

Vergaderjaar 2022–2023

32 140

Herziening Belastingstelsel

Q

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2023

Graag stuur ik u de tweede Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda van dit kabinet; de vorige verscheen op 3 juni 2022.¹ Hiermee krijgt u nader inzicht in de plannen voor het beleid als de uitvoering ervan op het gebied van belastingen. Het beleid komt in belangrijke mate tot stand in de diverse belastingwetten, -besluiten en -regelingen; middels deze agenda geef ik inzicht in de beoogde wetstrajecten voor de komende jaren. De Belastingdienst is de belangrijkste uitvoerder van het belastingbeleid; deze agenda geeft ook aan hoe de beleidsambities worden gerealiseerd door de Belastingdienst en andere uitvoerders.

Hieronder ga ik als eerste in op de manier waarop ik het samenspel tussen beleid en uitvoering benader. Vervolgens zal ik per beleidsthema toelichten wat het kabinet in het afgelopen jaar heeft gedaan en wat het kabinet voor komend jaar voornemens is te doen. Het gaat daarbij om wetgeving voor het pakket Belastingplan 2024, zelfstandige wetsvoorstellen en andere maatregelen, zoals onderzoeken. In bijlage 1 vindt u een overzicht van wetgeving die zoals die nu voorzien is, inclusief maatregelen die niet expliciet genoemd worden in deze agenda. Ook vindt u daarin een overzicht van trajecten op het gebied van fiscaliteit die nu op Europees niveau lopen.

Belastingen zijn allereerst natuurlijk nodig om uitgaven van de overheid te kunnen financieren voor diverse maatschappelijke opgaven. Voorts zijn belastingen ook vaak een instrument om op andere wijzen bij te dragen aan de ambities van het kabinet. Denk aan de uitdagingen rond de woningmarkt, de klimaattransitie en aan een eerlijkere vermogensverdeling. Al deze onderwerpen vragen om de juiste aandacht voor zowel de (fiscale) beleidsvorming als een realistische uitvoering van maatregelen. Om dat goed te kunnen blijven doen is het vereenvoudigen van het stelsel belangrijk. Het evalueren, afschaffen of versoberen van ingewikkelde

¹ Kamerstukken II, 2021/22. 32 140, nr. 119.

regelingen helpt om het stelsel duidelijk en begrijpelijk te maken. Iedereen is gediend bij een eenvoudiger en duidelijker belastingstelsel: Belastingplichtige burgers of ondernemers die ermee te maken krijgen en ook de uitvoerders die de regels moeten uitleggen en gebruiken.

Voor de uitvoering, waaronder de Belastingdienst, is het belangrijk om realistisch te zijn over wat er wel én niet kan. Fiscaal beleid kan immers alleen slagen als het ook succesvol en begrijpelijk kan worden uitgevoerd. Daarvoor is ook consequente «feedback» vanuit de uitvoering van groot belang; deze input is ook weer meegenomen in de beleidsplannen uit deze agenda. Onder andere via signaalmanagement wordt input vanuit de uitvoering opgehaald en gedeeld met de opdrachtgevers. Onder andere via de Stand van de Uitvoering wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Via deze agenda wil ik uw Kamer informeren over de afwegingen en beperkingen in de beleidsvorming en in relatie tot de uitvoering. Ik zie uit naar de inbreng van uw Kamer, zodat ik deze kan meenemen op weg naar het pakket Belastingplan 2024 en andere wetsvoorstellen en maatregelen.

Deze agenda maakt tevens onderdeel uit van het aangepaste begrotingsproces.² Uit de evaluatie hiervan blijkt dat de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda naar inzichten van diverse stakeholders heeft bijgedragen aan meer transparantie en betere informatievoorziening. Ook verwachten deze stakeholders dat publicatie van de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda leidt tot verbetering van de uitvoerbaarheid van maatregelen.³

1. Samenspel beleid en uitvoering

Om beleidsambities te realiseren is nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering cruciaal. Daarom vindt de vormgeving van beleidsambities gezamenlijk met de uitvoering plaats. Hier zal ik vooral beschrijven hoe dit in samenwerking met de Belastingdienst plaatsvindt, maar hetzelfde geldt voor andere uitvoeringsorganisaties, zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nationale Emissieautoriteit, en voor private partijen die bijdragen aan de uitvoering van overheidsbeleid, zoals notarissen.

Het is wenselijk om beleidsambities te bezien in samenhang met ambities voor de uitvoering. Niet alles kan namelijk tegelijkertijd. Naast beleidsambities is het van groot belang om de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven te verbeteren, de organisatie wendbaarder te maken en te herstellen wat is misgegaan. Voor de volledige aanpak hierop verwijs ik u naar het Jaarplan Belastingdienst 2023. In het afgelopen jaar zijn door de Belastingdienst concrete verbeteringen gerealiseerd voor burgers en bedrijven zoals een verkorte aangifte inkomensheffing en de mogelijkheid om omzetbelasting eenvoudig met behulp van iDeal te betalen. Ook heeft de Belastingdienst kort na het Kerstarrest over box 3 ingezet op rechtsherstel.

Daarnaast geeft de Belastingdienst prioriteit aan het op orde brengen van de basis en het implementeren van noodzakelijke modernisering, zoals binnen de ICT. Dan is er vanaf 2026 bij de Belastingdienst meer ruimte voor grotere structuuraanpassingen van het stelsel. Waar opportuun benutten we overigens ook andere organisaties, zoals de Nederlandse Emissie-autoriteit voor de CO₂-heffing.

Om te komen tot een moderne organisatie met een wendbaar ICT-landschap heeft de Belastingdienst het meerjarenportfolio opgesteld met daarin ruimte voor het moderniseren van het ICT-landschap. Met

² Kamerstukken II 2021/22, 31 865, nr. 207.

³ Kamerstukken II 2022/23, 2023Z07731.

behulp van het meerjarenportfolio wordt inzichtelijk welke dilemma's mogelijk ontstaan bij nieuwe of veranderende ambities. De stip op de horizon is een goed functionerende ICT zodat de organisatie weer wendbaar wordt en de continuïteit van processen geborgd is. Om dit te bereiken is het van groot belang dat de Belastingdienst de planning van het MJP blijft volgen. Dat laat overigens onverlet dat er altijd onvoorziene gebeurtenissen kunnen optreden: een storing of een actuele ontwikkeling die vraagt om een wijziging.

Het uitvoeren van structurele verbetering vraagt om een aanpak op de lange termijn. Ik wil daarom rust en ruimte blijven creëren om stapsgewijs verbeteringen door te voeren bij de Belastingdienst en in het fiscale stelsel. Zoals aangegeven in de ICT-brief⁴ zullen u en ik daarom soms moeten accepteren dat beleidsvoornemens later worden ingevoerd om zo de modernisering van de ICT niet te vertragen. Dit doe ik in nauwe samenwerking met opdrachtgevende departementen.

Tegelijk blijven maatschappelijke opgaven vragen om beleidsmatige oplossingen. Wanneer zich nieuwe beleidswensen voordoen geldt dat de inpasbaarheid steeds op de volgende wijze wordt bekeken: 1) inpassen van maatregelen waar dit mogelijk is zonder herprioritering, 2) de vormgeving van maatregelen aanpassen om deze inpasbaar te maken (bijv. als parameter), 3) waar dit niet kan ontstaat een (her)planningsvraagstuk. Het uitgangspunt daarbij is dat binnen het Meerjarenportfolio IV dit gebeurt door herplanning van ander beleid, zodat het bijvoorbeeld niet de noodzakelijke modernisering van de IV vertraagt. Ik streef ernaar planningsdilemma's tijdig in kaart te brengen en te delen met uw Kamer, opdrachtgevende departementen en belanghebbende partijen.

Vraagstukken samenloop beleid en uitvoering

In de fiscale beleids- en uitvoeringsagenda van 2022 heb ik aangegeven u graag meer inzicht te bieden in het samenspel beleid en uitvoering. Dit is belangrijk zowel voor de beleidsambities als voor de ambities voor de uitvoeringsorganisaties. In de afgelopen jaren zijn hier wezenlijke stappen gezet en die aanpak wordt de komende jaren voortgezet. Zo wordt bijvoorbeeld vroegtijdig in beeld gebracht waar mogelijke dilemma's spelen in de samenloop tussen beleidswensen en de uitvoering. Daarmee wordt in een eerder stadium dan voorheen een eerste uitvoeringsbeeld gegeven om te kunnen (bij-)sturen.

Bij de samenloop tussen beleid en uitvoering moet breed gekeken worden naar wat nieuw beleid, intensiveringen en het wegwerken van achterstanden betekenen voor de werklast van de Belastingdienst in zijn geheel. De afgelopen periode heeft de focus gelegen op het geven van een eerste beoordeling van de ICT-impact en inpasbaarheid daarin van de voorgenomen beleidsmaatregelen. Daarbij is ook actief gezocht naar mogelijkheden om beleid inpasbaar te maken door keuzes in de vormgeving. Meer inzicht in de werklast ontstaat als de wetteksten afgerond zijn en vervolgens uitvoeringstoetsen worden opgesteld.

Het huidige beeld van de uitvoeringsconsequenties van de maatregelen zoals opgenomen in de voorjaarsnota is:

- In meerdere ketens van de Belastingdienst is, mede geven het belang van modernisering van de IV, komende jaren beperkt ruimte voor beleidsmaatregelen die structuurwijzigingen in de automatisering vergen. In de vormgeving van maatregelen is daarom vaak gekozen voor een wijziging van een parameters en/of toelichtingen die geen of

⁴ Kamerstukken II 2023/23, 31 066 / 26 643, nr. 1174.

- zeer beperkte ICT-capaciteit vragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen die raken aan de inkomensheffing. Ook moet in een aantal gevallen geaccepteerd worden dat een maatregel niet meer in de toelichting van de Voorlopige Aangifte 2023 kan worden verwerkt⁵.
- In de verdere uitwerking kan herplannen nodig blijken van bijvoorbeeld andere beleidsvoorstellen of de vernieuwing van de interactie met burgers en bedrijven. Voor de inpassing van de subsidie voor tegemoetkoming in energiekosten voor bewoners achter een blokaansluiting is er bijvoorbeeld voor gekozen de realisatie van twee projecten voor een betere interactie burger/overheid later in de tijd te plannen⁶.
 - Bij de inschatting rond de uitvoerbaarheid van (nieuw) beleid is niet alleen de beschikbaarheid van ICT-capaciteit van belang, maar wordt ook breder gekeken naar wat nieuw beleid, intensiveringen en het wegwerken van achterstanden betekenen voor de werklust van de Belastingdienst in zijn geheel. Ook in de uitvoering bestaan samenloopeffecten, waardoor niet alle beleid uitgevoerd kan worden (individuele uitvoeringstoetsen kunnen uitvoerbaar zijn, maar niet in combinatie).

Vooruitblik

Komende periode wordt de wetgeving verder uitgewerkt in nauwe samenwerking met de uitvoering, zodat ook bijvoorbeeld het effect op dienstverlening en handhaafbaarheid hierin goed kan worden meegenomen. Het beeld over de uitvoerbaarheid en inpasbaarheid van maatregelen wordt komende maanden steeds scherper. Uiteraard is het mogelijk dat er nog nieuwe vraagstukken naar boven komen die nu nog niet in beeld zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld nieuwe beleidswensen zijn (ook buiten de fiscaliteit), rechterlijke uitspraken of Europese en nationale wetgeving die voor alle uitvoeringsorganisaties impact heeft.

Op twee momenten in het jaar neem ik u mee in het actuele inzicht in de samenloop van beleid en uitvoering. Deze fiscale beleids- en uitvoeringsagenda bevat een eerste beeld. Vervolgens ontvangt u met Prinsjesdag de fiscale wetsvoorstellen en het pakket Belastingplan 2024 met daarbij de bijlage uitvoerbaarheid. Daarin neem ik u mee in het dan actuele inzicht in de samenloop van de beleidsmaatregelen in de uitvoering.

Niet-fiscale taken

Zoals aangegeven wil ik zoveel mogelijk rust en ruimte creëren voor de Belastingdienst. Nieuwe niet-fiscale taken worden daarom expliciet afgewogen aan de hand van een afwijkingskader en neemt de dienst alleen op zich op basis van het principe «nee tenzij»⁷. Sinds Prinsjesdag 2022, toen ik u het pakket Belastingplan 2023 stuurde, is besloten twee niet-fiscale taken toch bij de Belastingdienst te beleggen omdat de dienst over unieke data beschikt (één van de afwijkingsgronden), waardoor de Belastingdienst op het moment van besluiten de enige mogelijke uitvoerder was. Dit betreft de gegevensleveringen voor de Tegemoetkoming Energiekosten aan de RVO en de «non conviction based confiscation» (NCBC)-procedure⁸. Daarnaast gaat de Belastingdienst, vanwege

⁵ Het betreft de verfijningen in de overbruggingswetgeving box 3. Deze worden hieronder nader toegelicht.

⁶ Het digitaliseren van de huidige papieren teruggaafformulieren milieubelastingen en het klachtformulier Toeslagen.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 741.

⁸ Onderdeel van lopend wetstraject Versterking aanpak ondermijnende criminaliteit II vanuit het Ministerie van J&V.

het grote maatschappelijke belang en uitdrukkelijke politieke wens, de niet-fiscale taak «blokaansluiting» tijdelijk uitvoeren. Ook is besloten om de niet-fiscale taak Openbare Country-by-Country Reporting tijdelijk door de Belastingdienst te laten uitvoeren, zodat Nederland tijdig kan voldoen aan Europese regelgeving.

2. Beleidsthema's

Hieronder zal ik aan de hand van de negen thema's ingaan op de belangrijkste maatregelen die het kabinet al heeft genomen en de stappen die ik beoog te nemen.

- A. Vereenvoudiging
- B. Klimaat
- C. Vermogen
- D. Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
- E. Wonen en gezondheid
- F. Caribisch Nederland en lokaal belastinggebied
- G. Arbeid en inkomen
- H. Maatschappelijke verantwoordelijkheid
- I. Menselijke maat en rechtsbescherming

A. Vereenvoudiging

De noodzaak tot vereenvoudiging wordt in het maatschappelijk en politiek debat breed gedeeld, vanuit beleidsmatig-, burger-, ondernemers- als uitvoeringsperspectief. In de fiscaliteit is het vaak niet de regel die complex is, maar de vele uitzonderingen en regelingen daarbinnen. Het is mijn streven, en dat van het kabinet, om deze periode stappen te zetten naar een eenvoudiger stelsel.

Ten eerste neemt het kabinet de conclusies van nieuwe evaluaties van fiscale regelingen serieus. Uitgangspunt is dat bij negatieve evaluaties regelingen in principe worden afgeschaft, versoberd of omgezet in een subsidie. Wanneer van deze regel wordt afgeweken, moet daar een reden voor gegeven worden. Elke evaluatie vergt dat expliciet een nieuwe afweging wordt gemaakt. In de Voorjaarsnota zegt het kabinet toe om op Prinsjesdag te reageren op de evaluaties van de aftrek specifieke zorgkosten en het verlaagde btw-tarief. Op de evaluatie van de bijzondere regelingen in de autobelastingen volgt begin juni een kabinetsreactie.⁹ Dit jaar volgen o.a. nieuwe evaluaties van de giftenaftrek, innovatiebox, werkkostenregeling, onbelaste reiskosten vergoeding, de fiscale regelingen ondernemerschap en de heffingskortingen.

Ten tweede werk ik aan vereenvoudiging door middel van de aanpak fiscale regelingen. Het doel hiervan is om een groot aantal regelingen dat reeds is geëvalueerd tegen het licht te houden. Er komt eerst een ambtelijk rapport voor de zomer waarin alle fiscale regelingen worden getoetst aan vier criteria: de evaluatiecriteria (doeltreffendheid en doelmatigheid), de complexiteit voor de Belastingdienst, het beroep op het doenvermogen van burgers en de onderbouwing van overheids-ingrijpen. Het kabinet zal na de zomer met een reactie komen, waarover ik graag met uw kamer in debat ga.

Ten derde is het voor vereenvoudiging noodzakelijk om niet alleen naar bestaande fiscale regelingen te kijken maar ook mogelijke nieuwe fiscale regelingen streng te toetsen. Het toetsingskader fiscale regelingen vormt daarvoor mijn leidraad.

⁹ Voorafgaand aan Commissiedebat autobelastingen.

Er zijn ook maatregelen waarvan het logischer is om die aan een volgend kabinet te laten. Dat kan bijvoorbeeld om uitvoeringstechnische redenen het geval zijn, maar ook omdat er eerst goede alternatieven op tafel moeten liggen. Zo gaat het traject Toekomst Toeslagen in op beleidsopties om de complexiteit voor burgers aan de onderkant van de inkomensverdeling die te maken hebben met de samenloop tussen fiscaliteit en toeslagen te verminderen. Op het gebied van de eigen woning en de erf- en schenkbelasting breng ik de mogelijkheden tot vereenvoudiging voor een nieuw kabinet in kaart.

Tot slot zet ik mij op Europees niveau in voor initiatieven die leiden tot vereenvoudiging voor burgers en bedrijven. Daarom ben ik ook positief over het voorstel van de Europese Commissie over «VAT in the Digital Age». Dit voorstel maakt de btw-aangifte makkelijker voor bedrijven die in meerdere Europese landen zaken doen. Bovendien wordt het Business in Europe: framework for income taxation (BEFIT)-voorstel verwacht komend najaar. Dit voorstel voor gemeenschappelijke vennootschapsbelasting-regels heeft onder meer als doelstelling om administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten. Tot slot is het wetsvoorstel voor de implementatie van de Europese richtlijn aangaande kleine ondernemings-regelingen ingediend. Deze richtlijn maakt het makkelijker voor kleine ondernemers die over de grens zaken doen om gebruik te maken van de kleine ondernemingsregeling.

B. Klimaat

Het kabinet voert een ambitieus klimaatbeleid. Het vergroenen van het belastingstelsel speelt daarbij een sleutelrol. Het doel van de fiscale maatregelen op het terrein van klimaat is om de broeikasgasuitstoot, energieverbruik en het gebruik van fossiele grondstoffen beter te beprijzen, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een stevigere prijsprikkel krijgen om hun gedrag aan te passen en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Bovendien draagt het beprijzen van broeikasgasuitstoot eraan bij dat vervuilende producten relatief duurder worden en duurzame producten relatief goedkoper.

Bij het vergroenen van het belastingstelsel zet het kabinet in op een balans tussen enerzijds het klimaateffect en anderzijds een evenwichtige lastenverdeling en het zoveel mogelijk voorkomen van weglek van CO₂-reductie. Voor het draagvlak van de transitie is bovendien essentieel dat iedereen de transitie kan meemaken. Klimaatrechtvaardigheid is daarom een belangrijke randvoorwaarde van het kabinetsbeleid naast beprijzen. Zo stelt het kabinet ook ruime subsidiebudgetten ter beschikking en wordt ingezet op ontzorgingsprogramma's.

Een internationale aanpak bij de beprijzing van broeikasgassen is het meest effectief, gezien klimaatverandering een wereldwijd probleem is en Nederland een internationaal georiënteerde economie heeft. Naast de nationale vergroeningsmaatregelen zet Nederland daarom in op zo ambitieus mogelijke internationale afspraken t.a.v. CO₂-beprijzing. Het kabinet is dan ook blij met de aanscherping van het Europese emissiehandelssysteem (ETS) en de introductie van de *carbon border adjustment mechanism* (CBAM), dat als doel heeft om koolstoflekkage te voorkomen. Daarnaast wordt momenteel onderhandeld over de herziening van de Europese energiebelastingrichtlijn (ETD), als onderdeel van het Fit for 55-pakket.

De basis voor het fiscale vergroeningsbeleid is het coalitieakkoord. Een belangrijk aantal vergroeningsmaatregelen is opgenomen in het Belastingplan 2023 en inmiddels verwerkt in wetgeving. Ten eerste is in de energiebelasting een tariefschuif tussen aardgas en elektriciteit doorgevoerd, waardoor het gebruik van aardgas duurder en het gebruik van elektriciteit goedkoper wordt. Verduurzamingsopties, zoals bijvoorbeeld een elektrische warmtepomp, worden hierdoor financieel aantrekkelijker. Daarnaast is het tarief van de vliegbelasting per 1 januari 2023 verhoogd en wordt de vrijstelling in de bpm voor bestelauto's ondernemers per 1 januari 2025 afgeschaft. De grondslag in de bpm voor bestelauto's wordt bovendien omgevormd van catalogusprijs naar CO₂-uitstoot. Tot slot is met het Belastingplan 2023 ook het afbouwpad van het aantal dispensatierechten voor de CO₂-heffing industrie aangescherpt, zodat de nieuwe aangescherpte reductiedoelstelling voor de industrie (4 Mton extra reductie bovenop de 14,3 Mton die is afgesproken in het Klimaatakkoord) wordt geborgd.

Naast de vergroeningsmaatregelen die reeds met het Belastingplan 2023 zijn verwerkt in wetgeving, werkt het kabinet nog een aantal andere belangrijke vergroeningsmaatregelen uit, die zijn afgesproken in het coalitieakkoord.

Ten eerste is het kabinet voornemens om per 2030 de huidige motorrijtuigenbelasting voor personenauto's en bestelauto's om te vormen naar een systeem van betalen naar gebruik. Het doel is om zowel een aanvullende CO₂-reductie te bewerkstelligen als om een antwoord te geven op de grondslagerosie in de opbrengst van autobelastingen. Het wetsvoorstel voor Betalen naar Gebruik wordt door de ministeries van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat gezamenlijk uitgewerkt en naar verwachting zal in de zomer van 2023 de internetconsultatie van start gaan.

In het commissiedebat Belastingdienst van 23 maart jl. heb ik het lid Mulder toegezegd te informeren over ICT-voorbereidingen voor de wetgeving Betalen naar Gebruik. Omdat de wetgeving voor BnG nog niet gereed is en de realisatie nog niet gestart is, is er alleen zeer beperkte ICT-capaciteit ingezet.¹⁰

Ten tweede is het kabinet voornemens om per 1 januari 2025 een aantal structuuraanpassingen in de energiebelastingen door te voeren. Allereerst zal de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés worden afgeschaft. Daarnaast zal de inputvrijstelling voor elektriciteitsproductie worden beperkt tot het gebruik van aardgas voor productie elektriciteit, die zal worden geleverd aan het net (maatregel is gericht op installaties voor warmtekrachtkoppeling (wkk's)) en zal het verlaagd tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw worden afgeschaft. Het kabinet is voornemens deze maatregelen op te nemen in het Belastingplan 2024 en voert momenteel een impactanalyse uit. Op basis van deze impactanalyse zal worden gezien of het beperken van de inputvrijstelling en het afschaffen van het verlaagd tarief voor de glastuinbouw zullen worden vormgegeven met een ingroeipad, waarbij in ieder geval in 2025 zal worden gestart en de maatregelen uiterlijk in 2030 volledig zijn doorgevoerd. Randvoorwaardelijk voor een eventuele ingroei is dat er geen

¹⁰ Er zijn twee ICT-ers betrokken bij de totstandkoming van de wetgeving om de uitvoerbaarheid te borgen. De keten weegt bijvoorbeeld welke investeringen op dit moment doelmatig zijn in het technisch moderniseren van verouderde systemen, die na invoering van BnG mogelijk niet meer of nog maar gedeeltelijk gebruikt worden. Het gaat voor deze fase om enkele dagen per maand.

gevolgen zijn voor de middelen die Nederland in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan ontvangt en dat de Europese Commissie voor eventuele gefaseerde afschaffing van het verlaagd energiebelastingtarief een nieuwe goedkeuring voor staatssteun geeft. Voor de maatregelen rondom de WKK-inputvrijstelling geldt dat de inpasbaarheid in de ICT-systemen een randvoorwaarde is in de nadere uitwerking.

Implementatie aanvullende klimaatmaatregelen

Het kabinet heeft als doel om in 2030 de broeikasgasemissies met tenminste 55% te reduceren ten opzichte van het niveau in 1990. In het beleid wordt op 60% emissiereductie gestuurd, zodat bij tegenvallers toch het wettelijke doel van 55%-reductie kan worden gerealiseerd. Op 26 april jl. heeft het kabinet hiertoe een aanvullend maatregelenpakket gepresenteerd, dat moet leiden tot 22 Mton extra CO₂-reductie. Dit leidt tot een aanvullende fiscale vergroeningsagenda die hieronder wordt geschetst. Hierbij benadruk ik dat de fiscale maatregelen onderdeel zijn van een veel groter samenstel van niet fiscale maatregelen die hier verder niet worden beschreven. Voor een integraal overzicht wordt verwezen naar de Kamerbrief van 26 april jl.¹¹.

Ten eerste wordt conform staand kabinetsbeleid de minimum CO₂ prijs voor de elektriciteitssector en industrie opgehoogd. De maatvoering van de ophoging wordt bepaald op basis van een door het Ministerie van financiën uitgevoerde evaluatie van het prijspad.

Ten tweede worden een aantal aanpassingen in de CO₂-heffing industrie doorgevoerd. Hiertoe wordt de wet op vier punten aangepast in het pakket Belastingplan 2025. 1) Het tarief van de CO₂ heffing wordt per 1 januari 2025 opgehoogd. Het PBL voert daartoe in de tweede helft van 2023 een tariefstudie uit om vast te stellen welk tarief er nodig is om de in het coalitieakkoord aangekondigde reductie van 4 Mton te waarborgen, het tarief zal op basis van deze studie worden vastgesteld. 2) Daarnaast wordt de CO₂ heffing industrie met twee jaar verlengd tot 2032. 3) Naast de generieke aanscherping van de CO₂-heffing wordt een additionele reductie gerealiseerd via aanscherping van de maatwerkafspraken. Om te borgen dat dit daadwerkelijk tot additionele reductie leidt, zullen de door de maatwerkafspraken vrijvallende dispensatierechten onder de CO₂-heffing niet meer beschikbaar zijn voor andere activiteiten. Deze rechten komen te vervallen wat betekent dat deze rechten ook niet meer verhandelbaar zijn. Het aantal niet meer beschikbare dispensatierechten zal gelijk zijn aan de afgesproken CO₂-reductie door de maatwerkafpraak. Hiermee wordt een waterbedeфекt voorkomen. 4) Tot slot wordt de CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) met maximaal 1 Mton aangescherpt, zodat in 2030 1 Mton reductie van fossiele emissies wordt gerealiseerd in de AVI's. Op basis van de lopende evaluatie van de afvalstoffenbelasting kijkt het kabinet daarnaast hoe de prikkels van het prijszingsinstrumentarium kunnen worden verbeterd om te zorgen dat het minder verbranden van fossiele afvalstoffen en het beter uitsorteren van recyclebare fracties een aantrekkelijk handelingsperspectief wordt voor AVI's

Ten derde wordt in de glastuinbouw per 2025 een vlakke individuele emissieheffing geïntroduceerd die het aangescherpte restemissiedoel in de glastuinbouw van 4,3 Mton moet borgen. Deze maatregel is in het convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022–2030 afgesproken. De opbrengst gaat naar de algemene middelen. De tariefvoering zal zodanig zijn dat het restemissiedoel van 4,3 Mton (alle broeikasgassen) met

¹¹ Kamerstuk 2023Z07697.

voldoende zekerheid wordt gehaald. Uitwerking hiervan loopt via het pakket Belastingplan 2024. Er wordt een aparte tariefstudie gedaan voor vaststelling van het tarief per 1-1-2025. De introductie van de vlakke emissiebelasting is in aanvulling op de hiervoor genoemde beperking van de inputvrijstelling en het afschaffen van het verlaagd energiebelasting-tarief glastuinbouw, die ook een belangrijke verduurzamingsprikkels voor de glastuinbouw geven.

Ten vierde wordt de vaste voet in de bpm met ingang van 2025 met 200 euro verhoogd. De budgettaire opbrengst zal worden ingezet als dekking voor de aanschafsubsidie van tweedehands elektrische personen-auto's.

Ten vijfde worden de tarieven in de energiebelasting richting 2030 aangepast om de verduurzamingsprikkels verder te vergroten. Deze tariefaanpassingen moeten taakstellend 1,2 Mton extra CO₂-reductie opleveren in 2030. Voor huishoudens worden de tarieven tot een bepaald gasverbruik verlaagd en daarboven verhoogd. Daarnaast komt er een apart tarief voor waterstof. Tot slot worden er maatregelen getroffen om de degressiviteit bij aardgas aan te passen en worden de tarieven voor elektriciteit in de hogere gebruiksschijven verlaagd. De komende maanden zal op basis van een impactstudie bepaald worden hoe de exacte tarieven er concreet uit gaan zien om de 1,2 Mton op te leveren.

Tot slot schaft het kabinet de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal gebruik van kolen per 1 januari 2028 af. Het huidige belastingstelsel in Nederland bevat daarnaast nog meer (indirecte) voordelen in de vorm van fiscale vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven die het gebruik van fossiele energie en fossiele grondstoffen (onbedoeld) kunnen bevorderen en zo de transitie naar een klimaatneutrale, circulaire industrie vertragen. In het Coalitieakkoord is afgesproken om de mogelijkheden te onderzoeken om financiële prikkels af te bouwen om vervolgens de financiële stimulering waar mogelijk te beëindigen. We doen dit zoveel mogelijk samen met andere landen, met het oog op ons vestigings-klimaat. De afgelopen tijd is er meer en meer maatschappelijke discussie over voordelen voor fossiele brand- en grondstoffen. Het kabinet is daarom eerder al gestart met een inventarisatie van alle fossiele vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven. De uitkomsten hiervan worden voor de zomer verwacht. We willen de Kamer zo beter inzicht geven in de omvang en de effecten. Het kabinet zal vervolgens bij de Miljoenennota voorstellen doen of, en zo ja in welk tijdspad de resterende fiscale vrijstellingen voor fossiel kunnen worden afgebouwd. Een impactanalyse per maatregel is onderdeel van deze inventarisatie.

C. Vermogen

Het kabinet ziet de zorgen die leven in de maatschappij over ongelijkheid. Het IBO vermogensverdeling biedt een analyse van de vermogensverdeling in Nederland en wat de relevante factoren daarbij zijn. Geconstateerd wordt dat onevenwichtigheden in het belastingstelsel de verschillen tussen huishoudens in de bestaande vermogensverdeling vergroot. In de loop van de tijd is de belastingdruk op het inkomen uit arbeid en die op vermogen uit balans geraakt. Het gevolg van het onevenwichtig belasten van inkomen is onder meer dat – anders dan we met ons belastingstelsel beogen – de belastingdruk op het inkomen van de top 1% lager ligt dan die op het inkomen van de middengroepen.

Jaarlijks de vermogensverdeling in beeld brengen

Een belangrijk onderdeel van de beleidsrichting «Meten is weten» uit het IBO is dat het noodzakelijk is op meer consistente wijze inzicht te krijgen in de vermogensverdeling om dit thema in de reguliere besluitvorming goed mee te kunnen nemen. Het kabinet heeft het CBS daarom gevraagd om – conform de aanbevelingen uit dit IBO – jaarlijks rond de voorjaarsnota een infographic met relevante figuren over de vermogensverdeling op te stellen en te publiceren¹².

Inmiddels is met het Belastingplan 2023 een forse stap gezet in het evenwichtiger belasten van inkomen uit arbeid en vermogen, zoals hieronder toegelicht. Hieronder ga ik in op wat verder deze kabinetsperiode nog wordt aangepakt en welke maatregelen ik al genomen heb.

Reeds genomen maatregelen

Met het Belastingplan 2023 heeft het kabinet meerdere maatregelen genomen die bijdragen aan een evenwichtigere vermogensverdeling:

- De jubelton in de schenkbelasting is per 2023 verlaagd en wordt per 2024 helemaal afgeschaft.
- Het lenen van de eigen bv van dga's is per 2023 beperkt tot € 700.000
- De doelmatigheidsmarge van het gebruikelijk loon van dga's is per 2023 afgeschaft.
- Het lage Vpb-tarief is per 2023 verhoogd van 15% naar 19% en de schijfgrens voor dit lage tarief is verlaagd van € 395.000 naar € 200.000.
- Het box 3-tarief wordt in stapjes van 1% verhoogd naar 34% in 2025 in combinatie met een verhoging van het heffingsvrij vermogen van circa € 50.000 naar circa € 57.000.
- De zelfstandigenaftrek wordt sneller afgebouwd en verder verlaagd naar € 900.
- Het gedifferentieerde tarief in box 2 wordt per 2024 aangepast naar 24,5% tot een box 2-inkomen van € 67.000 en 31% voor het inkomen daarboven.
- De periodieke giftenaftrek in de inkomstenbelasting wordt per 2023 afgetopt op € 250.000 per huishouden.
- Ten slotte heeft het kabinet een taakstellende opbrengst ingeboekt oplopend tot structureel € 550 miljoen voor de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies en oneigenlijk gebruik van fiscale regelingen.

Met deze maatregelen heeft het kabinet een belangrijke eerste stap gezet in het herstel van globaal evenwicht en in het evenwichtiger belasten van inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen.

Invulling taakstellende opdracht belastingconstructies en fiscale regelingen

Bij Miljoennota 2023 heeft het kabinet besloten tot een taakstellende opdracht van € 162 miljoen per 2024 oplopend tot € 550 miljoen structureel vanaf 2027 voor de aanpak van opmerkelijke belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Het kabinet heeft aangegeven te kiezen voor een gefaseerde aanpak van de invulling van de taakstelling. In de Voorjaarsnota 2023 is de eerste invulling van de aanpak van belastingconstructies en negatief geëvalueerde fiscale regelingen gepresenteerd die moet leiden tot een opbrengst van € 162 miljoen in 2024. Onderdeel daarvan is in ieder geval het standaard aanmerken van

¹² Deze infographic is als bijlage 13 van de Voorjaarsnota naar uw Kamer gezonden.

verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) in de schenk- en erfbelasting en de doorschuifregeling (DSR) in de inkomstenbelasting. Als placeholder voor de taakstellende opdracht geldt het tarief eerste schijf van de inkomstenbelasting. De invulling voor taakstelling van 2025 en verder volgt op latere momenten.

In de afgelopen maanden zijn langs drie kanalen opmerkelijke belastingconstructies geïnventariseerd: 1) internetconsultatie, 2) via de landelijke vakcoördinatoren van de Belastingdienst en 3) binnen het kerndepartement Financiën. Het kabinet heeft bij de invulling van de taakopdracht nadrukkelijk gekeken naar constructies met betrekking tot het gehele belastingstelsel. Het gaat hierbij om het zodanig structureren, omvormen dan wel schuiven van transacties, inkomen, winst en vermogen zodat zo min mogelijk belasting wordt betaald. Dit gebruik staat op gespannen voet met wat met de wetgeving bij invoering is beoogd.

Uit de inventarisatie kwamen verschillende zaken naar voren. De geïnventariseerde belastingconstructies zijn als volgt gecategoriseerd:

- Categorie 1: Aanpak van deze constructies is rijp voor besluitvorming in voorjaar 2023. Het gaat daarbij om concrete maatregelen die mee kunnen lopen in het Belastingplan 2024 dan wel Belastingplan 2025 en uitvoerbaar zijn per 2024 of 2025.
- Categorie 2: Aanpak van betreffende constructies is wenselijk en oplossingsrichtingen zijn in beeld maar deze oplossingsrichtingen dienen de komende periode verder te worden onderzocht op onder andere (juridische) haalbaarheid en effectiviteit. Daarom kunnen deze oplossingsrichtingen nog niet meelopen in de voorjaarsbesluitvorming maar vindt komende maanden onderzoek plaats, ten behoeve van mogelijke besluitvorming in de zomer 2024, waarbij de wetgeving in het pakket Belastingplan 25 zal worden opgenomen.
- Categorie 3: Het gaat hier om respectievelijk;
 - fundamentele knelpunten die grondig vervolgonderzoek vereisen naar mogelijke en wenselijke oplossingsrichtingen en deze kabinetsperiode niet realiseerbaar zijn.
 - constructies die worden aangepakt in reeds voorgenomen beleid (zoals de hervorming van box 3),
 - handhavingsproblemen vanwege onder andere een gebrekkige informatiepositie van de Belastingdienst en
 - restcategorie (zeer lastig aan te pakken, complex en weinig opbrengst)

Het kabinet heeft dit voorjaar besloten om de volgende constructies aan te pakken. Een deel van de maatregelen betreffen een versoering van fiscale regelingen, waardoor constructies minder lucratief dan wel niet meer mogelijk zijn.

1. Aanpak vastgoedaandelentransacties met een overgangsrecht
2. Standaard aanmerken van aan derden verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR en DSR
3. Dividendstripping (geen lastenrelevante opbrengst)
4. Verlagen drempel earningstrippingmaatregel voor vastgoedlichamen met (aan derden) verhuurd vastgoed

Maatregelen 1 tot en met 3 lopen mee in het Belastingplan 2024 en maatregel 4 in het Belastingplan 2025. Uitvoering van de aanpak vastgoedaandelentransacties vergt het werven van extra capaciteit en specifieke kennis, waarvoor de krappe arbeidsmarkt een uitdaging vormt. Dit is een aandachtspunt bij de verdere vormgeving en inwerkingtredingsdatum. Naast de taakopdracht is in de kabinetsreactie op het IBO Vermogensverdeling aangegeven om jaarlijks met een lijst met opmerkelijke belastingconstructies te komen die als bijlage mee wordt gestuurd bij de Voorjaarsnota. Hierover is bij de Algemene Financiële Beschouwingen

motie Grinwis/Maâtoug aangenomen.¹³ Het kabinet heeft bij Voorjaarsnota 2023 (bijlage 12) hier voor het eerst gevolg aan gegeven.

Eenvoudiger, doelmatiger en evenwichtiger maken van de bedrijfsopvolging

De bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) heeft als doel om te voorkomen dat verschuldigde belasting de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt bij bedrijfsoverdrachten. Ook de doorschuifregeling in de inkomstenbelasting bij schenking of vererving van een aanmerkelijk belang heeft hetzelfde doel. De BOR en DSR zijn vorig jaar door het CPB geëvalueerd.¹⁴ In december vorig jaar is de kabinetsreactie op deze evaluatie naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁵ Daarin is aangegeven dat het kabinet nog steeds achter de doelstelling van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen staat, maar het wel van groot belang vindt dat knelpunten (zowel voor ondernemers als de Belastingdienst) in de BOR en DSR worden geadresseerd en dat oneigenlijk gebruik van de BOR wordt aangepakt.

In de brief die ik met de Minister van EZK uiterlijk in juni naar uw Kamer stuur, zal ik ingaan op de bevindingen van het in de kabinetsreactie aangekondigde vervolgonderzoek en de daaruit voortvloeiende maatregelen. In de Voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet gekozen voor de volgende maatregelen:

1. Het afschaffen van de 5% doelmatigheidsmarge in de BOR en DSR;
2. Keuzevermogen slechts voor de BOR en DSR kwalificeren voor zover in de onderneming gebruikt;
3. Toegang BOR en DSR beperken tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% (met uitzondering van preferente aandelen die in het kader van bedrijfsopvolging zijn uitgegeven en met behoud van de huidige verwateringsregeling);
4. Versoepelingen van de bezits- en voortzettingseis BOR;
5. Aanpak constructies (dubbel-BOR en rollatorinvesteringen BOR);
6. Verlaging vrijstelling goingconcernwaarde BOR van 85% naar 70% en verhoging van de drempelwaarde naar € 1.5 miljoen.

Een belangrijk aandachtspunt voor de inwerkingtredingsdata en vormgeving van de DSR-maatregelen is dat de ICT-inpassing kan concurreren met de prioritaire modernisering van de ICT en de maatregelen rondom Box 3. Komende periode worden de BOR/DSR maatregelen inclusief de inwerkingtredingsdata van de verschillende onderdelen, in samenspraak met de uitvoering, verder uitgewerkt.

Box 3

Bij box 3 gaat het over respectievelijk 1) het rechtsherstel voor eerdere belastingjaren, 2) de aanpassing van de huidige regelgeving zoals deze geldt sinds inwerkingtreding van de Overbruggingswet box 3, en 3) de voorbereiding van een toekomstig stelsel op basis van werkelijk rendement. Voor wat betreft het verleden moest het rechtsherstel naar aanleiding van het Kerstarrest onder grote tijdsdruk tot stand komen en worden uitgevoerd door de Belastingdienst. Inmiddels is het rechtsherstel op basis van de spaarvariant voor oude belastingjaren grotendeels afgerond en wordt het automatisch toegepast op aangiftes over het belastingjaar 2022.

¹³ Kamerstukken II 2022–2023, 36 200, nr. 99.

¹⁴ Het gaat hier specifiek om de vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR.

¹⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 32 637, nr. 525.

De spaarvariant vormt ook de basis van het huidige box 3-stelsel sinds inwerkingtreding van de Overbruggingswet box 3. Er is besloten tot drie maatregelen om het huidige box 3-stelsel aan te passen. Deze worden in de bijlage genoemd¹⁶ en in de box 3-brief van 26 april toegelicht.¹⁷

Tot slot heeft het afgelopen jaar meerdere malen overleg met Uw Kamer plaatsgevonden over het toekomstige stelsel op basis van werkelijk rendement. Dit is een grote wijziging in het belastingstelsel die was aangekondigd in het coalitieakkoord. Een wetsvoorstel daarvoor is in de maak. Ik streef ernaar in het derde kwartaal hiervoor een internetconsultatie te openen.

D. Ondernemen en tegengaan belastingontwijking

Het kabinet vindt dat het bedrijfsleven een belangrijke bijdrage levert aan onze brede welvaart. Het kabinet werkt dan ook continu aan een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat voor bedrijven en ondernemers die een bijdrage aan de werkelijke economie van Nederland. Tegelijkertijd zet het kabinet de aanpak van belastingontwijking onverminderd voort. Deze richt zich op bedrijven die veel minder belasting betalen dan van hen verwacht mag worden, zij het in Nederland of elders.

Vestigings- en ondernemingsklimaat

In oktober 2022 heeft het kabinet de strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland opgesteld.¹⁸ Hierin is ook aandacht voor belastingen. Belastingen zijn, naast andere factoren, een relevante factor voor de omvang van investeringen en locatiebeslissingen van bedrijven.

Het kabinet heeft een aantal belangrijke fiscale maatregelen genomen om het ondernemingsklimaat in Nederland te verbeteren. Per 1 januari 2023 heeft het kabinet de fiscale regeling voor aandelenoptierechten aangepast.¹⁹ Het kabinet investeert ook in het mkb. Hiervoor is vanaf 2023 tot en met 2027 elk jaar € 500 miljoen en vanaf 2028 € 600 miljoen uitgetrokken. Hiermee worden onder meer de budgetten van de EIA en de MIA verhoogd, willekeurige afschrijving voor aangewezen bedrijfsmiddelen in 2023 mogelijk gemaakt en de WBSO geïndexeerd²⁰.

Het kabinet zal oog blijven hebben voor het belang dat bedrijven hechten aan stabiele, eenvoudige en uitvoerbare wetgeving. Daarmee voldoet het kabinet aan de motie van de leden Van Dijk en Stoffer.²¹ Als maatregelen belangrijke effecten op het vestigingsklimaat kunnen hebben, dan zal het kabinet die zo veel mogelijk beschrijven, in lijn met de motie-Idsinga c.s.²²

Tot slot is Nederland voorstander van internationale afspraken op het gebied van de belastingheffing van internationaal opererende bedrijven. Internationale harmonisatie van belastingregels creëert een gelijk speelveld met andere landen. Bij het bepalen van de beleidsinzet op internationaal niveau houdt het kabinet oog voor de effecten op het vestigings- en ondernemingsklimaat. Ook zal ik mij in Europees verband inzetten voor maatregelen die bijdragen aan het versterken van de interne

¹⁶ Maatregel 1 tot en met 4 in bijlage 1.

¹⁷ Kamerstukken II, 2023Z07721.

¹⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 32 637, nr. 513.

¹⁹ Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten, *Stb.* 2022, 539.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 38.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 109.

²² Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 95.

markt, die cruciaal is voor het Nederlandse vestigingsklimaat. Europese regelgeving kan een belangrijke rol spelen in het vereenvoudigen van grensoverschrijdend ondernemen, het verminderen van administratieve lasten en het versterken van de financiële weerbaarheid van bedrijven.

Aanpak van internationale belastingontwijking

Het Nederlandse belastingstelsel was vanwege zijn internationale oriëntatie kwetsbaar voor structuren die belasting ontwijken. Daarom heeft Nederland de afgelopen periode strenge maatregelen genomen om belastingontwijking te bestrijden. Nederland heeft daarbij zowel internationale afspraken tegen belastingontwijking streng geïmplementeerd als nationale maatregelen genomen om belastingontwijking aan te pakken.²³

Het kabinet informeert uw Kamer daarom jaarlijks in oktober over de monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking. Uit de beschikbare gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt al een aanzienlijke daling van rente-, royalty-, en dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties van € 38,5 miljard in 2019 naar € 6 miljard in 2021. Daaruit leid ik af dat de bronbelasting op renten en royalty's al effect sorteert. Daar komt vanaf 2024 de bronbelasting op dividenden nog bovenop. Het IMF en de Europese Commissie erkennen dat Nederland op de goede weg is.²⁴

Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking onverminderd voort. Internationale belastingontwijking is het meest effectief aan te pakken met een gecoördineerde internationale aanpak. Bij nationale maatregelen bestaat het risico dat belastingontwijking zich alleen verplaatst. Daarom ligt de focus van het kabinet nu op internationale maatregelen. Het wetsvoorstel voor de minimumbelasting voor multinationals (Pijler 2) biedt het kabinet naar verwachting nog voor de zomer aan uw Kamer aan. Het kabinet blijft zich maximaal inspannen om ook het dossier over de verdeling van winsten en heffingsrechten (Pijler 1) succesvol verder te brengen.

Een deel van de aanpak ziet op het tegengaan van het misbruik van doorstroomvennootschappen. Ik heb aan het lid Van Raan toegezegd om terug te komen hoe de impact van belastingontwijking doorwerkt in rapportages over brede welvaart. Het kabinet heeft eerder op verzoek van uw Kamer²⁵ het CBS gevraagd te kijken of het mogelijk is een indicator hierover op te nemen in de Monitor Brede Welvaart. Het is echter gebleken dat dit momenteel niet mogelijk is door technische beperkingen en beschikbaarheid van de gegevens.²⁶ Wel zal ik uw Kamer in de hiervoor genoemde monitoringsbrief jaarlijks informeren over rente-, royalty- en dividendstromen vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland en vanuit Nederland naar laagbelastende jurisdicties.

Dit laat onverlet dat het kabinet doorstroomvennootschappen verder wil aanpakken. De Commissie doorstroomvennootschappen²⁷ geeft aan dat bij de aanpak van doorstroomvennootschappen een internationale aanpak

²³ Zie tabel 1 in: Kamerstukken II 2022/23, 36 273, nr. 3.

²⁴ IMF: Kingdom of the Netherlands–the Netherlands: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Kingdom of the Netherlands–the Netherlands (imf.org), Country Report No. 2021/243, November 2021.

Europese Commissie: Aanbeveling van de raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland (COMM (2022) 621).

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 830, nr. 20.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 180, nr. 29.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 286, blg-1007733.

de voorkeur geniet. Het kabinet verwelkomt daarom het EU-richtlijnvoorstel²⁸ (Unshell) om misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken. Nederland zet zich bij de richtlijnonderhandelingen actief in en neemt de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen daarin zo veel mogelijk mee.

Ook door belastingdiensten uit verschillende landen beter te laten samenwerken, kan internationale belastingontwijking beter tegengegaan worden. Daarom sta ik positief tegenover het DAC8-voorstel van de Europese Commissie²⁹. Naast het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen belastingdiensten, zorgt dit voorstel ervoor dat crypto-bezittingen beter belast kunnen worden.

Het kabinet wijst er echter op dat het óók nationale stappen blijft zetten tegen belastingontwijking, in aanvulling op de internationale focus, waarvan ik er twee wil benoemen: het kabinet werkt aan het introduceren van een open norm voor de vermogensseis bij doorstromers. Het kabinet zal in de komende periode bezien of, en zo ja, op welke wijze een open norm kan worden geïntroduceerd in artikel 8c Wet Vpb 1969. Het kabinet komt hierop naar verwachting vóór de zomer terug bij uw Kamer.

Op dit moment worden twee maatregelen uitgewerkt voor de versterking van de aanpak van dividendstripping in een wetsvoorstel. De eerste maatregel ziet op het wettelijk vastleggen van een zogenoemde registratiedatum. De tweede maatregel ziet op het aanpassen van de bewijslastverdeling ter verbetering van de bewijspositie van de inspecteur. Naar verwachting zal dit voorstel op Prinsjesdag 2023 worden gepresenteerd.

Fiscale aandachtspunten stoppersregelingen

In het kader van de voorjaarsnota heeft het kabinet besloten de toepassing van de herinvesteringsreserve bij een staking van een gedeelte van een onderneming (gedeeltelijke staking) als gevolg van overheidsingrijpen te verruimen. Hierdoor wordt gebruik van de herinvesteringsreserve toegankelijker voor onder andere stoppende agrariërs.³⁰ De betreffende wetgeving zal meelopen in het Belastingplan 2024. Uw Kamer ontvangt na het openstellen van de stoppersregelingen een brief met een nadere toelichting op de fiscale aandachtspunten bij stoppersregelingen.

Aanpassing wetsvoorstel fgr/vbi/fbi

Recent heeft de internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel Wet aanpassing fonds voor gemene rekening, vrijgestelde beleggingsinstelling en fiscale beleggingsinstelling plaatsgevonden. Gelet op de reacties is het kabinet voornemens de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen aan te passen. Deze aanpassing geeft belastingplichtigen meer ruimte om de beoogde herstructureringen door te voeren. Dit houdt onder andere in dat het overgangsrecht (met doorschuif faciliteiten) dat in die wetsvoorstellen is opgenomen, geldt voor het jaar 2024 en dat de wijziging van de materiële bepalingen, zoals de wijziging van de definitie van fonds voor gemene rekening en het afschaffen van de open commanditaire vennootschap, geldt met ingang van 1 januari 2025. De inwerkingtredingsdatum van de vastgoedmaatregel wijzigt niet, dit blijft

²⁸ Richtlijn met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen op het gebied van belastingen en de aanpassing van Richtlijn 2011/16/EU (administratieve samenwerkingsrichtlijn).

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr. 3600.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 350, nr. 1, p. 42 en p. 46.

1 januari 2025. Beide wetsvoorstellen worden op dit moment uitgewerkt en op Prinsjesdag 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden.

E. Wonen en gezondheid

Naar aanleiding van het coalitieakkoord 2021–2025 heeft het kabinet een aantal maatregelen getroffen die effect hebben op de woningmarkt. Een belangrijke maatregel die is genomen is het afschaffen van de verhuurderheffing per 1 januari 2023. Door afschaffing van deze heffing ontstaat meer investeringscapaciteit. Daarnaast is de leegwaarderatio (LVR) geactualiseerd per 1 januari 2023. Daarnaast is per 1 januari 2023 de schenkingsvrijstelling eigen woning (de jubelton) verlaagd en per saldo per 1 januari 2024 afgeschaft. Ook hebben er aanpassingen aan box 3 plaatsgevonden naar aanleiding van het zogenaamde Kerstarrest. De hoogte van de forfaits, waaronder die voor vastgoed en (hypotheek-)schulden, is in een eerdere brief aan uw Kamer toegelicht.³¹ Tot slot is het algemene tarief van de overdrachtsbelasting verhoogd van 8% naar 10,4%. Deze maatregel dient om starters en doorstromers een relatief betere positie te geven ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, op de koopwoningmarkt.

Vervolgstappen wonen

In de vorige beleids- en uitvoeringsagenda heb ik aangegeven een visie op de eigenwoningregeling te willen te ontwikkelen. Ik wil in deze visie inzichtelijk maken wat de bevindingen van het onderzoek naar de fiscale regelingen, de beleidsdoorlichting Woningmarkt en de reeds bestaande onderzoeken in samenhang betekenen. Ik streef ernaar om mijn visie in de loop van 2024 aan uw Kamer te doen toekomen.

Gezondheid

Het kabinet heeft werk gemaakt van de doelen uit het Nationaal Preventieakkoord door in het Belastingplan 2023 een aantal maatregelen te treffen. Zo is per 2024 de tabaksaccijns verhoogd zodat de gemiddelde verkoopprijs voor een pakje sigaretten op ongeveer € 10 uitkomt. Daarnaast wordt de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken per 1 januari 2024 verhoogd naar € 26,13 per hectoliter, waarbij mineraalwater per 1 januari 2024 wordt uitgezonderd.

Het kabinet onderzoekt of de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, zoals frisdranken, zo kan worden aangepast dat de consumptie van suiker via frisdrank wordt verminderd. Gezamenlijk met de Staatssecretaris van VWS zal ik uw Kamer voor het zomerreces over de uitkomsten van dit onderzoek informeren. Verder start het kabinet een onderzoek naar een mogelijke belasting op andere suikerhoudende producten dan alcoholvrije dranken.

Het kabinet komt voor de zomer met een kabinetsreactie op het onderzoek naar de overheveling van groente en fruit naar het nultarief in de btw.³²

F. Caribisch Nederland & lokaal belastinggebied

Caribisch Nederland

In de voorgaande beleids- en uitvoeringsagenda heb ik toegezegd met een pakket aan hervormingen voor het belastingstelsel van de BES

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 139.

³² Kamerstuk II, 2022/23, 05539.

eilanden te komen. Ik zal dit jaar een voorstel doen voor deze herziening. Het ontwerp hiervan bevat inmiddels 30 verschillende wijzigingen die verband houden met alle aspecten van het stelsel. Een overzicht hiervan vindt u in bijlage 2. Deze wijzigingen zijn onderverdeeld in drie delen:

1. een separaat wetsvoorstel Belastingplan Caribisch Nederland 2024;
2. de eindejaarsregeling 2023;
3. het eindejaarsbesluit 2023.

De wijzigingen van de Belastingwet BES ter zake van de invoering van de Wet minimumbelasting 2024 in Nederland zijn hier overigens nog niet in meegenomen.

Lokaal belastinggebied

In het Coalitieakkoord is opgenomen dat bij het uitwerken van een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025, de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken, inclusief bijbehorende randvoorwaarden zoals die ook door de medeoverheden worden gehanteerd. Op gemeentelijk niveau zie ik in samenspraak met de Vereniging Nederlandse Gemeenten welke mogelijkheden er zijn qua modernisering en mogelijk ook qua uitbreiding van het belastinggebied. Voor wat betreft het provinciaal belastinggebied speelt dat door het invoeren van een systeem van Betalen Naar Gebruik (BNG) in 2030 de opcenten vervallen of anders worden vormgegeven. Samen met het Interprovinciaal Overleg zie ik dan ook welk alternatief belastinggebied wenselijk is. Voor wat betreft beide overheidslagen wordt in gezamenlijkheid met het Rijk de komende periode de beoordeling gemaakt wat reële opties zijn.

G. Arbeid en inkomen

De Russische inval van Oekraïne heeft grote gevolgen gehad voor de Nederlandse economie: in het bijzonder kwetsbare huishoudens liepen het gevaar door het ijs te zakken als gevolg van de energieprijzen. Als kabinet hebben we besloten een breed palet aan fiscale en andere maatregelen te nemen om burgers te steunen en deze onzekerheid te verminderen. Doorrekeningen van onder andere het CPB³³ laten zien dat deze maatregelen werken. Aanpassing van de economie, door stijging van de lonen en verduurzaming, leidt tot koopkrachtherstel voor veel huishoudens. Naar verwachting zullen de blijvende hogere energieprijzen echter ook leiden tot een stijging van het aantal huishoudens dat niet rond kan komen. Om dit te voorkomen heeft het kabinet maatregelen uitgewerkt om hen gericht ondersteuning te bieden³⁴. Tegelijkertijd neemt het kabinet maatregelen om de arbeidsmarkt beter in balans te brengen en daarmee toekomstbestendig te houden.³⁵

Koopkracht

Alle huishoudens merken de gevolgen van de gestegen energierekening en de hoge inflatie voelt iedereen. Daarom heeft het kabinet met Prinsjesdag een groot pakket aan maatregelen gepresenteerd. Dit betrof deels ook fiscale maatregelen. Zo worden de lasten op arbeid structureel verlaagd. Hiertoe heeft het kabinet in het Belastingplan 2023 een intensivering van de arbeidskorting van ruim drie miljard opgenomen, waarvan een half miljard bovenop de verhoging uit het coalitieakkoord is

³³ Centraal Economisch Plan 2023, CPB, CPB-Raming maart 2023: Centraal Economisch Plan 2023.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 354.

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176.

gekomen, en het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting verlaagd.

De onbelaste reiskostenvergoeding is per 2023 verhoogd naar € 0,21 en wordt verder verhoogd naar € 0,22 per 2024. Door de verhoging is het voor werkgevers mogelijk om een onbelaste reiskostenvergoeding aan hun werknemers te geven tot maximaal € 0,21 (en per 2024: € 0,22) per zakelijke kilometer (inclusief woon-werkverkeer). De vrije ruimte in de werkkostenregeling is per 2023 verhoogd. Deze maatregel heeft ten doel om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om hun werknemers te compenseren voor de hoge inflatie.

Arbeidsmarkt: Toekomstbestendiger werken met en als zelfstandige(n)

Om de balans te herstellen op het gebied van werken met zelfstandigen en als zelfstandige zijn maatregelen langs drie lijnen nodig: het creëren van een gelijk speelveld, verduidelijking van de wet- en regelgeving en verbetering van de handhaving. Het kabinet heeft uw Kamer over de inzet rond dit thema geïnformeerd in de brief «Voortgang werken met en als zelfstandige(n)».³⁶

Voor het gelijk speelveld is met het pakket Belastingplan 23 besloten om de zelfstandigenaftrek verder af te bouwen en de fiscale oudedagsreserve uit te faseren.³⁷ Daarnaast werkt het kabinet aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, aan het versterken van de positie van zelfstandigen in de SER en aan een uitbreiding van de collectieve onderhandelingsmogelijkheden voor zzp'ers. Ook wordt in de Wet toekomst pensioenen naar een arbeidsvormneutraal pensioen gewerkt door de tweede en derde pijler verder te harmoniseren.

Het kabinet wil «werken in dienst van» (gezag) uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek verduidelijken waarmee het onderscheid tussen werken «in dienst van» en het werken als zelfstandige duidelijker wordt. Ook werkt het kabinet aan een rechtsvermoeden van een arbeidsovereenkomst, gekoppeld aan een uurtarief. De planning is erop gericht dat het kabinet begin 2024 het uiteindelijke voorstel bij uw Kamer indient en voor 1 januari 2025 de wetgeving publiceert.

Daarnaast zal het kabinet de handhaving, binnen de mogelijkheden van de bestaande wet- en regelgeving, op korte termijn versterken en verbeteren en uiterlijk op 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium volledig op te heffen.

Er is een goede balans gezocht tussen wat op korte termijn haalbaar is voor de Belastingdienst vooruitlopend op het realiseren van een gelijk speelveld en duidelijkere wetgeving, en wat op termijn gewenst is als de drie lijnen gerealiseerd zijn. De activiteiten gericht op het versterken en verbeteren van de handhaving op korte termijn zijn nader uitgewerkt in het *Handhavingsplan arbeidsrelaties 2023*, dat op de website van de Belastingdienst is gepubliceerd. De handhaving vindt plaats volgens de algemene Uitvoerings- en Handhavingsstrategie van de Belastingdienst.³⁸

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246.

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 2.

³⁸ Beschikbaar via: <https://over-ons.belastingdienst.nl/organisatie/uitvoerings-handhavingsstrategie/>.

Een integer belastingstelsel vraagt een bijdrage van alle burgers en bedrijven. Dit geldt voor burgers en bedrijven, maar nadrukkelijk ook voor belastingadviseurs.³⁹

In dat kader is ook de Tax Governance Code van VNO-NCW relevant. Deze code geeft invulling aan de wijze waarop maatschappelijke verantwoordelijkheid en transparantie onderdeel uitmaakt van het fiscale beleid en de structuur van ondernemingen. Bij de publicatie van de Tax Governance Code hebben meer dan veertig bedrijven de Code omarmt, en inmiddels is het aantal deelnemende bedrijven verder toegenomen. Ik verwelkom deze ontwikkeling zeer, en acht het van belang dat ook de Nederlandse staatsdeelnemingen hier het goede voorbeeld laten zien. Ik ben voornemens om in het nog te verschijnen handboek *maatschappelijk verantwoord ondernemen* dat wordt gehanteerd in het deelnemingenbeleid hier concreet invulling aan te geven.

Wat betreft de rol van fiscaal dienstverleners en belastingadviseurs bij (het voorkomen van) agressieve fiscale constructies heb ik eerder aangegeven⁴⁰ dat het kabinet niet van plan is op korte termijn wettelijke maatregelen te nemen. Aangezien er reeds bestaand instrumentarium bij branche- of beroepsorganisaties bestaat en het kabinet bovendien het voorstel van de Europese Commissie afwacht (SAFE). Dit voorstel behelst gedragsregels voor zogenoemde faciliterende dienstverleners die fiscale constructies of regelingen aanbieden die leiden tot belastingontduiking of agressieve fiscale planning buiten de EU. Dit voorstel wordt deze zomer verwacht.⁴¹

Op dit moment werk ik aan een Kamerbrief over (kwetsbare) burgers die geconfronteerd worden met ondermaatse kwaliteit van werkzaamheden door fiscaal dienstverleners bij hulp bij de aangifte. Op korte termijn kom ik in deze brief terug op de vraag of en welke vervolgstappen ik op dit gebied en voor deze doelgroep nodig acht.

Ik heb in de vorige Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda aangegeven een belangrijke rol te zien voor opleidingen die de fiscale experts van de toekomst opleiden. Ik ben voornemens in mijn ambtsperiode alle universiteiten en hogescholen met fiscale opleidingen aan te doen voor een college.

Wat betreft het vraagstuk van de onafhankelijkheid en academische vrijheid van wetenschappers in geval van externe financiering benoem ik graag de initiatieven van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de UNL (de koepelorganisatie van universiteiten) en universiteiten op dit vlak. De universiteiten hebben ten aanzien van meer transparantie eerste belangrijke stappen gezet door informatie over bijzondere hoogleraren met de bijhorende externe financieringsbronnen op hun website te zetten, waaronder ook leerstoelen met betrekking tot fiscale zaken. UNL heeft deze informatie gebundeld tot een overzicht dat op haar website staat en raadpleegbaar is⁴². UNL gaat ook onderzoeken hoe dit

³⁹ Zie wat betreft (de vorm van) de inbreng van maatschappelijke organisaties in het parlementaire proces en de onafhankelijkheid van wetenschappers in adviescommissies op het gebied van fiscaliteit de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda 2022. Kamerstukken II, 2022/23, 32 140, nr. 119, Bijlage I.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 273, nr. 2.

⁴¹ Voorstel voor een Europese richtlijn om de rol van enablers bij het faciliteren van belastingontduiking en agressieve fiscale planning aan banden leggen in de Europese Unie (Securing the Activity Framework of Enablers – SAFE).

⁴² Beschikbaar via: <https://universiteitenvannederland.nl/extern-gefinancierde-hoogleraren.html>.

overzicht van bijzonder hoogleraren en externe financieringsbronnen op haar website uit te breiden is met het deel van de gewone leerstoelen die niet gefinancierd worden uit de eerste geldstroom, maar externe financieringsbronnen hebben. Op die manier ontstaat meer transparantie. De Minister van OCW heeft UNL gevraagd een landelijk, uniform en openbaar register voor nevenwerkzaamheden van in elk geval hoogleraren, inclusief bijzonder hoogleraren, in te richten. Op dit moment wordt een implementatieonderzoek naar dit register uitgevoerd door UNL zodat het eind 2023 in werking kan treden.

I Menselijke maat en rechtsbescherming

Het werk aan deze beleidsprioriteit is een belangrijke stap in het herwinnen van het vertrouwen van burgers in de overheid.

Rechtsbescherming

In het coalitieakkoord staat dat er een laagdrempelige, onafhankelijke fiscale rechtshulp naar voorbeeld van de Amerikaanse «Taxpayers Advocate Service» zal komen. In mei zal er een Kamerbrief worden verstuurd waar wordt ingegaan op de inrichting aan de hand van de vier taken die in de Kamerbrief⁴³ van 20 oktober 2022 worden toegelicht.

In dit kader heb ik uw Kamer op 23 maart 2023 geïnformeerd over het plan van aanpak ten aanzien van de no-cure-no-pay problematiek zoals die binnen de BPM en WOZ is waargenomen⁴⁴. Ik ben o.a. voornemens om met Prinsjesdag wetgeving aan te bieden waardoor vergoedingen voor procedures voor de WOZ en de BPM uitsluitend nog worden uitgekeerd aan de belanghebbende. De belanghebbende wordt zich hierdoor beter bewust van de kosten en inspanningen van de overheid die hiermee gepaard gaan. Verder wil ik een apart regime voor het recht op een proceskostenvergoeding voorstellen voor de WOZ en de BPM.

De Belastingdienst streeft ernaar dat een belastingplichtige via een laagdrempelige en eenvoudige manier vergissingen in de aangifte kan herstellen. Dit draagt bij aan een responsieve overheid en een responsieve omgang met belastingaanslagen en andere fiscale beschikkingen die makkelijk te herstellen onjuistheden bevatten.⁴⁵ In het Belastingplan 2024 zal een voorstel worden opgenomen dat deze werkwijze beoogt te voorzien van een deugdelijke juridische basis. In aanvulling daarop wordt onderzocht op welke wijze «direct aanpassen» voor de lange termijn verder kan worden vormgegeven. Een doel hierbij is om het formeelrechtelijke heffingssysteem te moderniseren en te vereenvoudigen.

Bij het terugbetalen en de invordering van belastingsschulden zijn de menselijke maat en rechtsbescherming van groot belang. Eind 2022 heb ik uw Kamer de herijkte invorderingsstrategie van de Belastingdienst aangeboden⁴⁶ en is de herijking van de Invorderingswet 1990 afgerond.⁴⁷ In samenwerking met de Belastingdienst wordt de invorderingsstrategie dit jaar verder uitgewerkt en vervolgens omgezet in concrete maatregelen. Zo wordt met het Belastingplan 2024 voorgesteld om een hardheidsclausule te introduceren in de Invorderingswet 1990 en zullen er verbeteringen worden aangebracht in de rechtsbescherming bij geschillen over

⁴³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1126.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 29 279, nr. 776.

⁴⁵ Overeenkomstig het doel van de voorgestelde correctiemogelijkheid van kennelijke fouten bij de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

⁴⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1161.

⁴⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 510, nr. 106.

uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingschulden. Tot slot wordt het onderzoek naar de werking van en een eventueel alternatief voor het fiscale bodemrecht voortgezet.

Handhaving en sancties

In het fiscale bestuursrecht bestaan zowel verzuim- als vergrijpboetes⁴⁸. In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden om het boetestelsel te verbeteren voor belastingplichtigen en de Belastingdienst heeft het kabinet het voornemen om enkele knelpunten in de vergrijpboeteparaagraaf in de AWR weg te nemen. Daarnaast wordt er op dit moment een onderzoek naar de effectiviteit van verzuimboetes opgezet. De uitkomsten van dat onderzoek zullen betrokken worden bij het eerder aangekondigde onderzoek naar de mogelijkheden om op termijn een nieuw verzuimboeteregime te ontwikkelen.⁴⁹

Gegevens

In de aanbiedingsbrief bij het belastingplanpakket van vorig jaar is een onderzoek naar de werking van de informatiebeschikkingsprocedure aangekondigd. De Universiteit Leiden is van start gegaan met het onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek is of de in het in 2016 gepubliceerde evaluatierapport geconstateerde knelpunten in de informatiebeschikkingprocedure nog steeds bestaan en of er nieuwe knelpunten zijn ontstaan. Het onderzoek zal onder meer bestaan uit het afnemen van interviews onder belastingadviseurs, advocaten en belastingambtenaren. De planning is dat het onderzoeksrapport in het najaar wordt opgeleverd. Het kabinet zal daarna bezien of het rapport aanleiding geeft tot het voorstellen van een wetswijziging.

3. Conclusie

Goed beleid vergt scherpe keuzes die niet zonder oog voor de uitvoering gemaakt kunnen worden. Ik hoop dat het bovenstaande duidelijk maakt dat erkenning van deze realiteit niet leidt tot minder ambitie. Ik zie ernaar uit met uw Kamer in debat te gaan over en verder te werken aan een beter belastingstelsel.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

⁴⁸ Een verzuimboete kan worden opgelegd als geconstateerd wordt dat een verzuim is begaan, bijvoorbeeld het niet of te laat doen van aangifte of het niet of te laat betalen van belasting. Voor het opleggen van een vergrijpboete is opzet of grove schuld vereist. Verzuim- en vergrijpboetes zijn daarmee zeer verschillend van aard.

⁴⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1119.