



## Wijziging van enkele belastingwetten in verband met het structureel verlagen van de overdrachtsbelasting en de herziening van het fiscale regime voor kosten van vervoer [Ontwerptekst zoals aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State]<sup>1</sup>

### Voorstel van Wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de tijdelijke verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen structureel te maken en in dat verband het fiscale regime voor kosten van vervoer te herzien waardoor per saldo een bijdrage wordt geleverd aan het structureel verbeteren van de overheidsfinanciën, het verstevigen van het vertrouwen van de financiële markten en het verder toekomstbestendig maken van de Nederlandse economie;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

De Wet inkomstenbelasting 2001 wordt als volgt gewijzigd:

A. Na **artikel 1.9** wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 1.10 Begrip regelmatig woon-werkverkeer**

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder regelmatig woon-werkverkeer: het in het kalenderjaar op 60 dagen of meer reizen tussen de woning of verblijfplaats en de plaats of de plaatsen van werkzaamheden, waarbij binnen een tijdsbestek van 24 uur zowel heen als terug wordt gereisd, met dien verstande dat genoemd aantal dagen wordt vermenigvuldigd met vier vijfde, drie vijfde, twee vijfde of een vijfde ingeval de belastingplichtige een vierdaagse, een driedaagse, een tweedaagse, onderscheidenlijk een eendaagse werkweek heeft.

B. **Artikel 3.16**, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel e wordt 'en' vervangen door een puntkomma.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door ', en' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. regelmatig woon-werkverkeer.

C. **Artikel 3.80** komt te luiden:

#### **Artikel 3.80 Belastbaar loon**

Belastbaar loon is loon als bedoeld in deze afdeling.

D. **Artikel 3.87** vervalt.

<sup>1</sup> *N.B. het hieronder opgenomen oorspronkelijk wetsvoorstel, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State het hieronder opgenomen advies heeft uitgebracht, is samen met het oorspronkelijk wetsvoorstel tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met de wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting en het oorspronkelijk wetsvoorstel tot wijziging van enkele belastingwetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Stabiliteitsprogramma Nederland III), opgenomen in het uiteindelijk bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013). Op de adviezen bij alle drie oorspronkelijke wetsvoorstellen is één gezamenlijk nader rapport uitgebracht.*



E. In **artikel 10.1**, eerste lid, wordt '3.77, 3.87, 3.118' vervangen door: 3.77, 3.118.

## ARTIKEL II

De Wet op de loonbelasting 1964 wordt als volgt gewijzigd:

A. In **artikel 13**, derde lid, vervalt onderdeel b, onder verlettering van de onderdelen c en d tot onderdelen b en c.

B. **Artikel 13a** wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid, onderdeel b, wordt 'waaronder woon-werkverkeer' vervangen door: niet zijnde regelmatig woon-werkverkeer.

2. In het vijfde lid vervalt ', waaronder woon-werkverkeer,'.

3. Onder vernummering van het zevende lid tot achtste lid wordt na het zesde lid een lid ingevoegd, luidende:

7. Onder regelmatig woon-werkverkeer als bedoeld in het vierde, onderdeel b, wordt verstaan: het in het kalenderjaar op 60 dagen of meer reizen tussen de woning of verblijfplaats en de plaats of de plaatsen van werkzaamheden, waarbij binnen een tijdsbestek van 24 uur zowel heen als terug wordt gereisd, met dien verstande dat genoemd aantal dagen wordt vermenigvuldigd met vier vijfde, drie vijfde, twee vijfde of een vijfde ingeval de werknemer een vierdaagse, een driedaagse, een tweedaagse, onderscheidenlijk een eendaagse werkweek heeft.

C. **Artikel 31a** wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'waaronder woon-werkverkeer' vervangen door 'niet zijnde regelmatig woon-werkverkeer als bedoeld in artikel 13a, zevende lid'. Voorts vervalt 'met dien verstande dat ingeval voor het vervoer, niet zijnde vervoer per taxi, luchtvaartuig, schip of vervoer vanwege de inhoudingsplichtige, een vaste vergoeding wordt gegeven aan een werknemer die op ten minste 128 dagen per kalenderjaar naar een vaste plaats van werkzaamheden reist, deze vergoeding mag worden berekend alsof de werknemer op ten hoogste 214 dagen per kalenderjaar naar die vaste plaats van werkzaamheden reist,'.

2. Het achtste lid vervalt, onder vernummering van het negende en tiende lid tot achtste en negende lid.

D. In **artikel 39c** worden na het derde lid, onder vernummering van het vierde lid tot achtste lid, vier leden ingevoegd, luidende:

4. Bij toepassing van het eerste lid is artikel 15a, eerste lid, onderdelen i en k, vierde lid en vijfde lid, zoals dat op 31 december 2010 luidde, vanaf 1 januari 2013 niet van toepassing.
5. Bij toepassing van het eerste lid wordt artikel 15b, eerste lid, onderdelen a en b, zoals dat op 31 december 2010 luidde, met ingang van 1 januari 2013 als volgt gelezen:
  - a. vervoer indien dat vervoer niet plaatsvindt per taxi, luchtvaartuig, schip of ter beschikking gesteld vervoermiddel, voor zover de vergoeding meer bedraagt dan € 0,19 per kilometer;
  - b. regelmatig woon-werkverkeer als bedoeld in artikel 13a, zevende lid;.
6. Bij toepassing van het eerste lid wordt artikel 16a, eerste lid, zoals dat op 31 december 2010 luidde, met ingang van 1 januari 2013 als volgt gelezen:
  1. Als vrije vergoeding ter zake van vervoer per openbaar vervoer geldt ten hoogste de prijs van de vervoerbewijzen voor de per openbaar vervoer afgelegde reisafstand, niet zijnde regelmatig woon-werkverkeer als bedoeld in artikel 13a, zevende lid, indien de werknemer de vervoerbewijzen ter vergoeding overhandigt of zo spoedig mogelijk zal overhandigen aan de inhoudingsplichtige.
7. Bij toepassing van het eerste lid wordt artikel 17a, eerste en tweede lid, zoals dat op 31 december 2010 luidde, met ingang van 1 januari 2013 als volgt gelezen:

Tot de vrije verstrekkingen behoren verstrekkingen, in redelijkheid, ter zake van:

  - a. parkeergelegenheid bij de plaats van werkzaamheden, indien er geen sprake is van parkeergelegenheid als bedoeld in artikel 15b, eerste lid, onderdeel r;
  - b. algemeen erkende feestdagen en het Sint-Nicolaasfeest, een jubileum van de inhoudings-



plichtige, een dienstjubileum en de verjaardag en andere persoonlijke feestdagen van de werknemer, alsmede het einde van de dienstbetrekking, mits de verstrekkingen een in hoofdzaak ideële waarde hebben.

### ARTIKEL III

De Wet op de loonbelasting 1964 wordt met ingang van 1 januari 2014 als volgt gewijzigd:

A. **Artikel 13a** wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. In afwijking van het eerste lid wordt loon dat ingevolge artikel 27bis is begrepen in de laatste aangifte van het kalenderjaar, geacht te zijn genoten bij het einde van het kalenderjaar of het einde van de dienstbetrekking zo deze in de loop van het kalenderjaar eindigt.

2. Het vijfde lid, het zesde lid en het zevende lid (nieuw) vervallen, onder vernummering van het achtste lid (nieuw) tot vijfde lid.

B. **Artikel 31a** wordt als volgt gewijzigd:

1. Het in het tweede lid, aanhef, laatstgenoemde percentage wordt verhoogd met 0,5.

2. Het tweede lid, onderdeel a vervalt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met f tot onderdelen a tot en met e.

3. Het in het vijfde lid genoemde percentage wordt telkens verhoogd met 0,5.

4. Het zesde en zevende lid vervallen, onder vernummering van het achtste en negende lid (nieuw) tot zesde en zevende lid.

### ARTIKEL IV

In de Wet op belastingen van rechtsverkeer komt artikel 14 te luiden:

#### Artikel 14

1. De belasting bedraagt 6 percent.

2. In afwijking van het eerste lid bedraagt de belasting 2 percent voor de verkrijging van woningen en van rechten waaraan deze zijn onderworpen, alsmede voor de verkrijging van aandelen en rechten als bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor zover deze aandelen en rechten middellijk of onmiddellijk woningen vertegenwoordigen.

### ARTIKEL V

1. Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2013.

2. In afwijking van het eerste lid werkt artikel IV terug tot en met 1 juli 2012.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Financiën,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot het structureel maken van de verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen. Deze maatregel wordt vanaf 2013 gedekt door een versobering van het fiscale regime voor kosten van vervoer. Dit ziet op de fiscale behandeling van onder meer de reiskostenvergoedingen en de verstrekte OV-abonnementen.

### Overdrachtsbelasting

Het kabinet heeft met terugwerkende kracht vanaf 15 juni 2011 het overdrachtsbelastingtarief voor woningen fors verlaagd (van 6% naar 2%). Deze maatregel loopt zonder aanvullende regelgeving per 1 juli 2012 af.

Terugkeer naar een overdrachtsbelastingtarief van 6% zou op een zeer ongelegen moment komen. Uit het Centraal Economisch Plan 2012 (CEP 2012) blijkt dat de woningmarkt blijft stagneren.<sup>1</sup> Het aantal transacties is fors afgenomen. Burgers hebben moeite hun huis te verkopen, wat in sommige gevallen leidt tot financiële problemen. Het kabinet heeft om die reden een meeromvattend totaalpakket voor ogen dat het eigenwoningbezit bevordert en de risico's van de hoge hypotheekschulden beperkt. In het Stabiliteitsprogramma Nederland<sup>2</sup> dat op 26 april 2012 naar de Tweede Kamer is verzonden en wordt onderschreven door een meerderheid van de Tweede Kamer, is sprake van een dergelijk totaalpakket. Onderdeel van dat totaalpakket is het structureel maken van de verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen naar 2%.

Het ligt in de rede dat het laten aflopen van de tijdelijke verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen de negatieve tendens op de woningmarkt zal versterken. Om die reden wordt in dit wetsvoorstel de tijdelijke verlaging vanaf 1 juli 2012 structureel gemaakt. Deze maatregel voorkomt een nog verdere verdieping van de malaise op de woningmarkt en draagt bij aan het creëren van langdurige zekerheid op die woningmarkt. Voorts worden economische verstoringen voorkomen. Het betekent tevens lagere financiële risico's voor de burger. Zij hoeven namelijk minder kosten mee te financieren. Het is van belang om vroegtijdig duidelijkheid te bieden over het overdrachtsbelastingtarief omdat aan- en verkoopbeslissingen hier al ruim voor 1 juli 2012 beïnvloed kunnen worden.

Deze maatregel kost de eerste jaren € 1,2 mld. en structureel € 1,5 mld. Een fors bedrag dat zeker in de nabije toekomst niet kan worden gefinancierd uit het eerder bedoelde totaalpakket. Omdat de verlaging van de overdrachtsbelasting het burgers gemakkelijker maakt te verhuizen, bijvoorbeeld om dichterbij het werk te gaan wonen, wordt de dekking van deze maatregel gevonden in de versobering van het fiscale regime voor de kosten van vervoer (hierna: onbelaste reiskostenvergoeding). Om deze reden, en omdat de tijdelijke verlaging al per 1 juli 2012 afloopt, is het naar de mening van het kabinet zeer wel verdedigbaar dat het structureel maken van het 2%-tarief voor woningen en de daarvoor benodigde dekking in dit separate wetsvoorstel worden opgenomen.

### Onbelaste reiskostenvergoeding en bijtelling auto van de zaak

Om de economie structureel te versterken heeft Nederland een goed functionerende infrastructuur nodig die optimale bereikbaarheid biedt aan reizigers en bedrijven. Het verkorten van de reisafstanden in met name het woon-werkverkeer kan bijdragen aan het reduceren van de congestie tijdens met name de spijstijden. De huidige mogelijkheid voor het verstrekken van onbelaste reiskostenvergoedingen die geldt voor onder meer het woon-werkverkeer draagt er niet toe bij dat mensen dichterbij hun werk gaan wonen of een baan zoeken die dichterbij hun woning ligt. Een versobering van de regeling voor onbelaste reiskostenvergoedingen door de vrijstelling te beperken tot de zakelijke kilometers kan een prikkel met zich brengen om dichterbij het werk te gaan wonen of een baan te zoeken die dichterbij de woning ligt.

Dit wetsvoorstel strekt er dan ook toe om met ingang van 1 januari 2013 de regeling voor onbelaste reiskostenvergoedingen niet langer van toepassing te doen zijn op de kilometers die in het kader van het woon-werkverkeer worden gemaakt, ongeacht de wijze waarop. Hiermee wordt een besparing bereikt van € 1,3 mld. structureel. In 2013 wordt nog wel de mogelijkheid geboden om een onbelaste reiskostenvergoeding te verstrekken voor de zakelijke reizen, niet zijnde woon-werkverkeer. Dat wil zeggen dat daarvoor een vergoeding van € 0,19 per kilometer kan worden verstrekt of, ingeval het

<sup>1</sup> Zie pagina 62 tot en met 64 van het CEP 2012 (raadpleegbaar via navolgende link: <http://www.cpb.nl/publicatie/centraal-economisch-plan-2012>).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 21501-07, nr. 910.



reizen per openbaar vervoer betreft en de kosten daarvan hoger zijn dan € 0,19 per kilometer, de werkelijke kosten. Ook de mogelijkheid voor het voor die reizen verstrekken van plaatsbewijzen voor het openbaar vervoer blijft bestaan. Het budgettaire belang van deze resterende fiscale vergoedingen en verstrekkingen in de sfeer van de reiskosten bedraagt € 600 mln. Met ingang van 1 januari 2014 wordt 'deze' € 600 mln. ondergebracht in de werkkostenregeling die dan niet langer facultatief is, en wordt de gerichte vrijstelling omgezet in vrije ruimte binnen de werkkostenregeling. Deze € 600 mln. biedt de werkgever met ingang van 1 januari 2014 in beginsel de mogelijkheid om vanuit die vrije ruimte in de werkkostenregeling de zakelijke kilometers belastingvrij te vergoeden.

Voor het privégebruik van een door de werkgever ter beschikking gestelde (personen)auto (auto van de zaak) dient bijtelling plaats te vinden, indien dit privégebruik meer is dan 500 kilometer op jaarbasis. Thans wordt het woon-werkverkeer in het kader van de bijtelling niet als privégebruik aangemerkt. Omdat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld vergoedingen voor en verstrekking van vervoer dat in het kader van het woon-werkverkeer op een andere wijze dan met de auto van de zaak wordt gemaakt niet langer onbelast te laten, zal in het Belastingplan 2013 worden geregeld dat voor de bijtelling voor de auto van de zaak de woon-werkverkeerkilometers als privékilometers worden aangemerkt.

### Budgettaire aspecten

In onderstaande tabel is het totale budgettaire beeld van dit wetsvoorstel weergegeven, inclusief de nog in het Belastingplan 2013 op te nemen maatregel ter zake van de auto van de zaak.

Tabel overdrachtsbelasting en vervoer (in € mln.; -/- = lastenverlichting).

| Maatregel   | 2012        | 2013       | Structureel |
|---|-------------|------------|-------------|
| Overdrachtsbelasting                                  | -600        | -1200      | -1500       |
| Afschaffen vrijstelling woon-werkverkeer              |             | 1300       |             |
| Afschaffen gerichte vrijstellingen kosten van vervoer |             |            | 1900        |
| Maatregel auto van de zaak <sup>1</sup>               |             | 75         | 300         |
| Vergroting vrije ruimte in werkkostenregeling         |             |            | -600        |
| <b>Saldo</b>  | <b>-600</b> | <b>175</b> | <b>100</b>  |

<sup>1</sup> Op te nemen in het Belastingplan 2013.

De dekking voor het structureel maken van de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting in 2012 (de periode van juli 2012 tot en met december 2012) wordt gevonden in de verhoging van de btw zoals voorgesteld in het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met de wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting. De opbrengst van het onderhavige wetsvoorstel (€ 175 mln in 2013 en € 100 mln structureel) wordt aangewend ter verbetering van het EMU-saldo. In dat licht bezien levert dit wetsvoorstel een bijdrage aan het streven dat is gericht op het structureel verbeteren van de overheidsfinanciën, het verstevigen van het vertrouwen van de financiële markten en het verder toekomstbestendig maken van de Nederlandse economie.

### EU-aspecten

Dit wetsvoorstel bevat geen EU-aspecten.

### Uitvoeringskosten Belastingdienst

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn uitvoerbaar en handhaafbaar voor de Belastingdienst. De afschaffing van de mogelijkheid voor het verstrekken van een onbelaste reiskostenvergoeding voor zover deze betrekking heeft op het woon-werkverkeer betekent het herintroduceren van een onderscheid tussen woon-werkkilometers en andere kilometers. Het stelsel wordt hierdoor minder eenvoudig, omdat onderscheid moet worden gemaakt tussen dienstreizen en woon-werkverkeer. Dit kan lastig zijn bij gecombineerde reizen en bij degenen die verschillende werkplekken hebben. Dit blijft voor de loonheffing overigens beperkt tot 2013. De handhaving van dat onderscheid in 2013 gaat voor dat jaar gepaard met een stijging van de uitvoeringskosten met € 1 mln.

### Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

Het maken van het hiervoor genoemde onderscheid tussen woon-werkkilometers en andere kilometers gaat in 2013 gepaard met een tijdelijke stijging van de administratieve lasten. Deze stijging is helaas onvermijdbaar omdat de opties waarin deze stijging zich niet zou voordoen, geen reële opties



zijn. Uitstel van de herziening van de fiscale behandeling van reiskosten betekent dat er voor het jaar 2013 geen dekking is voor de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting en de verbreding van de werkkostenregeling is pas reëel op het moment dat deze niet langer facultatief is en dat is met ingang van 1 januari 2014.

Voor zover het betreft de overdrachtsbelasting leidt het voorstel ten opzichte van de situatie van één tarief tot beperkte extra administratieve lasten voor het notariaat. De notaris doet immers de aangifte overdrachtsbelasting en is hoofdelijk aansprakelijk voor de door de verkrijgende partij verschuldigde overdrachtsbelasting. De notaris zal zich er dus van moeten vergewissen welk tarief verschuldigd is.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

#### *Artikel I, onderdeel A (artikel 1.10 van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

In het voorgestelde artikel 1.10 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) wordt het begrip 'regelmatig woon-werkverkeer' gedefinieerd. Deze definitie is van belang voor de te wijzigen tekst van artikel 3.16 van die wet.

Bij de definitie is grotendeels aangesloten bij de regeling zoals die gold voor regelmatig woon-werkverkeer in 2003. Indien op minder dan 60 dagen per kalenderjaar sprake is van een reis van huis uit naar een bepaalde plaats van werkzaamheden (met een terugreis die binnen 24 uur daarna plaatsvindt) wordt er door de invulling van de definitie van uitgegaan dat er geen sprake is van regelmatig woon-werkverkeer. Dit omdat het aantal keer dat tussen de woon- of verblijfplaats en de plaats van werkzaamheden heen en weer wordt gereisd te gering wordt geacht om sprake te laten zijn van regelmatig woon-werkverkeer in de zin dat wordt gereisd naar een vaste arbeidsplaats. Dit aantal dagen wordt daarom rechtsevenredig verminderd als sprake is van een vier-, drie-, twee- of eendaagse werkweek.

#### *Artikel I, onderdeel B (artikel 3.16 van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

Door de toevoeging van een onderdeel g aan artikel 3.16, tweede lid, van de Wet IB 2001 wordt geregeld dat kosten die een belastingplichtige in het kader van zijn ondernemingsactiviteiten maakt voor zijn regelmatig woon-werkverkeer zoals gedefinieerd in het eveneens in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 1.10 van de Wet IB 2001, bij het bepalen van de winst niet langer voor aftrek in aanmerking komen.

#### *Artikel I, onderdeel C (artikel 3.80 van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

Met het vervallen van de reisaftrek van artikel 3.87 van de Wet IB 2001 (zie hierna) dient het belastbare loon voor de inkomstenbelasting opnieuw te worden gedefinieerd. Met deze wijziging is voor het overige geen inhoudelijke aanpassing beoogd.

#### *Artikel I, onderdeel D (artikel 3.87 van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

In artikel 3.87 van de Wet IB 2001 is onder de naam reisaftrek een forfaitaire aftrekpost opgenomen voor werknemers die met het openbaar vervoer naar hun werk reizen maar voor dit vervoer geen reiskostenvergoeding van hun werkgever ontvangen of een lagere reiskostenvergoeding dan het bij de betreffende afstand behorende bedrag van de reisaftrek. Omdat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat woon-werkverkeer niet langer fiscaal wordt gefaciliteerd, ligt het niet voor de hand om deze reisaftrek te handhaven, omdat op die wijze woon-werkverkeer toch indirect fiscaal gefaciliteerd zou worden. Daarom wordt voorgesteld artikel 3.87 van de Wet IB 2001 te laten vervallen.

#### *Artikel I, onderdeel E (artikel 10.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001)*

Door het vervallen van de reisaftrek van artikel 3.87 van de Wet IB 2001, hoeven de bedragen van dat artikel niet langer geïndexeerd te worden en kan dit artikel vervallen in de opsomming van artikel 10.1, eerste lid, van de Wet IB 2001 dat de indexatie voor onder meer dit artikel regelt.

### **Artikel II**

#### *Artikel II, onderdeel A (artikel 13 van de Wet op de loonbelasting 1964)*

Op grond van artikel 13, derde lid, onderdeel b, van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) kan bij ministeriële regeling worden geregeld tegen welke waarde het genot van een aan een belastingplichtige verstrekte een openbaarvervoerkaart of voordeelurenkaart in aanmerking wordt genomen bij de bepaling van het loon. Aangezien regelmatig woon-werkverkeer op grond van dit



wetsvoorstel niet langer onbelast vergoed kan worden, wordt voorgesteld om deze bepaling te laten vervallen. Dat met de betreffende kaarten ook zakelijk wordt gereisd en er in zoverre sprake is van een onbelaste verstrekking, noopt er niet toe om het genot van de genoemde kaarten tegen een andere waarde als loon in aanmerking te nemen dan op grond van artikel 13, eerste lid, van de Wet LB 1964 het geval zou zijn, te weten de waarde in het economisch verkeer. De waarde in het economisch verkeer die als loon in aanmerking moet worden genomen betreft dan de waarde van de kaart (of het aan het loontijdvak toe te rekenen deel daarvan), verminderd met het aantal zakelijke kilometers maal € 0,19.

#### *Artikel II, onderdeel B (artikel 13a van de Wet op de loonbelasting 1964)*

De in dit onderdeel opgenomen aanpassing van artikel 13a, vierde lid, onderdeel b, en vijfde lid, van de Wet LB 1964 hangt samen met de in artikel II, onderdeel C, opgenomen aanpassing van artikel 31a van de Wet LB 1964, als gevolg waarvan woon-werkkilometers niet langer relevant zijn voor de in artikel 13a, vierde lid, onderdeel b, en vijfde lid, van de Wet LB 1964 bedoelde salderingsregeling. Voor een toelichting op de definitie van het in artikel 13a, zevende lid, van de Wet LB 1964 op te nemen begrip regelmatig woon-werkverkeer wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel A.

#### *Artikel II, onderdeel C (artikel 31a van de Wet op de loonbelasting 1964)*

Met de wijziging van artikel 31a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet LB 1964 wordt geregeld dat regelmatig woon-werkverkeer niet langer onder de gerichte vrijstelling voor vergoedingen en verstrekkingen ter zake van of in de vorm van vervoer valt. Voor de overige reizen blijft het regime ongewijzigd.

Omdat het slot van genoemd onderdeel een regeling betreft die slechts betrekking heeft op de mogelijkheid om in geval van regelmatig woon-werkverkeer onder voorwaarden een hogere vergoeding uit te betalen dan op grond van de daarin opgenomen onderdelen 2° en 3°, mogelijk is, kan die zinsnede vervallen.

#### *Artikel II, onderdeel D (artikel 39c van de Wet op de loonbelasting 1964)*

In artikel 39c van de Wet LB 1964 is vastgelegd hoe werkgevers die nog niet zijn overgestapt op de werkkostenregeling, het regime voor vergoedingen en verstrekkingen zoals dat tot 2011 in hoofdstuk IIA van de Wet LB 1964 was geregeld, behoren toe te passen. Voor deze werkgevers blijft onder andere artikel 31a van de Wet LB 1964 buiten toepassing. Met de thans voorgestelde aanpassing van artikel 39c van de Wet LB 1964 wordt geregeld dat voor deze werkgevers materieel dezelfde wijzigingen met betrekking tot het woon-werkverkeer gaan gelden als voor werkgevers die de werkkostenregeling toepassen.

### **Artikel III**

#### *Artikel III, onderdeel A (artikel 13a van de Wet op de loonbelasting 1964)*

Als gevolg van het in artikel III, onderdeel B, opgenomen voorstel om artikel 31a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet LB 1964 met ingang van 1 januari 2014 te laten vervallen (zie hierna), wordt de mogelijkheid die artikel 13a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 biedt om in beginsel belaste reiskostenvergoedingen en onbelaste reiskostenvergoedingen met elkaar te verrekenen, overbodig. Daarom kan artikel 13a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 vervallen.

Omdat het vijfde lid, het zesde lid en het zevende lid (nieuw) van genoemd artikel 13a slechts een andere uitwerking aan artikel 13a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet LB 1964 geven, kunnen deze leden eveneens vervallen.

#### *Artikel III, onderdeel B (artikel 31a van de Wet op de loonbelasting 1964)*

Met de per 1 januari 2014 voorgestelde wijziging van artikel 31a van de Wet LB 1964 wordt geregeld dat het budgettaire beslag van de door dit wetsvoorstel vanaf 1 januari 2013 geldende beperkte gerichte vrijstelling voor reiskostenvergoedingen en verstrekkingen van vervoer, wordt overgeheveld naar de zogenoemde vrije ruimte van de werkkostenregeling met het gelijktijdig vervallen van de resterende gerichte vrijstelling voor deze vergoedingen en verstrekkingen, zoals tot die wijziging opgenomen in artikel 31a, tweede lid, onderdeel a, van de Wet LB 1964.



---

## **Artikel IV**

### *Artikel IV (artikel 14 van de Wet belastingen van rechtsverkeer)*

Artikel IV voorziet in het structureel maken van de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor de verkrijging van woningen of van rechten waaraan deze zijn onderworpen in de vorm zoals die thans als tijdelijke maatregel in de wetgeving is geregeld.

## **Artikel V**

### *Artikel V (inwerkingtreding)*

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2013. Voor het per 1 juli 2012 structureel maken van de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting is in het tweede lid van artikel V terugwerkende kracht voorzien tot 1 juli 2012. Vooruitlopend op deze wet zal bij beleidsbesluit worden goedgekeurd dat de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting reeds wordt toegepast vanaf 1 juli 2012.

*De Staatssecretaris van Financiën,*





## Advies Raad van State

No. W06.12.0148/III  
's-Gravenhage, 10 mei 2012

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 2 mei 2012, no.12.001059, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met het structureel verlagen van de overdrachtsbelasting en de herziening van het fiscale regime voor kosten van vervoer, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de tijdelijke verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting voor woningen (van 6% naar 2%) structureel te maken en de regeling voor kosten van vervoer (onbelaste reiskostenvergoedingen) niet langer van toepassing te doen zijn op woon-werkverkeer. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

### 1. Samenhang pakket maatregelen

Het onderhavige voorstel en het eveneens bij de Afdeling aanhangig gemaakte voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met de wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting<sup>1</sup>, maken deel uit van een pakket van maatregelen dat erop is gericht de overheidsfinanciën structureel te verbeteren, het vertrouwen van de financiële markten te verstevigen en de Nederlandse economie verder toekomstbestendig te maken. De Afdeling is zich bewust van de bijzondere politieke situatie waarin het pakket maatregelen tot stand is gekomen en onderschrijft de noodzaak om op korte termijn ingrijpende maatregelen te treffen.

De Afdeling merkt op dat het permanent maken van de verlaging van de overdrachtsbelasting voor woningen deel uitmaakt van een groter samenhangend geheel van maatregelen betreffende de woningmarkt. Het geïsoleerd bezien van het onderhavige voorstel heeft als belangrijk nadeel dat geen inzicht bestaat in het totaaleffect van de maatregelen betreffende de woningmarkt. De Afdeling adviseert zo spoedig mogelijk inzicht te verschaffen in het totaaleffect van de te nemen maatregelen voor de totale woningmarkt.

### 2. Onbelaste reiskostenvergoeding

De financiering van de structurele verlaging van de overdrachtsbelasting op woningen vindt plaats door de onbelaste reiskostenvergoeding in het kader van het woon-werkverkeer met ingang van 1 januari 2013 af te schaffen. De achterliggende gedachte hierbij is dat de verlaging van de overdrachtsbelasting en de afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding prikkels met zich kunnen brengen om dichterbij het werk te gaan wonen of een baan te zoeken die dichterbij de woning ligt. De Afdeling verstaat deze argumenten aldus dat het primaire argument voor het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer de budgettaire dekking is. De Afdeling adviseert hier in de memorie van toelichting op in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>1</sup> Zaak nr. W06.12.0146/III.



## Nader Rapport

1 juni 2012  
Nr. AFP 2012/319-320-365  
Directie Algemene Fiscale Politiek

Aan de Koningin

**Nader rapport voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting, voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met het structureel verlagen van de overdrachtsbelasting en de herziening van het fiscale regime voor kosten van vervoer en voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen stabiliteitsprogramma Nederland III), samengevoegd tot voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013)**

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 2 mei 2012, nr. 12.001058 en nr. 12.001059, respectievelijk van 22 mei 2012, nr. 12.001171, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar adviezen inzake de bovengenoemde voorstellen van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Deze adviezen, gedateerd 10 mei 2012, nr. W06.12.0146/III en nr. W06.12.0148/III, respectievelijk gedateerd 30 mei 2012, nr. W06.12.0169/III, bied ik U hierbij aan. Het kabinet is de Afdeling zeer erkentelijk voor de grote voortvarendheid waarmee de adviezen inzake de bovengenoemde voorstellen zijn uitgebracht.

Voorafgaand aan de reactie van het kabinet op de adviezen, wordt het volgende opgemerkt.

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting en het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met het structureel verlagen van de overdrachtsbelasting en de herziening van het fiscale regime voor kosten van vervoer medio mei 2012 bij de Tweede Kamer zouden worden ingediend. Het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013) zou vervolgens begin juni 2012 worden ingediend. Het Begrotingsakkoord 2013 is uiteindelijk op 25 mei 2012 naar de Tweede Kamer verzonden. Hierdoor heeft de voorziene indiening per medio mei 2012 van de twee eerstgenoemde voorstellen van wet niet plaatsgevonden. Inmiddels heeft de Afdeling ook een advies over het derde voorstel van wet uitgebracht. Hierdoor is de planning van de drie voorstellen parallel gaan lopen. Omdat sprake is van een totaalpakket fiscale maatregelen die uit het Begrotingsakkoord 2013 voortvloeien en om efficiencyredenen, is er, daartoe gemachtigd door de minister-raad, voor gekozen de drie voorstellen van wet samen te voegen tot één, namelijk het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013). Uit deze samenvoeging vloeien geen inhoudelijke wijzigingen voort.

Hierna wordt per oorspronkelijk voorstel van wet ingegaan op de adviezen van de Afdeling.

### **Advies oorspronkelijk voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting**

#### *1. Samenhang pakket maatregelen*

Aan het advies van de Afdeling om zo spoedig mogelijk inzicht te verschaffen in de gevolgen van het pakket van maatregelen als geheel ben ik tegemoet gekomen door indiening van het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013). Daarin zijn de meeste maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013 opgenomen. Daarnaast heb ik met de visie over de toekomstbestendigheid van de hypotheekrenteaftrek (reactie motie Kuiper c.s.)<sup>1</sup> die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik, mede namens de Minister van Financiën, op 25 mei 2012 naar de Eerste en Tweede Kamer hebben gezonden<sup>2</sup>, reeds een overzicht gegeven van de voorziene maatregelen voor de woningmarkt. Deze maatregelen zullen worden opgenomen in het pakket Belastingplan 2013.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2011/12, 33 000, S.

<sup>2</sup> Brief van 25 mei 2012, nr. AFP/2012/302U.



## 2. Verhogen algemene btw-tarief

In de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet stond reeds aangekondigd dat de hogere btw-ontvangsten na 2013 in toenemende mate zullen worden gecompenseerd via de tarieven in de inkomsten- en loonbelasting. Ter verduidelijking heb ik nu opgenomen dat in 2014 en 2015 het restant van de opbrengst uit de btw-verhoging in twee gelijke stappen van telkens € 1,28 miljard teruggesluisd zal worden via de tarieven in de inkomsten- en loonbelasting. Hierdoor zal vanaf 2015 de gehele opbrengst van de btw-verhoging teruggesluisd zijn. Het voornemen bestaat om de stappen voor 2014 en 2015 in het pakket Belastingplan 2014 te regelen. Dat de gehele opbrengst teruggesluisd zal worden, is in de memorie van toelichting overigens tevens af te leiden uit de budgettaire tabel.

## 3. Podiumkunsten

Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling is inmiddels een beleidsbesluit uitgevaardigd waarin is geregeld dat vooruitbetalingen gedaan vanaf de datum van inwerkingtreding van dat beleidsbesluit voor podiumkunsten die op of na 1 juli 2012 zullen plaatsvinden, reeds onder het verlaagde tarief vallen. Dit beleidsbesluit is op 25 mei 2012 gepubliceerd. Hiermee wordt voorkomen dat de aankoop van kaarten voor podiumkunsten die op of na 1 juli 2012 plaatsvinden wordt uitgesteld tot na 30 juni 2012. Voor vooruitbetalingen gedaan voor de datum van inwerkingtreding van dat beleidsbesluit voor podiumkunsten die op of na 1 juli 2012 plaatsvinden, geldt het algemene tarief.

## 4. Aanpassen kantine-regeling

In de opmerkingen van de Afdeling over het artikel inzake de kantine-regeling is aanleiding gevonden dit artikel te schrappen.

## 5. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft in de bijlage bij haar advies is gevolg gegeven.

### **Advies oorspronkelijk voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten in verband met wijziging van de tarieven van de omzetbelasting, de inkomstenbelasting en de loonbelasting**

#### 1. Samenhang pakket maatregelen

Aan het advies van de Afdeling is tegemoetgekomen met de visie over de toekomstbestendigheid van de hypotheekrenteaftrek (reactie motie Kuiper c.s.<sup>3</sup>) die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik op 25 mei 2012, mede namens de Minister van Financiën, naar de Eerste en Tweede Kamer hebben gezonden.<sup>4</sup> Deze visie betreft een nadere uitwerking van de maatregelen op de woningmarkt die zijn vermeld in het Stabiliteitsprogramma Nederland en het Begrotingsakkoord 2013.<sup>5</sup> De aldaar genoemde fiscale maatregelen voor de huur- en koopmarkt die niet zijn vervat in dit voorstel van wet zullen worden opgenomen in een voorstel van wet dat onderdeel zal zijn van het pakket Belastingplan 2013.

#### 2. Onbelaste reiskostenvergoeding

Er blijkt meer tijd nodig te zijn voor een nadere uitwerking van de maatregelen met betrekking tot woon-werkverkeer. Daarom worden deze maatregelen opgenomen in het pakket Belastingplan 2013. Daarmee zijn de opmerkingen van de Afdeling op dit punt achterhaald.

### **Advies oorspronkelijk voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Stabiliteitsprogramma Nederland III)**

#### 1. Noodzakelijke hervorming

De maatregelen van het onderhavige voorstel van wet maken deel uit van het Begrotingsakkoord 2013. De vijf partijen die dit begrotingsakkoord hebben gesloten, hebben bij de onderhandelingen voorafgaand aan het begrotingsakkoord via een aantal aanvullende koopkrachtmaatregelen en gerichte terugsluis van de btw-verhoging de gevolgen van het akkoord voor lage inkomens zo veel

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2011/12, 33 000, S.

<sup>4</sup> Brief van 25 mei 2012, nr. AFP/2012/302U.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 915, blz. 8.



mogelijk beperkt. Zie voor een eerste indicatieve doorrekening van het begrotingsakkoord de onderstaande tabel. Het geraamde standaardkoopkrachtbeeld voor 2013 laat een beeld zien waarin de meeste huishoudens er in koopkracht op achteruit gaan. De linkerkolom (raming 2013) toont de actuele inschatting van de koopkrachtontwikkeling voor 2013 (inclusief Begrotingsakkoord 2013). De rechterkolom ('w.v. Begrotingsakkoord 2013') laat zien wat het effect van het Begrotingsakkoord 2013 (inclusief de maatregelen die in het voorstel van wet zijn uitgewerkt) is binnen deze geraamde koopkrachtontwikkeling.

Het aanvankelijke koopkrachtbeeld voor het Begrotingsakkoord 2013 was al niet positief en liet een behoorlijke spreiding zien. Door de ongunstige economische omstandigheden ligt de verwachte loonstijging in 2013 onder de geraamde inflatie en worden de pensioenen niet geïndexeerd of zelfs gekort, waardoor de koopkracht van veel groepen daalt. De spreiding in het koopkrachtbeeld wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de Wet uniformering loonbegrip (ULB). De uniformering van het loonbegrip (ULB) betekent een verschuiving van ca. € 7 miljard tussen verschillende vormen van belasting- en premieheffing en bijbehorende compenserende maatregelen. ULB is gefaseerd ingevoerd in 2012 en 2013 en heeft als geheel voor de meeste huishoudens beperkte inkomenseffecten.

Ondanks de forse bezuinigingen in het Begrotingsakkoord 2013 zijn de standaardkoopkrachteffecten relatief beperkt. Zo wordt de zorgtoeslag verhoogd om lage inkomens te compenseren voor de verhoging van het eigen risico naar € 350. Daarnaast wordt de terugsluis van € 1,5 miljard btw-verhoging ingezet om vooral werkenden met lage inkomens zoveel mogelijk te ontzien. De arbeidskorting wordt (macro) met € 1,2 miljard verhoogd voor lage inkomens en middeninkomens. Daarnaast worden het kindgebonden budget, de alleenstaande ouderenkorting en de ouderenkorting verhoogd. Door dit pakket aan maatregelen is het geraamde standaardkoopkrachtbeeld 2013 ondanks de forse bezuinigingen evenwichtig te noemen. Belangrijke onzekerheid in dit standaardkoopkrachtbeeld betreft de geraamde loon- en inflatieontwikkeling. Daarnaast laat het standaardkoopkrachtbeeld de effecten van niet-standaardmaatregelen niet zien, zoals het effect van het aanpassen van de fiscale behandeling van reiskostenvergoedingen en de voorgenomen bezuiniging op de kinderopvangtoeslag.

Tabel standaardkoopkracht (statisch)

Standaardpresentatie inkomensketallen

Koopkrachtcijfers

| Actieven:                            | raming 2013 <sup>1</sup> | w.v. Begrotingsakkoord 2013 <sup>1</sup> |
|--------------------------------------|--------------------------|--|
| <b>Alleenverdiener met kinderen</b>  |                          |  |
| modaal                               | -1                       | - ½                                      |
| 2 x modaal                           | - ¾                      | - 1                                      |
| <b>Tweeverdieners</b>                |                          |  |
| modaal + ½ x modaal met kinderen     | - ¾                      | - ¾                                      |
| 2 x modaal + ½ x modaal met kinderen | - ¾                      | - ¾                                      |
| modaal + modaal zonder kinderen      | ½                        | - ¾                                      |
| 2 x modaal + modaal zonder kinderen  | 0                        | - ¾                                      |
| <b>Alleenstaande</b>                 |                          |  |
| minimumloon                          | ¼                        | 1¾                                       |
| Modaal                               | 0                        | - ¾                                      |
| 2 x modaal                           | - ¼                      | - ¾                                      |
| Alleenstaande ouder                  |                          |  |
| minimumloon                          | ¾                        | 1¼                                       |
| modaal                               | - ½                      | - ¾                                      |
| <b>Inactieven:</b>                   |                          |  |
| <b>Sociale minima</b>                |                          |  |
| paar met kinderen                    | -1¼                      | ¾  |
| Alleenstaande                        | -1½                      | ½  |
| alleenstaande ouder                  | -1½                      | ¼  |
| <b>AOW (alleenstaand)</b>            |                          |  |
| (alleen) AOW                         | ¾                        | 1  |
| AOW +10000                           | -3¼                      | - ¾                                      |
| <b>AOW (paar)</b>                    |                          |  |
| (alleen) AOW                         | 1¼                       | 1  |
| AOW +10000                           | - 3¼                     | -1¼                                      |

<sup>1</sup> Werknemers met reiskostenvergoeding ondervinden een additioneel koopkrachteffect van gemiddeld - 1½%. Gemiddeld over alle werknemers is dit - ¾%.

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, is de primaire doelstelling van de maatregelen in het voorstel van wet en het Begrotingsakkoord 2013 (in het oorspronkelijke voorstel van wet en het advies van de



Afdeling Lenteakkoord genoemd) het terugdringen van het overheidstekort. Tegelijkertijd is het akkoord echter ook gericht op hervormingen. Op fiscaal terrein gaat het hierbij om de aanpassing van de hypotheekrenteaftrek in het kader van de hervorming van de woningmarkt. Voorts vindt stapsgewijs een verschuiving plaats van directe naar indirecte belastingen, door de btw te verhogen en de budgettaire opbrengst in te zetten voor een verlaging van de inkomsten- en loonbelasting. Tot slot wordt gewezen op de verhoging van de AOW-leeftijd en de bijbehorende aanpassing van het Witteveenkader. Dit zijn belangrijke hervormingen, zeker gelet op het feit dat het kabinet een demissionaire status heeft. Verdergaande hervormingen zijn aan het volgende kabinet.

## 2. Samenstelling voorstel

In de door de Afdeling genoemde Notitie Verzamelwetgeving is het volgende vermeld over de voorwaarden voor een inhoudelijke verzamelwet:

'Tot een inhoudelijke verzamelwet wordt in principe slechts overgegaan indien:

- a. de verschillende onderdelen samenhang hebben;
- b. de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit zijn waardoor zij een afzonderlijk voorstel van wet rechtvaardigen; en
- c. het op voorhand niet de verwachting is dat een van de onderdelen dermate politiek omstreden is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.'

Voorts is vermeld: 'Van samenhang is naar mijn mening in ieder geval sprake bij:

1. inhoudelijke samenhang
2. budgettaire samenhang, zoals bij wetgeving waarbij de opbrengst van bepaalde maatregelen wordt gebruikt als dekking voor andere maatregelen
3. thematische samenhang waarbij de samenhang zijn grond vindt in de aard van de onderwerpen, en
4. uitvoeringstechnische samenhang, zoals bij wetgeving waarbij voor de doelgroep of de betrokken uitvoeringsinstantie gelijktijdige invoering gewenst is.'

Over de samenhang van de verschillende onderdelen van het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013) wordt het volgende opgemerkt. Allereerst is het vereiste van 'inhoudelijke samenhang' waaraan de Afdeling refereert en waaraan het voorgelegde voorstel niet zou voldoen, geen vereiste in de Notitie Verzamelwetgeving. Inhoudelijke samenhang is een nadere duiding van het algemene begrip samenhang, dat daarnaast ook onder meer budgettair, thematisch of uitvoeringstechnisch kan worden gedeut. De samenhang tussen de onderdelen van het nu voorliggende voorstel ziet het kabinet in de ontstaansgeschiedenis en de doelstelling van de verschillende maatregelen. Het voorstel bevat vrijwel alle fiscale maatregelen uit het Begrotingsakkoord 2013. Zoals hiervoor is vermeld, is de budgettaire opbrengst van het voorstel van wet bestemd voor het terugbrengen van het overheidstekort. Daarnaast worden enkele maatregelen gedekt met andere maatregelen uit het voorstel van wet. Zowel de beperking van de aftrek van deelnemingsrente als de wijziging van de btw-vrijstelling voor gezondheidskundige diensten hebben inderdaad een langere historie. Het uiteindelijke besluit tot deze wijzigingen en de vormgeving ervan vloeien echter rechtstreeks voort uit het Begrotingsakkoord 2013. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen in dat akkoord onder de kopjes 'Bosal' respectievelijk 'Btw heffing op niet-BIG (beroepen in de individuele gezondheidszorg) geregistreerden' is vermeld. Beide maatregelen zijn, net als de andere maatregelen in het voorstel van wet, nodig om het EMU-tekort terug te dringen tot 3%, hetgeen noodzakelijk is om te voldoen aan de aanbevelingen van de Europese buitensporigtekortprocedure. Tegen deze achtergrond is naar de mening van het kabinet sprake van samenhang die niet op gespannen voet staat met de Notitie Verzamelwetgeving. Het tegendeel zou overigens betekenen dat voor alle maatregelen in het onderhavige voorstel van wet afzonderlijke voorstellen van wet nodig zouden zijn. Dit strookt niet met doel en strekking van de Notitie Verzamelwetgeving.

Met betrekking tot de door de Afdeling genoemde complexiteit van met name de aanpassing van de aftrek van deelnemingsrente, kan het volgende worden gezegd. Deze aanpassing leidt, net als andere maatregelen die onbedoeld gebruik voorkomen, inderdaad niet tot een vereenvoudiging van wetgeving. Juist in verband met de door de Afdeling genoemde lange historie hebben belanghebbenden zich echter kunnen voorbereiden op deze wetgeving. Daarbij verwijst het kabinet naar het consultatiedocument vennootschapsbelasting dat de basis vormt voor het onderhavige voorstel.<sup>6</sup> Hoewel de voorgestelde maatregel met name wat betreft het vijfde en zesde lid van artikel 13l van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) omvangrijk en complex oogt, zal slechts een vrij beperkte groep van grote ondernemingen met deelnemingen, veel schulden en weinig eigen vermogen hiermee te maken krijgen.

<sup>6</sup> Brief van 14 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 369, nr. 6).



Het kabinet is gelet op het vorenstaande van oordeel dat wordt voldaan aan de voorwaarden in de Notitie Verzamelwetgeving. Daarom ziet het kabinet geen aanleiding om onderdelen als de beperking van de aftrek van deelnemingsrente of de aanpassing van de btw-vrijstelling voor medische diensten in één of meer afzonderlijke voorstellen van wet op te nemen.

### *3. Beperking aftrek deelnemingsrente*

De Afdeling plaatst enkele kanttekeningen bij de beperking van de aftrek van deelnemingsrente.

#### *a. Algemeen*

In navolging van het advies van de Afdeling is bijlage II bij de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

#### *b. Delegatiebepalingen*

In navolging van het advies van de Afdeling is het voorstel van wet en bijbehorende memorie van toelichting op dit punt aangepast.

#### *c. Afschaffen artikel 10d van de Wet Vpb 1969*

De Afdeling en het kabinet onderschrijven beide dat de generieke bepaling van artikel 10d van de Wet Vpb 1969 niet strookt met het geheel van specifieke renteaftrekbeperkingen in de Wet Vpb 1969 en daarom zou moeten worden afgeschaft. Naar de mening van het kabinet is dit in de toelichting voldoende tot uitdrukking gebracht.

De voorgestelde beperking van de deelnemingsrente maakt deel uit van het voorstel van wet dat uitvoering geeft aan de begrotingsafspraken uit het Begrotingsakkoord 2013. Op basis van dit akkoord moet de beperking van de deelnemingsrenteaftrek leiden tot een budgettaire opbrengst van € 150 miljoen. Indien artikel 10d van de Wet Vpb 1969 zou worden afgeschaft levert dit een budgettaire derving op. Als de benodigde dekking niet is gevonden, zou de budgettaire doelstelling van € 150 miljoen niet worden gehaald. Dat zou negatieve gevolgen hebben voor het EMU-saldo. Daarom heeft het kabinet het voornemen om artikel 10d van de Wet Vpb 1969 af te schaffen nog niet geconcretiseerd in dit voorstel van wet.

#### *d. Ontbreken tegenbewijsregeling*

Een algemene tegenbewijsregeling past met name bij een maatregel die uitsluitend is gericht op het bestrijden van bepaalde fiscaal gedreven constructies, zoals de renteaftrekbeperking van artikel 10a van de Wet Vpb 1969. De opzet van de voorgestelde aftrekbeperking voor deelnemingsrente is evenwel anders. Aan de hand van een aantal voorwaarden wordt bepaald of sprake is van een excessieve financiering van deelnemingen met geldleningen.

De proportionaliteit van de maatregel wordt gewaarborgd door de drempel van € 1 miljoen, de rekenregel en het uitzonderen van uitbreidingsinvesteringen, mits deze uitbreidingsinvesteringen niet gepaard gaan met bijvoorbeeld deelnemingsrente die ook nog elders in het concern in aftrek kan worden gebracht. Alleen een vrij beperkte groep van grote ondernemingen met deelnemingen, veel schulden en weinig eigen vermogen zal te maken krijgen met de toetsen inzake uitbreidingsinvesteringen en de financiering daarvan. Opgemerkt wordt dat deze toetsen op onderdelen wel in een tegenbewijsmogelijkheid voorzien. Ten slotte moet worden bedacht dat een algemene tegenbewijsregeling ten koste zou gaan van de effectiviteit van de maatregel en daarmee van de budgettaire opbrengst. Tegen deze achtergrond wordt geen algemene tegenbewijsregeling opgenomen.

#### *e. Reële uitbreiding van de operationele activiteiten*

In navolging van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. Overigens wordt opgemerkt dat de Afdeling lijkt te veronderstellen dat het onderscheid tussen operationele en niet-operationele activiteiten gelijk is aan het bestaande onderscheid tussen ondernemen en beleggen. Dat is niet het geval.

#### *f. Tijdelijke mutaties rond die tijdstippen*

In navolging van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.



#### 4. Werkgeversheffingen

##### a. Tijdelijke werkgeversheffing hoge looninkomens

Volgens het Begrotingsakkoord 2013 is de bedoeling van de maatregel, zoals de Afdeling aangeeft, inderdaad hogere inkomens een extra bijdrage te laten leveren aan het oplossen van de begrotingsproblematiek. Hieraan is in het Begrotingsakkoord 2013 reeds een nadere invulling gegeven, waarbij met name de hoogte van de grens (€ 150.000), de gekozen systematiek (pseudo-eindheffing bij werkgevers) en de hoogte van het tarief (16%) expliciet zijn bepaald. De voorgestelde pseudo-eindheffing is geheel in overeenstemming met deze nadere invulling.

Het is inderdaad zo dat deze werkgeversheffing zich richt op werkgevers en niet op werknemers en IB-ondernemers, anders dan IB-ondernemers die in 2012 werkgever waren van een of meer werknemers met een dergelijk hoog loon. Een heffing die zich richt op werknemers en andere belastingplichtigen met een inkomen boven € 150.000 kan alleen via de invoering van een nieuwe vijfde schijf (vanaf € 150.000) geëffectueerd worden met een hoger tarief dan het huidige toptarief van 52%. Vanwege de consequenties voor het vestigingsklimaat in Nederland van een dergelijk hoog tarief in de inkomstenbelasting is hiervoor niet gekozen. De memorie van toelichting is conform het advies van de Afdeling op deze punten aangevuld.

##### b. Werkgeversheffing op excessieve vertrekvergoedingen

Met de verhoging van het tarief van 30% naar 75% wordt beoogd de effectiviteit van de pseudo-eindheffing voor excessieve vertrekvergoedingen verder te versterken. Doel van die pseudo-eindheffing is het voorkomen van dergelijke excessen in het beloningsbeleid. Het effect van de maatregel kan enerzijds zijn dat een gewenste aanpassing van het gedrag wordt bewerkstelligd en kan anderzijds zijn dat door de pseudo-eindheffing evenwichtiger belastingheffing wordt bewerkstelligd, waarbij deze excessieve beloningsbestanddelen zwaarder worden belast.

Inderdaad is het zo dat de pseudo-eindheffing ook geldt voor reeds overeengekomen excessieve vertrekvergoedingen. Net als bij de invoering van de pseudo-eindheffing van 30% is op dat punt geen overgangsrecht getroffen. Net als toen het geval was, kunnen werkgever en werknemer uiteraard in gezamenlijk overleg afzien van het excessieve gedeelte van de eerder overeengekomen vertrekvergoeding. Ook in dat geval draagt de maatregel bij aan het beoogde doel, namelijk het voorkomen van excessen in het beloningsbeleid door een aanpassing van het gedrag.

#### 5. Vergroening

##### a. Beoogde milieudoelstelling en alternatieven

De Afdeling constateert terecht dat in de memorie van toelichting het accent vooral ligt op de budgettaire gevolgen van de verschillende maatregelen. Wat betreft de verwachte milieueffecten kan het volgende worden opgemerkt. De kolenbelasting zal de koleninzet duurder maken. Daar zal een positief effect van uitgaan op de CO<sub>2</sub>-emissies van deze centrales omdat de inzet van kolen door de belastingheffing naar verwachting zal verminderen. Op de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot op Europese schaal heeft dit geen invloed omdat centrales onder het Europese emissieplafond (ETS) vallen. De vermindering zal wel leiden tot minder uitstoot van zwavel- en stikstofoxiden en fijn stof, alle met consequenties voor de luchtkwaliteit. Tevens versterkt het belasten van dergelijk kolengebruik de bij- en meestook van biomassa. In de memorie van toelichting zijn de milieueffecten kwalitatief beschreven, een betrouwbare kwantificering valt niet te geven. Aangezien de maatregel primair is gericht op het creëren van budgettaire opbrengsten in de sfeer van de milieubelastingen zijn geen andere niet-fiscale alternatieven overwogen.

De milieueffecten van het afschaffen van de rode dieselregeling, het niet afschaffen van de leidingwaterbelasting en het verhogen van de aardgastarieven zijn beperkt. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

##### b. EU-aspecten

Het kabinet is van mening dat het laten vervallen van de vrijstelling voor kolen die worden gebruikt als brandstof voor elektriciteitsopwekking geen staatssteunaspecten bevat en derhalve niet hoeft te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Het vervallen van bovengenoemde vrijstelling zal wel worden gemeld aan de Europese Commissie vanwege de meldingsverplichtingen die voort-



vloeien uit de Richtlijn energiebelastingen<sup>7</sup>. De memorie van toelichting is aangepast om dit aan te geven.

### *c. Terugsluis*

In het Begrotingsakkoord 2013 is opgenomen dat de vormgeving van de terugsluis bij de begrotingsvoorbereiding 2014 zal plaatsvinden. Vooralsnog wordt technisch voorgesteld de compensatie voor het bedrijfsleven vorm te geven door verlaging van de AOF-premie met € 640 miljoen en de compensatie voor burgers vorm te geven door verlaging van het tarief eerste en tweede schijf van de inkomsten- en loonbelasting met € 250 miljoen.

### *d. Aanpassing tariefschijven energiebelasting aardgas*

Aan het advies om het voorstel van wet inzake de Wet opslag duurzame energie<sup>8</sup>, dat thans bij de Tweede Kamer in behandeling is, in overeenstemming te brengen met het onderhavige voorstel van wet wordt gevolg gegeven. In een nota van wijziging bij het voorstel van de Wet opslag duurzame energie zullen de tariefschijven worden aangepast. In de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet wordt aandacht besteed aan de gevolgen van de aanpassing in de tariefschijven in de Wet belastingen op milieugrondslag voor het voorstel van de Wet opslag duurzame energie.

### *6. Alcohol en tabak*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting van het voorstel van wet aangepast en is een passage opgenomen over de mogelijke grenseffecten van de verhoging van de alcohol- en tabaksaccijns.

### *7. Verlaagd btw-tarief kunstvoorwerpen*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting opgenomen dat het toe te passen tarief op leveringen van kunst het tarief is dat van kracht is op het tijdstip waarop het belastbare feit zich voordoet. Uitzondering is de situatie waarbij de verschuldigdheid al voor 1 juli ontstaat als gevolg van een vooruitbetaling voor kunst waarvan de levering pas plaatsvindt na 1 juli. In deze situatie geldt het tarief dat van toepassing is op het moment van verschuldigdheid.

### *8. Btw-vrijstelling medische diensten*

Bij de parlementaire behandeling van Overige fiscale maatregelen 2008 en het Belastingplan 2009 zijn er voor de aanpassing van de btw-vrijstelling voor medische diensten twee mogelijke varianten aan de orde geweest om invulling te geven aan het communautaire kader. Binnen dat kader kan de medische vrijstelling alleen betrekking hebben op gezondheidskundige verzorging die, gelet op de beroepsopleiding van de zorgverleners, voldoende kwaliteitsniveau heeft en waarbij het beginsel van de fiscale neutraliteit in acht dient te worden genomen. Deze twee mogelijke varianten waren:

1. een afbakening die de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) volgt en
2. een eventuele aanvulling van deze afbakening met een register voor niet-BIG geregistreerden.

De afweging tussen deze varianten was niet primair een btw-vraagstuk, maar ging vooral om de vraag of zo'n register zich wel kon verhouden met het uitgangspunt dat het hier niet om een erkenning van overheidswege kon gaan. In beide genoemde voorstellen werd – evenals thans – ervoor gekozen de medische btw-vrijstelling terug te brengen tot die medische diensten van BIG-opgeleiden, die ook daadwerkelijk behoren tot de uitoefening van dat BIG-beroep. Een belangrijk argument in de parlementaire behandeling was dat burgers moesten kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de alternatieve behandelaars. Het stellen van nadere regels voor beroepen die buiten het kader van de Wet BIG vallen, gaat echter in tegen het feit dat van overheidswege het vereiste kwaliteitsniveau van deze gezondheidskundige verzorging niet kan worden gewaarborgd. Daarnaast is wat onder complementaire/alternatieve geneeskunst valt vrijwel onbegrensd en wordt deze geneeskunst door allerlei disciplines uitgevoerd. Met een tweede BIG-register is het dus niet mogelijk om een goed onderscheid te kunnen maken naar de kwaliteit van de alternatieve behandelaars. Het bovenstaande is verduidelijkt in de memorie van toelichting. Tevens zijn in de memorie van toelichting nog enkele andere punten verduidelijkt. Zo is een aanvullend argument opgenomen voor de keuze niet verder te gaan met de weg van een dergelijk register. Aangegeven is dat ook vanwege de hoge uitvoeringslasten die gepaard zouden gaan met een 'tweede BIG-register', een btw-vrijstelling niet in de rede ligt. Met het voorstel wordt teruggevallen op de BIG-afbakening. Dit levert een duidelijk btw-regime op dat

<sup>7</sup> Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PbEU 2003, L 283).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 115.





---

van het begin af aan duidelijk is geweest in zijn betekenis. Nu terugvallen op het oude uitgangspunt is daarom geen kwestie van onzorgvuldigheid. Het kabinet ziet daarom geen reden om, nu de keuze hiervoor is gemaakt in het Begrotingsakkoord 2013, de maatregel niet op te nemen in dit voorstel van wet.

#### *9. Uitvoeringskosten Belastingdienst*

Het is gebruikelijk bij fiscale wetgeving om de gevolgen voor de uitvoering en de daarmee gemoeide kosten afzonderlijk te inventariseren, ongeacht een eventuele taakstelling. In verband met de korte doorlooptijd van het voorstel van wet waren op het moment van de aanvraag van het advies de uitvoeringskosten van de Belastingdienst nog niet volledig geïnventariseerd. Dit is inmiddels wel het geval. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

#### *10. Redactionele kanttekeningen*

Aan beide redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om naar aanleiding van het Begrotingsakkoord 2013 de terugsluis van de opbrengst van de verhoging van het algemene btw-tarief anders vorm te geven. In paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn deze maatregelen toegelicht. Daarnaast is een aantal redactionele en technische verbeteringen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aangebracht.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Financiën,  
F.H.H. Weekers.*