of door wantrouwen jegens de overheid, vooral als dit gepaard gaat met een relatief groot ongebruikt recht. Naarmate huishoudens sterker afhankelijk zijn van inkomen uit toeslagen, wordt het niet-gebruik steeds problematischer.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering maatregelen wil nemen om het niet-gebruik van toeslagen te verminderen. Het kabinet zet in op het terugdringen van niet-gebruik. De vergaande hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel beoogt (onder meer) om het aantal terugvorderingen en niet-gebruik terug te dringen. Naast de lange termijn streven we ook naar terugdringen van niet-gebruik op kortere termijn. Zo zijn bijvoorbeeld in het Jaarplan 2025 van Dienst Toeslagen acties beschreven die erop gericht zijn om het aanvragen van toeslagen te stimuleren en niet-gebruik terug te dringen via vier sporen: (a) een brede publiekscampagne, (b) doelgroep- en themagericht attenderen, (c) het benutten van bestaande contactmomenten tussen burger en overheid en (d) het persoonlijk attenderen van individuele burgers. Over de voortgang van deze trajecten wordt u onder meer via de Stand van zaken-brief van Dienst Toeslagen geïnformeerd.

De leden van de fractie van D66 vinden start-ups en scale-ups een belangrijk onderdeel van de innovatiecapaciteit van Nederland. In het Verenigd Koninkrijk zijn al een aantal maatregelen⁷⁹ voor start-ups en scale-ups. Zij vragen hoe de regering naar dit soort maatregelen kijkt en of de regering vergelijkbare maatregelen ook willen invoeren. De leden van de fractie van D66 vragen hoe het kabinet kijkt naar maatregelen voor start-ups en scale-ups in het Verenigd Koninkrijk en of het kabinet vergelijkbare maatregelen ook wil invoeren. Deze leden verwijzen daarbij naar de Britse Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS) en Enterprise Investment Scheme (EIS). Dit zijn fiscale durfkapitaalregelingen om investeringen in startups, scale-ups en mkb te stimuleren. In 2016 heeft het kabinet de toepasbaarheid van de Britse fiscale durfkapitaalregeling

⁷⁷ Evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de uitvoering en dienstverlening door Toeslagen, Kamerstukken II, 31 066, nr. 1158

⁷⁸ Regeerprogramma, pag. 13

⁷⁹ Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS) en Enterprise Investment Scheme (EIS)

(SEIS en EIS) onderzocht.⁸⁰ Deze bleek in Nederland niet uitvoerbaar. Naar aanleiding van de motie van het lid Romke de Jong c.s. in de Tweede Kamer⁸¹ onderzoekt het kabinet momenteel een nieuwe versie van een durfkapitaalregeling waarbij particulieren met belastingvoordelen geld kunnen verstrekken aan mkb-bedrijven. In dat onderzoek wordt ook betrokken hoe andere landen dergelijke regelingen hanteren, waaronder het Verenigd Koninkrijk. Het kabinet verwacht de resultaten van dit onderzoek in het eerste kwartaal van 2025 aan de Tweede Kamer te sturen.

De leden van de fracties van Volt en OPNL constateren dat een aantal Nederlanders die in het buitenland wonen en daar belastingplichtig zijn, bereid zijn om op vrijwillige basis bij te dragen aan Nederlandse overheidsuitgaven. Zij vragen of het kabinet hier in het verleden onderzoek naar heeft gedaan. Dat is niet het geval. Ook vraagt Volt of het kabinet bereid is om de haalbaarheid van een vrijwillig systeem te onderzoeken. De overheid int belastingen en premies om dat geld vervolgens weer uit te geven aan voorzieningen zoals scholen, wegen en. Het introduceren van een vrijwillige belastingheffing zorgt voor een onnodige complicatie van het huidige belastingstelsel. Het kabinet acht een nader onderzoek naar een dergelijke vrijwillige heffing niet nodig. Een Nederlander die in het buitenland belastingplichtig is, kan er nu al voor kiezen vrijwillig bij te dragen aan de Nederlandse samenleving. De betreffende Nederlander kan bijvoorbeeld rechtstreeks een gift verstrekken aan een persoon of een organisatie en daardoor ook zelf bepalen waar dit geld aan wordt besteed ten behoeve van de Nederlandse samenleving.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de pilot met een alternatieve schaderoute via de Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH). Zij vragen naar de huidige stand van zaken, waaronder de voortgang en ervaringen met de SGH.

De pilot waar naar verwezen wordt is in mei 2024 geëindigd. Met SGH is deze zomer conform de wens van de Tweede Kamer een dienstverlenings-overeenkomst getekend die recht doet aan de conclusies van de pilot-evaluatie, waarna de SGH-route onder deze nieuwe afspraken is hervat. Hoewel het aantal aangeleverde schadestaten in eerste instantie achterbleef bij de verwachting vindt nu opschaling plaats richting het voor de startperiode beoogde (schaal)niveau. Ook leidt een toenemend aantal schadestaten tot een vaststellingsovereenkomst voor gedupeerde ouders. De herstart van de route is daarmee uit de startblokken gekomen en ontwikkelt zich in de goede richting, maar het is nog te vroeg hier conclusies aan te verbinden. Een meer gedetailleerde update over de voortgang met SGH zal onderdeel zijn van een brief die beide Kamers voor het kerstreces zullen ontvangen.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

⁸⁰ Kamerstukken II 2015/16, 32 637, nr. 241.

⁸¹ Kamerstukken II 2023/24, 32 637, nr. 580.