

32140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 251
Financiën

Brief van de staatssecretaris van

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2025

Ons belastingstelsel verandert continu, met als doel om het belastingstelsel beter te maken en onze publieke voorzieningen en maatschappelijke opgaven te kunnen financieren. Om inzicht te bieden in de keuzes die dit kabinet daarbij maakt en om hierover op tijd en goed geïnformeerd met uw Kamer in debat te kunnen gaan, stuur ik u de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda 2025. Met deze agenda zet ik een goed gebruik voort om uw Kamer in het voorjaar te informeren over de koers die ik als staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane vaar op het gebied van belastingbeleid en de uitvoering daarvan. Daarmee bouw ik voort op de Fiscale strategische agenda 2024-2028 van mijn voorganger.¹

Er liggen grote opgaven op fiscaal gebied en op een aantal van deze opgaven hebben we in de afgelopen maanden stappen kunnen zetten. In deze brief ga ik in op de voortgang van een groot aantal van deze fiscale onderwerpen. Daarin zijn ook de uitkomsten van de voorjaarsbesluitvorming betrokken. Daarnaast ga ik in op de uitvoerbaarheid van het beleid en de stappen die het kabinet daarin zet. Zoals bekend staat de Belastingdienst voor verschillende uitdagingen, hierin bent u recent meegenomen in de stand-van-zakenbrief van 6 maart 2025. Ik licht toe hoe tegen deze achtergrond het uitvoeringsperspectief vroegtijdig is meegenomen in beleidsvorming en besluitvorming en de aandachtspunten die daaruit volgen voor de komende periode. De brief is als volgt opgebouwd:

1. Belangrijke uitkomsten voorjaarsbesluitvorming
2. Vereenvoudiging
3. Voortgang diverse fiscale dossiers
4. Werken met en als zelfstandige(n)
5. Internationale samenwerking
6. Vooruitblik wetgeving en het pakket Belastingplan 2026
7. Uitvoerbaar en begrijpelijk beleid
8. Slot

In bijlage 1 vindt u een overzicht van wetgeving zoals die nu voorzien is, inclusief maatregelen die niet expliciet genoemd

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 207.

worden in deze agenda. Ook vindt u daarin een overzicht van trajecten op het gebied van fiscaliteit die nu op Europees niveau lopen. In bijlage 2 is – in lijn met de toezegging in de Kamerbrief van 16 februari 2024 – een overzicht opgenomen van wetten of wetsartikelen die op enig moment bij Koninklijk Besluit in werking dienen te treden.² Bijlage 3 en 4 betreffen een tweetal onderzoeken die ik bij de aanvullende klimaatmaatregelen toelicht.

1. Belangrijke uitkomsten voorjaarsbesluitvorming

Vrijdag 18 april is de Voorjaarsnota 2025 met uw Kamer gedeeld en vandaag heeft de minister van Klimaat en Groene Groei aanvullende maatregelen aangekondigd om het klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 weer binnen bereik te krijgen. Ik vind het belangrijk om een aantal onderwerpen daaruit die mijn beleidsterrein raken nader toe te lichten. Volledigheidshalve merk ik op dat verderop in deze brief in het onderdeel Vereenvoudiging ingegaan wordt op de diverse belastingconstructies die – zoals aangekondigd in de Voorjaarsnota 2025 – aangepakt zullen worden. De vooruitblik naar het pakket Belastingplan 2026 zet uiteen welke maatregelen uit de voorjaarsbesluitvorming in dat pakket wetgeving worden opgenomen.

1.1 Afschaffing van het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport

Met de Voorjaarsnota 2025 heeft het kabinet het parlement geïnformeerd over de voorjaarsbesluitvorming waaronder de besluitvorming over de inkomsten. Daarin is vermeld dat conform de motie Van Dijk c.s.³ de verhoging van het btw-tarief op cultuur, media en sport naar 21% wordt teruggedraaid. Door middel van een zelfstandig wetsvoorstel in het Belastingplan 2026 zal de wet waarmee die wijziging werd voorgesteld (het Belastingplan 2025) worden gewijzigd. Dat wetsvoorstel zal ik op Prinsjesdag van dit jaar naar uw Kamer sturen. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat de posten die zien op cultuur, media en sport⁴ niet worden geschrapt uit de Wet op de omzetbelasting 1968 per 1 januari 2026. Bijgevolg zal het verlaagde tarief van 9% daarop van toepassing blijven. Het overgangsrecht dat ziet op 2025 kan door middel van het beleidsbesluit⁵ buiten toepassing blijven. Om de ondernemers en consumenten duidelijkheid te verschaffen zal het

² Kamerstuk 36 410 IX, nr. 41.

³ Kamerstuk 36 602 nr. 140.

⁴ Tabel I, onderdeel a, posten 29 en 30, en onderdeel b, posten 2, 3, 14, onder c, d en f, 17 en 21.

⁵ Stcrt. 2024 nr. 40471.

besluit zo spoedig mogelijk worden verlengd tot en met 31 december 2025. Het besluit zal ná inwerkingtreding van bovengenoemde wetswijziging worden ingetrokken.

1.2 Klimaat, energie circulaire economie en auto

Het kabinet neemt aanvullende maatregelen om het klimaatdoel van 55% emissiereductie in 2030 weer binnen bereik te krijgen. Vandaag heeft de minister van Klimaat en Groene Groei hierover een brief naar uw Kamer gestuurd. Als onderdeel van dit pakket zet het kabinet ook een extra stap in de vergroening van het belastingstelsel.

Ter voorbereiding hierop heeft mijn ambtsvoorganger in de Fiscale strategische agenda 2024 – 2028 aangekondigd nader onderzoek te doen naar het benodigd beprijzingsniveau om de klimaatdoelen voldoende te borgen. Dit onderzoek bestaat uit een combinatie van verschillende bestaande en nieuwe onderzoeken:

- 1) de tariefstudie van de CO2-heffing industrie (in 2024 uitgevoerd door PBL);
- 2) een nieuwe tariefstudie van de CO2-heffing glastuinbouw (uitgevoerd door Kalavasta en Berenschot);
- 3) een studie naar benodigd beprijzingsniveau voor woningen (uitgevoerd door CE Delft);
- 4) een studie naar benodigd beprijzingsniveau dienstensector en ETS2 industrie (uitgevoerd door Kalavasta);
- 5) een studie naar benodigd beprijzingsniveau in de veehouderij/akkerbouw (uitgevoerd door Kalavasta); en
- 6) tot slot een studie naar de hervorming van de autobelastingen (uitgevoerd door Revnext).

Waar mogelijk heeft het kabinet eerste concept-inzichten van deze studies meegenomen in de besluitvorming. De onderzoeken worden in de komende maanden afgerond en uiterlijk met Prinsjesdag met uw Kamer gedeeld en van een uitgebreidere appreciatie voorzien.

Op verzoek van uw Kamer⁶ heeft het kabinet in het kader van de voorjaarsbesluitvorming ook de verdere afbouw van fossiele regelingen gewogen. Het kabinet heeft – mede doordat ander normerend en beprijzend beleid effectiever is – vooralsnog geen nieuwe voornemens om fossiele regelingen op nationaal niveau af te bouwen, maar blijft voor de regelingen gericht op de industrie en energiesector inzetten op een Europese aanpak. Het kabinet doet wel een aantal voorstellen voor CO2-beprijzing – bijvoorbeeld voor de glastuinbouw en industrie. Deze fiscale maatregelen op het gebied van klimaat, energie, circulaire economie en auto licht ik hieronder nader toe. Om een zo groot mogelijk klimaateffect voor 2030 te realiseren, werk ik de benodigde wetgeving zo spoedig mogelijk uit en zal een groot deel worden opgenomen in het pakket Belastingplan 2026 (zie bijlage 1 voor een nadere toelichting).

In het verlengde van voorgaande merk ik op dat uw Kamer de motie Vermeer⁷ heeft aangenomen over het doorrekenen van de netto-effecten van de afbouw van fossiele regelingen op koopkracht van burgers. Het is reeds staande praktijk om bij beleidsvoorbereiding en wetgeving aandacht te hebben voor het financiële effect op burgers en bedrijven. Dit gebeurt onder andere in de Memorie van Toelichting van wetsvoorstellen alsmede in het afwegingskader op basis van artikel 3.1 van de comptabiliteitswet. Indien in de toekomst zal worden besloten over het afbouwen van fossiele rekeningen zullen hierin de netto-effecten op de koopkracht van burgers zichtbaar worden.

*Circulaire economie: plastic heffing, beprijzing
afvalverbrandingsinstallaties en aanbevelingen Ex'tax rapport*

In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken om per 2028 een circulaire polymerenheffing in te voeren. In het Regeerprogramma is afgesproken om deze heffing bij de VJN 2025 te wegen in samenhang met de circulaireplasticnorm, met oog voor economische effecten. Onderzoeksbureau Trinomics heeft in opdracht van het kabinet de beleidseffecten hiervan nader in kaart gebracht (zie bijlage 3). Vanwege de verwachte weglekeffecten heeft het kabinet besloten om de polymerenheffing en de circulaireplasticnorm allebei niet in te voeren. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de zorgen uit de sector over de gevolgen

⁶ Hiermee wordt de motie van de leden Thijssen en Kröger afgedaan (Kamerstuk 32 813, nr. 1452).

⁷ Kamerstuk 32 813 nr. 1456.

van een polymerenheffing op de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie en het polymeerverwerkende midden- en kleinbedrijf.

Het niet invoeren van de polymeren heffing leidt tot een budgettaire derving van 567 mln. vanaf 2028 (prijspeil 2025). Het kabinet neemt daarom de volgende alternatieve maatregelen:

- a) Hervorming afvalstoffenbelasting (met een taakstellende opbrengst): hierbij wordt onder andere gekeken naar verbreding van de grondslag en verhoging van het tarief voor storten met ontheffing. (deze maatregel wordt opgenomen in het pakket Belastingplan 2026);
- b) Inzetten budgettaire terugsluis opbrengst CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties; en
- c) Aan de 'Plastic tafel' vraagt het kabinet voorstellen, zoals hieronder beschreven. Voor nu stelt het kabinet als technische invulling voor om de CO₂-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties aan te scherpen (tarief naar 295 euro/ton CO₂ in 2030, afbouw van de AVI-correctiefactor vanaf 2030 naar 0 in 2033, handel in dispensatierechten wordt beperkt tot afvalverbrandingsinstallaties onderling) en om de afvalstoffenbelasting te verhogen. Beide maatregelen zullen worden opgenomen in het pakket Belastingplan 2026, tenzij de Plastic tafel voor aanvang van de augustusbesluitvorming van dit jaar (2025) tot een uitvoerbaar en gedragen alternatief beprijzend voorstel is gekomen dat past binnen hieronder genoemde randvoorwaarden en/of een andere dekking binnen het circulaire domein beter passend blijkt.

Tabel 2 - tarieven CO2-heffing afvalverbrandingsinstallaties in euro/ton CO2 en prijspeil 2025 (basispad en nieuw tariefpad als technische invulling)											
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035 +
Basispad	87,9	100,7	113,6	126,4	139,3	152,1	152,1	152,1	152,1	152,1	152,1
Nieuw tariefpad	87,9	100,7	149	198	247	295	295	295	295	295	295

Het kabinet gaat snel na de voorjaarsbesluitvorming via een Plastic tafel onder leiding van de Speciaal regeringsvertegenwoordiger circulaire economie (SCRE) in gesprek met relevante (maatschappelijke) stakeholders over hoe de transitie naar een circulaire economie kan worden versneld. Aan

deze Placictafel vraagt het kabinet om voor aanvang van de augustusbesluitvorming van dit jaar (2025) alternatieve uitvoerbare en gedragen normerende/beprijzende voorstellen uit te werken. Randvoorwaardelijk hiervoor is dat het pakket, inclusief de maatregelen genoemd over afvalverbrandingsinstallaties, leidt tot de voor de polymerenheffing ingeboekte € 567 mln. aan inkomsten (structureel, prijspeil 2025), een CO2-reductie van 2 Mton in 2030 (t.o.v. KEV 2024) in het CE-domein (incl. afvalverbrandingsinstallaties) en tot bevordering van de circulaire economie, bij voorkeur het aandeel circulaire plastics. Daarbij kan ook worden gekeken naar alternatieve heffingen in de plastic keten. Eerder is tijdens de ambtelijke verkenning naar de invulling van de plasticheffing al gekeken naar een plasticbelasting op eindproducten (zie bijlage 4 met eerste inzichten van onderzoeksbureau Ecorys).

Ter stimulering van de voorgestelde maatregelen staan middelen op het Klimaatfonds in reservering. Op Prinsjesdag 2025 wordt de voorwaarde geëxpliciteerd aan de hand van de voortgang die op dat moment gemaakt is.

Ik heb tot slot tijdens het commissiedebat circulaire economie op 16 december 2024 toegezegd de Kamer dit voorjaar te informeren over de wijze waarop de circulaire economie met fiscale prikkels kan worden ondersteund en de mogelijkheden van een taxshift.

Een tax shift van arbeid naar vergroening is in beginsel een aantrekkelijk principe, gezien het de prikkel vergroot om hieraan te gaan werken en om vervuiling te verminderen. Daarnaast vermindert het de versturende werking van het belastingstelsel. In de praktijk blijkt een taxshift echter ingewikkeld. Een belangrijke reden hiervoor is dat in absolute euro's de lasten op arbeid veel hoger zijn, dan de lasten op vergroening. Ter illustratie: in 2024 waren de inkomsten uit milieu- en auto gerelateerde belastingen circa 22 miljard, terwijl de lasten op arbeid op circa 231 miljard euro lagen. Een ander aandachtspunt is dat de belastingopbrengst erodeert indien milieubelastingen succesvol zijn. De opbrengst van milieubelastingen kan – vanuit begrotingsperspectief – daarom beter niet worden ingezet voor structurele lastenverlichting op arbeid.

Zoals hierboven aangegeven gaat het kabinet snel in gesprek met de Placictafel over mogelijke normerende en beprijzende maatregelen om de transitie naar een circulaire transitie te versnellen. Met Prinsjesdag geef ik een uitgebreidere reflectie over

de wijze waarin de circulaire economie met fiscale prikkels kan worden ondersteund. De inzichten van de Plastictafel neem ik hierin mee.

Aanpassingen in auto- en loonbelastingen om op korte termijn transitie naar elektrische auto te versnellen

Het kabinet neemt een drietal fiscale maatregelen om de transitie naar elektrische auto's op korte termijn te versnellen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Rooderkerk en Grinwis om beleidsopties te onderzoeken en mee te wegen waarmee elektrisch rijden goedkoper wordt gemaakt dan fossiel rijden⁸ en de motie Grinwis c.s. om in het aangekondigde plan voor hervorming van de autobelastingen aan burgers en ondernemers duidelijk te maken dat, vergeleken met rijden op benzine, elektrisch rijden vanaf 2026 aantrekkelijk blijft, ook in de motorrijtuigenbelasting.⁹

Maatregel 1 - Normering zakelijke leasemarkt via de loonbelasting

Het kabinet versnelt de ingroei van elektrische auto's door per 2027 de zakelijke leasemarkt te normeren. Het kabinet heeft als doel dat alle auto's die vanaf dat moment door een werkgever ook voor privégebruik ter beschikking worden gesteld aan de werknemer, volledig emissievrij zijn. De normering wordt vormgegeven via een pseudo-eindheffing in de loonbelasting, met een belastingtarief van 52% over de grondslag voor de bijtelling privégebruik van de auto. In tegenstelling tot de bijtelling, wordt geen rekening gehouden met een eigen bijdrage van de werknemer. Een werkgever behoudt keuzevrijheid, maar bij het ter beschikking stellen van een fossiele auto volgen wel financiële consequenties.

De pseudo-eindheffing moet per loontijdvak (meestal een maand) worden betaald door de werkgever als deze vanaf 2027 een fossiele (niet volledig emissievrije) personen- of bestelauto ter beschikking stelt aan de werknemer. De belastingplicht van de pseudo-eindheffing ligt bij de werkgever (inhoudingsplichtige) voor de loonbelasting. Een ZZP'er met een eenmanszaak valt hierdoor buiten de scope van de eindheffing. Veel bestelauto's vallen nu al

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1457.

⁹ Kamerstuk 36 602, nr. 121.

niet onder de bijtelling en zullen dus ook niet onder de pseudo-eindheffing gaan vallen. Om uitwijkeffecten te voorkomen wordt in de uitwerking van de pseudo-eindheffing tevens bezien of aanpassing van de youngtimerregeling nodig is. De benodigde wetgeving voor de pseudo-eindheffing wordt opgenomen in het pakket Belastingplan 2026.

Maatregel 2- Tariefkorting motorrijtuigenbelasting elektrische personenauto's

Het kabinet heeft in het najaar van 2024 toegezegd de hoogte van de tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting (mrb) voor elektrische personenauto's dit voorjaar opnieuw te wegen. Om elektrische en benzine personenauto's gelijk te belasten in de motorrijtuigenbelasting, heeft het kabinet besloten om de tariefkorting te verhogen van 25% naar 30% in de periode 2026 - 2028. In 2029 blijft de tariefkorting 25%. Door deze aanpassing worden grotere fossiele en elektrische personenauto's (voertuigcategorie D en E) komende jaren gelijk belast. Voor kleinere en middelgrote voertuigen (voertuigcategorie A t/m C) worden de verschillen verkleind. De budgettaire derving zal worden gedekt uit het Klimaatfonds. De hogere tariefkorting werkt ook door in de provinciale opcenten. De provincies zullen voor de lagere inkomsten uit de provinciale opcenten worden gecompenseerd via het Provinciefonds.

Maatregel 3 - Elektrische kampeerauto's, rolstoelvervoer en motorfietsen

In het afgelopen jaar zijn ongewenste verschillen ontstaan in de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) tussen emissievrije personenauto's enerzijds en emissievrije bijzondere personenauto's (zoals kampeerauto's en rolstoelvervoer) en motorfietsen anderzijds. Met het wegvallen van de vijfjarige vrijstelling in de bpm voor alle emissievrije voertuigen op 1 januari 2025 vielen emissievrije bijzondere personenauto's en motorfietsen onder dezelfde tarieven als hun fossiele tegenhangers. Zo betalen deze, nog altijd relatief duurdere, emissievrije bijzondere personenauto's nu 37,7% van de catalogusprijs aan bpm. Dit is dus evenveel als hun fossiele tegenhanger, terwijl een gewone emissievrije personenauto enkel een vaste voet van € 667 betaalt. Voor emissievrije motorfietsen geldt eenzelfde situatie. Zij betalen, net als fossiele varianten, momenteel 19,4% van de catalogusprijs aan bpm. Besloten is om de vaste voet van € 667 ook voor emissievrije bijzondere

personenauto's te laten gelden. Voor emissievrije motorfietsen komt een aparte vaste voet van € 200.¹⁰ Met deze vereenvoudiging van de bpm wordt de komende 5 jaar een impuls gegeven aan deze kleine, moeilijker te verduurzamen, groep voertuigen.

Hervorming autobelastingen

In het regeerprogramma heeft het kabinet aangekondigd te komen met een hervorming van de autobelastingen. Het kabinet zal de komende weken met stakeholders en medeoverheden in gesprek gaan om denkrichtingen rondom de hervorming van de autobelastingen te bespreken. Daarbij wordt onder meer gekeken naar een structurele oplossing voor de gewichtscorrectie in de mrb van elektrische auto's. Ik heb hierbij als denkrichting om de grondslag van de mrb te wijzigen van gewicht naar voertuigoppervlak. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om elektrische auto's op termijn een evenredige bijdrage kunnen leveren aan het op orde houden van de overheidsfinanciën. Hiervoor denk ik onder andere aan het introduceren van een tenaamstellingsbelasting om op termijn de aanschaf van nieuwe en gebruikte elektrische auto's te belasten, waarbij het tarief gedifferentieerd kan worden naar voertuigoppervlak en/of leeftijd. Het kabinet gaat hierover graag het gesprek aan en is benieuwd naar ideeën van stakeholders en medeoverheden. Voor het zomerreces stuurt het kabinet een contourenbrief met een nadere uitwerking van de hervorming van de autobelastingen naar de Kamer. Als onderdeel van deze contourenbrief zal naast de geschetste denkrichtingen, ook worden ingegaan op (middel)lange termijnvraagstukken als de stijgende brandstofprijzen, de dalende accijnsinkomsten door de ingroei van elektrische auto's en de gevolgen van de dalende lastendruk voor elektrische voertuigen voor de bereikbaarheid/congestie.

Aanpassing belasting op leidingwater (BOL)

Het huidige heffingsplafond in de belasting op leidingwater zorgt ervoor dat gebruikers van leidingwater alleen belasting betalen over de eerste 300 kuub geleverd leidingwater per jaar per aansluiting. November jl. is een onderzoek toegezegd naar de mogelijkheden om het heffingsplafond in de belasting op

¹⁰ De Belastingdienst zal via goedkeurend beleid ook voor het jaar 2025 voor emissievrije bijzondere personenauto's het tarief van € 667 toepassen en een tarief van € 200 hanteren voor emissievrije motorfietsen.

leidingwater op te hogen.¹¹ Bij de behandeling van het Belastingplan 2025 is toegezegd daarbij ook de mogelijkheid voor afschaffing van het heffingsplafond mee te nemen. Dit onderzoek is afgerond. De belangrijkste conclusies zijn dat het mogelijk is het heffingsplafond af te schaffen, eventueel voorafgegaan door stapsgewijze ophoging van het plafond. Een dergelijke maatregel heeft primair een budgettaire functie maar draagt in beperkte mate ook bij aan waterbesparing. Afschaffing van het heffingsplafond dient, omwille van onder meer uitvoerbaarheid, vergezeld te gaan van een versmalling van de belastinggrondslag naar water van (bijna) drinkwaterkwaliteit¹² en afschaffing van art. 14 lid 2 Wbm.¹³ Het enkel ophogen van het plafond zonder daarbij toe te werken naar volledige afschaffing wordt afgeraden, vanwege het verhoogde staatssteunrisico dat daarmee gepaard gaat.

In de volgende tabel is voor een aantal sectoren waarin veel drinkwater wordt verbruikt een schatting¹⁴ gemaakt van de lastenstijging bij afschaffing van het heffingsplafond.¹⁵ Hierbij is gekeken naar de 25^e, 50^e, 75^e en 95^e percentielen van drinkwaterverbruikers binnen de betreffende sectoren:

<i>Sector</i>	<i>Lastenstijging 25^e percentiel drinkwaterverbruikers binnen sector (in euro/jaar)</i>	<i>Lastenstijging 50^e percentiel drinkwaterverbruikers binnen sector (in euro)</i>	<i>Lastenstijging 75^e percentiel drinkwaterverbruikers binnen sector (in euro)</i>	<i>Lastenstijging 95^e percentiel drinkwaterverbruikers binnen sector (in euro)</i>
Voedingsmiddelenindustrie	2.500	5.100	14.400	115.500
Chemie	3.000	7.200	20.200	96.100
Farmacie	2.500	4.900	15.300	150.700
Gezondheidszorg	2.600	5.000	9.900	39.800

¹¹ Kamerstuk 27 625, nr. 691.

¹² Bezien moet nog worden welke uitvoerbare en beleidsmatig wenselijke definitie gegeven kan worden.

¹³ Dit artikel regelt dat leveringen via afzonderlijke distributienetten door leveranciers die leveren aan minder dan 1.000 aansluitingen onbelast blijven.

¹⁴ Berekeningen zijn gemaakt op basis van tabel IV.1 uit het rapport Witteveen+Bos, *Verkenning beprijzen watergebruik*, 2024. Daarbij is uitgegaan van een vlakke verdeling van het waterverbruik van bedrijven binnen de weergegeven grootteklassen.

¹⁵ Inclusief grondslagversmalling naar water van drinkwaterkwaliteit.

Ter dekking van de invoering van een pseudo-eindheffing in de loonbelasting ter stimulering van elektrische auto's stelt het kabinet voor het heffingsplafond in de belasting op leidingwater geleidelijk af te schaffen. Dat betekent: ophoging van het heffingsplafond tot 50.000 kuub per 2026 en afschaffing van het heffingsplafond per 2027. Deze geleidelijke afschaffing stelt grote waterverbruikers in staat om, waar mogelijk, te investeren in waterbesparende maatregelen en zo een lastenverhoging te beperken.

Aanpassing CO₂-heffing industrie

De komende jaren wordt verder ingezet op het verbeteren van de randvoorwaarden voor verduurzaming van de industrie. Daarom wordt binnen de CO₂-heffing industrie ook meer tijd geboden aan bedrijven om te verduurzamen, door het verruimen van de vrije uitstootruimte en het niet aanpassen van het tariefpad tot 2030 (uitgezonderd afvalverbrandingsinstallaties). De nationale reductiefactor wordt aangepast, waardoor bedrijven onder de CO₂-heffing niet in 2030 maar in 2032 aan het heffingsdoel hoeven te voldoen. Bij deze aanpassing van de nationale reductiefactor wordt rekening gehouden met de actualisering van productievolumes volgens het PBL. Het kabinet vindt het tevens van belang dat de benodigde CO₂-reductie wel geborgd wordt. Ervan uitgaande dat de investeringen in randvoorwaarden die het kabinet nu doet gaan zorgen voor voldoende handelingsperspectief voor bedrijven, neemt het kabinet in het Belastingplan 2026 een technische variant op voor de CO₂-heffing na 2030 en het verlengen na 2032. Het tarief voor de CO₂-heffing industrie wordt in de periode na 2030 stapsgewijs opgehoogd om te borgen dat, in samenhang met de beschikbare subsidies, de benodigde investeringen plaatsvinden. Het tarief loopt op naar 216 euro per ton niet vrijgestelde emissies na 2035 (zie onderstaande tabel). Deze ophoging gaat samen met het verlagen van de nettarieven voor de industrie (bijvoorbeeld via Amortisatie), de realisatie van Aramis en de beschikbaarheid van voldoende subsidiemiddelen zoals de SDE++. Daarbij staat het kabinet open voor alternatieven die in aanvulling op de beschikbare subsidies de benodigde reductie borgen (gelijk aan het heffingsdoel van de CO₂-heffing) en klimaatneutraliteit in 2050 in ogenschouw houdt. Dit kunnen ook borgende maatregelen naast de CO₂-heffing zijn. Het kabinet gaat hierover in gesprek met de industrie en andere stakeholders. Voor

de afvalverbrandingsinstallaties geldt een apart heffingstarief en reductiepad, zoals hierboven beschreven.

Het is belangrijk dat de impact van de CO₂-heffing goed gemonitord wordt ook in relatie tot de ontwikkeling van de randvoorwaarden.

Het kabinet zal - ter ondersteuning van het gesprek met de industrie en andere stakeholders - het PBL vragen om opties te schetsen van beleidsinstrumentarium ook rekening houdend met de huidige geopolitieke omstandigheden en Europese beleidscontext en met oog op het einddoel 2050. Het kabinet wil de uitkomsten uiterlijk volgend voorjaar kunnen wegen zodat aanpassingen in het Belastingplan 2027 kunnen worden verwerkt. Bij die weging wordt ook de stand van zaken van de randvoorwaarden betrokken.

Naast de hiervoor genoemde aanpassingen wordt ook de flexibiliteit onder de CO₂-heffing industrie vergroot door het opzetten van handelsplatform voor dispensatierechten en door het uitbreiden van de carryback-regeling waardoor overschotten in dispensatierechten, ook na 2029, kunnen worden ingezet in het jaar van hoogst betaalde heffing (maximaal 5 jaar terug in de tijd).¹⁶

Tabel 1 - tarieven CO₂-heffing industrie (excl. afvalverbrandingsinstallaties) in euro/ton CO₂ en prijspeil 2025											
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035 +
Basispa d	87,9	100,7	113,6	126,4	139,3	152,1	152,1	152,1	152,1	152,1	152,1
Nieuw tariefpa d	87,9	100,7	113,6	126,4	139,3	152,1	164,9	177,8	190,6	203,5	216,3

Aanpassingen glastuinbouw

Het beprijzingspakket voor de glastuinbouwsector bestaat momenteel uit een nationale CO₂-heffing (tarief oplopend naar 17,70 euro/ton CO₂ in 2030), een afbouw van het verlaagd

¹⁶ De aanvullende flexibiliteit onder de heffing in dit pakket, geeft invulling aan Motie Erkens (Kamerstuk 36 410-XIII nr. 40). In kamerstuk 29826 nr. 211 werd toegelicht dat er een alternatieve invulling gegeven zou worden aan de problematiek die ten grondslag ligt in de motie.

energiebelastingtarief glastuinbouw en het beperken van de inputvrijstelling in de energiebelasting voor gebruik van aardgas bij elektriciteitsopwekking.

Het kabinet heeft dit voorjaar een besluit genomen over de reikwijdte van de ETS2 en de bijmengverplichting groen gas, wat ook gevolgen heeft voor het fiscale instrumentarium.

Vanwege het brede belang van de bijmengverplichting voor een robuust toekomstig energiesysteem, het verdienvermogen en stikstof- en methaanreductie in de landbouw en het aanbod van duurzame CO₂ gaat het kabinet door met de reeds afgesproken bijmengverplichting. Om tegemoet te komen aan de lastenstijging wordt de verplichting wel verlaagd (met 25%) en pas vanaf 2027 ingevoerd. Daarbij stelt het kabinet zichzelf de voorwaarde dat de glastuinbouw volledig gecompenseerd wordt voor de extra lasten met staatssteungoedkeuring en binnen de grenzen van het herstellen veerkrachtplan¹⁷ én stelt het 200 mln. uit het Klimaatfonds beschikbaar voor randvoorwaarden om de glastuinbouw verder te helpen in de transitie met o.a. warmte en betaalbare elektriciteit. Dit randvoorwaardenpakket wordt verder uitgewerkt met de sector en met Prinsjesdag 2025 gepresenteerd. Voor de compensatie kijkt het kabinet naar aanpassing van de verlaagde energiebelastingtarieven glastuinbouw.

Omdat de glastuinbouw niet uitgezonderd kan worden van ETS2 wordt het CO₂-heffingssysteem per 2027 vervangen door een ETS2 opt-in. Hiervoor wordt de sector gecompenseerd tot de hoogte van het nieuwe tarief voor de CO₂-heffing die nodig is om het 2030 restemissiedoel van de sector (4,3 Mton) met voldoende zekerheid te halen. Eerste inschatting is dat hiervoor een niveau van 42,5 euro/ton CO₂ nodig is. Dit ligt hoger dan het huidige tarief van 17,70 euro/ton CO₂, een definitieve doorrekening volgt in augustus. Na afronding zal de nieuwe tariefstudie met Prinsjesdag met Uw Kamer worden gedeeld.

¹⁷ In april 2026 wordt geëvalueerd of de uitgewerkte compensatie redelijk en tijdig is. Als de voorgestelde compensatie niet uitgevoerd kan worden komt er een alternatieve vorm van compensatie voor de sector en als er geen alternatief kan worden gevonden dat voldoende bedrijfsspecifieke compensatie biedt zullen de afspraken worden heroverwogen.

Aanpassing energielasting

De energielasting kent een lastingvermindering. Dit is een vast bedrag per elektriciteitsaansluiting van een object met een zogenoemde verblijfsfunctie. Het gaat om huishoudens en het overgrote deel van de bedrijven en instellingen. Het bedrag wordt ongeacht de hoeveelheid verbruikte energie in mindering gebracht op de energierekening. Deze lastingvermindering wordt in 2026, 2027 en 2028 voor € 200 miljoen verhoogd. In 2026 wordt de lastingvermindering hierdoor € 529,10.

1.3 Medewerkersparticipatie bij startups en scale-ups

Jonge technologiebedrijven zijn in Nederland minder succesvol dan in andere landen. Alhoewel Nederland meer dan 2,2 keer zo veel startups per capita heeft als het Europese gemiddelde, ligt het percentage van startups dat succesvol doorgroeit naar scale-ups met 19% onder het EU-gemiddelde van 22%. De toegang tot talent vormt daarbij een van de grootste belemmeringen.¹⁸ Medewerkers vormen het hart van een bedrijf, zonder talent geen groei. Zij zijn een kritische voorwaarde voor het succes van de onderneming.

Het kabinet heeft besloten een fiscale regeling uit te werken om de toegang tot talent te verbeteren door medewerkersparticipatie te bevorderen en daarmee de doorgroei van startups en scale-ups te bevorderen. De fiscale regeling geeft een lastingkorting in de loonbelasting op de voordelen uit aandelenopties, een veelgebruikte vorm van medewerkersparticipatie, voor medewerkers van startups en scale-ups. De lastingkorting wordt vormgegeven in de vorm van een grondslagversmalling, waardoor het effectieve tarief waartegen de voordelen belast worden in lijn ligt met de lastingheffing op inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2). Een onderdeel van de fiscale regeling is tevens dat het moment van lastingheffing wordt uitgesteld tot uiterlijk het moment waarop de aandelen worden verkocht. Daarmee wordt voorkomen dat lasting wordt geheven op een moment waarop nog geen liquide middelen beschikbaar zijn om deze te voldoen.

¹⁸ McKinsey (2022) en State of Dutch Tech (2024). Nederland heeft per capita 10x minder bedrijven die meer dan 1 miljard waard zijn dan de Verenigde Staten.

Uit het internationaal vergelijkend onderzoek van Archipel Tax Advice¹⁹ dat in december 2024 met uw Kamer is gedeeld, blijkt dat de huidige Nederlandse fiscale optieregeling laag scoort ten opzichte van concurrerende landen. Veel andere belangrijke landen voor startups en scale-ups, zoals de Verenigde Staten, kennen een lagere heffing op dergelijke voordelen en een hogere graad van medewerkersparticipatie onder startups en scale-ups. De fiscale regeling faciliteert dat startups en scale-ups een lager salaris kunnen aanbieden, aangevuld met een aantrekkelijk aandelenoptiepakket. Daarmee wordt ook de behoefte aan extern kapitaal voor startups en scale-ups lager, een tweede belangrijk knelpunt in de doorgroei van startups en scale-ups.

Er wordt toegewerkt naar een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2027, met een horizonbepaling van 7 jaar. De regeling wordt op dit moment nader uitgewerkt tot een wetsvoorstel. Daarbij zal de uitvoerbaarheid worden geborgd. Ook zal gekeken worden naar staatssteunaspecten van de maatregel. Voor het zomerreces stuurt het kabinet uw Kamer een brief met een nadere toelichting op dit voorstel, in lijn met de motie van het lid Van Eijk (VVD).²⁰

2. Vereenvoudiging

Het is een breed gedragen wens om tot vereenvoudiging van de stelsels van belastingen, toeslagen en sociale zekerheid te komen. Dit kabinet zet daartoe verschillende stappen, zowel groot als klein. Hieronder licht ik deze stappen en de termijn waarop uw Kamer nader informatie daarover ontvangt toe. Ik kijk uit naar de debatten met uw Kamer over dit belangrijke onderwerp.

Hervormen belasting- en toeslagenstelsel

Het kabinet werkt aan een voorbereiding van een hervorming van het belastingen toeslagenstelsel. Er is brede parlementaire consensus over de noodzaak van een hervorming. Het huidige stelsel is te complex, leidt tot terugvorderingen en maakt dat meer

¹⁹ Kamerstuk 32 140, nr. 218, bijlage: Rapport '[Opties voor groei: medewerkersparticipaties, de fiscaliteit en het startupklimaat](#)', onderzocht door Archipel Tax Advice.

²⁰ Kamerstuk 36 602, nr. 102.

werken niet altijd loont. In de brief aan uw Kamer van 17 oktober 2024 is het doel en proces van deze hervorming uiteengezet.

Als startpunt van de hervorming ontvangt uw Kamer voor het zomerreces een eerste inhoudelijke brief. Deze brief dient als voorbereiding voor een commissiedebat dat we met uw Kamer over dit thema willen voeren. Een volgende brief kan dan een variant verder uitwerken, om uiteindelijk toe te werken naar het voorbereiden van wetgeving, nog te starten in deze kabinetsperiode.

Fiscale regelingen

Het is belangrijk om naast het toewerken naar een integrale herziening van het stelsel ook kritisch te blijven kijken naar bestaande fiscale regelingen die negatief geëvalueerd zijn en complex zijn voor burgers, bedrijven en de uitvoering. Het afbouwen of aanpassen van zulke regelingen draagt bij aan de vereenvoudigingsambitie van dit kabinet. Op 17 oktober 2024 heeft het kabinet hierover een brief naar uw Kamer gestuurd waarin een kabinetsreactie gegeven is op een aantal evaluaties en de bredere aanpak van fiscale regelingen is toegelicht.²¹ Daarin is een interdepartementaal traject aangekondigd om beleidsopties uit te werken voor negatief beoordeelde regelingen. In het voorjaar wordt een ambtelijk rapport met beleidsopties met uw Kamer gedeeld.

Er zijn op dit vlak ook al goede stappen gezet. Dit kabinet schaft de salderingsregeling in de energiebelasting en het verlaagde btw-tarief op logies af. Daarnaast is in het voorjaar besloten om de stakingsaftrek en meewerkaftrek af te bouwen en vervolgens af te schaffen per 2030. Uit de evaluatie van de regelingen blijkt dat het doel achterhaald en niet meer legitiem is. De middelen die daarmee vrijkomen vormen de dekking voor een nieuwe fiscale regeling werknemersopties voor startups en scale-ups. Het heffingsplafond in de belasting op leidingwater wordt ook afgeschaft. Ook vorige kabinetten hebben de afgelopen jaren al diverse fiscale regelingen afgeschaft of aangepast, zoals de schenkingsvrijstelling eigen woning, de middelingsregeling en uitzonderingen in de autobelastingen (bpm en mrb). Het monitoren en periodiek evalueren van fiscale regelingen speelt hierbij een

²¹ Kamerstuk 32 140, nr. 210.

belangrijke rol. De budgettaire omvang, evaluatie-uitkomsten en de evaluatieagenda worden jaarlijks meegestuurd als bijlage bij de Miljoenennota.²²

Stapsgewijze verbetering

Ik ben blij dat wij te midden van grote opgaven oog houden voor kleinere verbeteringen van het belastingstelsel, ook wanneer deze geld kosten. In de Voorjaarsnota 2025 zijn bijvoorbeeld een verruiming van de fietsregeling in de loonbelasting en een verlenging van de aangiftetermijn in de erfbelasting opgenomen. Daarmee worden knelpunten voor burgers en bedrijven weggenomen en pakken we belangrijke signalen op uit de Stand van de Uitvoering van de Belastingdienst. Dergelijke maatregelen kunnen een waardevol verschil maken. Door bijvoorbeeld de aangiftetermijn van 8 maanden na overlijden in de erfbelasting te verlengen, krijgen burgers meer tijd om juist en volledig aangifte te doen in een tijd die vaak emotioneel al moeilijk genoeg is.

Aanpak belastingconstructies

De afgelopen jaren zijn diverse concrete maatregelen genomen om belastingconstructies aan te pakken. Ook dit kabinet heeft maatregelen getroffen in het pakket Belastingplan 2025, de Fiscale Verzamelwet 2025 en de Eindejaarsregeling 2024. Aan de bestaande lijst met opmerkelijke belastingconstructies, die als bijlage bij de Voorjaarsnota is opgenomen, is een aantal constructies toegevoegd die kunnen worden aangepakt. Voor drie constructies neemt het kabinet een concreet voorstel op in de Fiscale Verzamelwet 2026 en het pakket Belastingplan 2026. Dit betreft de constructies:

1. Vruchtensappen met 'een vleugje zuivel' - Belastingplan 2026
2. Estate planning: in het zicht van het overlijden van een van de echtgenoten de gerechtigdheid tot het vermogen van de huwelijksgemeenschap wijzigen - Belastingplan 2026
3. Onbelaste toegang tot lijfrentekapitaal - Fiscale Verzamelwet 2026

De eerste twee maatregelen leveren een budgettaire opbrengst op en dragen bij aan de invulling van de stelpost 'aanpak van fiscale

²² Kamerstuk 36 600, nr. 2, onderdeel 10.

regelingen en belastingconstructies'. De opbrengst van de derde maatregel is nihil. Ik licht deze constructies hieronder nader toe.

1. Vruchtensappen met 'een vleugje zuivel'

De verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken kent van oudsher een uitzondering voor de belasting van zuivel- en sojadranken. De huidige vormgeving van deze uitzondering kent een aantal ongewenste effecten. Door de toevoeging van een zeer geringe hoeveelheid melkvet kunnen alcoholvrije dranken van de verbruiksbelasting worden uitgezonderd. Dit gebeurt in de praktijk bijvoorbeeld bij sappen of frisdranken die worden aangeboden "met een vleugje zuivel". Over deze producten hoeft vervolgens geen verbruiksbelasting te worden betaald. Ook zijn op dit moment bijvoorbeeld chocolade- en frambozenmelk (die vaak veel suiker bevatten) van de verbruiksbelasting uitgezonderd omdat zij onder de zuiveluitzondering vallen. Het voorstel is om de zuiveluitzondering zo aan te passen dat deze alleen komt te gelden voor de meest pure zuivel- en sojadranken, zoals magere- en halfvolle melk. Deze wetswijziging loopt mee in het pakket Belastingplan 2026. De exacte vormgeving van de aanpassing wordt op dit moment nog onderzocht, waarbij wordt bekeken welke zuivel- en sojadranken vanwege gezondheidseffecten uitgezonderd moeten blijven en met Douane wordt onderzocht op welke manier dit zo uitvoerbaar mogelijk kan worden ingericht. Door de aanpassing zullen zowel producten "met een vleugje zuivel" als chocolade- en frambozenmelk (of soortgelijke zuiveldranken met toevoegingen zoals suiker) worden belast met verbruiksbelasting.

2. Estate planning: in het zicht van het overlijden van een van de echtgenoten de gerechtigdheid tot het vermogen van de huwelijksgemeenschap wijzigen

De Belastingdienst signaleert toenemende aandacht voor estate planning in relatie tot het huwelijksvermogensrecht. Door een arrest van de Hoge Raad van 16 februari 2024²³ is duidelijk geworden dat het mogelijk is om erfbelasting te ontwijken door in huwelijkse voorwaarden de gerechtigdheid tot de huwelijksgoederengemeenschap aan te passen. Daardoor daalt de verwachte nalatenschap van de echtgenoot die vermoedelijk als eerste overlijdt. Dit kan tot een forse besparing van erfbelasting leiden, terwijl er evenmin schenkbelasting verschuldigd is. Dergelijke constructies zijn lastig te bestrijden door de

²³ HR 16 februari 2024, ECLI:NL:HR:2024:239

Belastingdienst. Door het arrest van de HR kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake zijn van belastbaarheid (namelijk in geval van *fraus legis*). Omdat deze en andere constructies via het huwelijksvermogensrecht als onwenselijk worden beschouwd en als gevolg van dit arrest vermoedelijk vaker zullen voorkomen, geeft dit arrest aanleiding tot een wetswijziging. Deze wetswijziging loopt mee in het pakket Belastingplan 2026. Als maatregel wordt voorgesteld dat, wanneer sprake is van een gemeenschap van goederen waartoe beide echtgenoten voor ongelijke breukdelen zijn gerechtigd of een 'ongelijk verrekenbeding', schenk- of erfbelasting wordt geheven voor zover een belastingplichtige meer dan 50% verkrijgt bij ontbinding van die gemeenschap of op grond van het verrekenbeding. De wetswijziging zal voor consultatie gepubliceerd worden op internetconsultatie.nl.

3. Onbelaste toegang tot lijfrentekapitaal

In de aangifte inkomstenbelasting kunnen voor een lijfrente premies in aftrek worden gebracht als uitgaven voor inkomensvoorzieningen. In de praktijk kan het zich voordoen dat een lijfrente waarvoor premies in aftrek zijn gebracht niet (langer) voldoet aan de wettelijke voorwaarden. Dit kan ertoe leiden dat een dergelijke lijfrente onbelast kan worden genoten. Het is onwenselijk als een lijfrente niet kan worden belast waarvoor wel uitgaven voor inkomensvoorzieningen in aanmerking zijn genomen. Dat is een inbreuk op de omkeerregel waarbij de aanspraak onbelast is en de uitkering wel wordt belast. Als maatregel in de Fiscale Verzamelwet 2026 wordt voorgesteld om voor niet (langer) kwalificerende lijfrenten te bepalen dat, indien een dergelijke lijfrente tot uitkering komt, deze uitkeringen worden aangemerkt als belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen. Dit heeft tot gevolg dat de uitkeringen wel in de belastingheffing kunnen worden betrokken.

Verdere inzet op aanpak belastingconstructies

Het kabinet is verder op dit moment bezig met het in kaart brengen van antimisbruikmaatregelen die andere EU-landen hebben geïmplementeerd om belastingconstructies waarbij misbruik wordt gemaakt van de generieke renteaftrekbepijking (earningstrippingmaatregel) te bestrijden. Dit naar aanleiding van

de motie Van Eijk/Vermeer.²⁴ De Kamer wordt hier vóór 1 juli over geïnformeerd.

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

Het kabinet heeft daarnaast naar aanleiding van de breed gedragen opdracht van uw Kamer²⁵ onderzoek gedaan naar de fiscale behandeling van voordelen uit zogenoemde lucratieve belangen ('de lucratiefbelangregeling') en recent de uitkomsten naar uw Kamer gestuurd.²⁶ Daarin zijn twee alternatieve regelingen voor de lucratiefbelangregeling beschreven waarover inmiddels consultatie heeft plaatsgevonden. De leden Idsinga (Nieuw Sociaal Contract) en Stultiens (GroenLinks-PvdA) hebben hier recent ook vragen over gesteld.²⁷ Deze zullen op korte termijn worden beantwoord.

Tot slot wordt op dit moment gewerkt aan het uitwerken van een aanpak van de constructie waarbij aanmerkelijkbelanghouders door middel van een samenwerkingsverband tussen de eigen bv en de eigen persoon als IB-ondernemer, gebruik maken van fiscale ondernemersfaciliteiten in de IB die eigenlijk niet voor hun zijn bedoeld. Dit gebeurt door het ontwijken van de gebruikelijkloonregeling door arbeidsgerelateerde activiteiten buiten de bv te houden en daarvoor als IB-ondernemer ondernemingsfaciliteiten (de MKB-winstvrijstelling en de

²⁴ Kamerstuk 36 602, nr. 104.

²⁵ Kamerstuk 25 087, nr. 335.

²⁶ Kamerstuk 32 140, nr. 225.

²⁷ 2025Z04761.

ondernemersaftrek) te claimen. Een gerichte maar ook vrij drastische aanpak is het ontzeggen van de fiscale ondernemersfaciliteiten in de IB in geval van een dergelijk samenwerkingsverband. Onderzocht wordt welke ongewenste neveneffecten aan deze insteek kleven om tot een proportionele oplossing te komen. Daarbij wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid van de maatregel.

3. Voortgang diverse fiscale dossiers

Box 3 wetsvoorstellen

Box 3 is een belangrijk onderwerp dat al jaren de gemoederen bezighoudt. Het kabinet wil op dit onderwerp het debat vervolgen aan de hand van concrete wetsvoorstellen. Het kabinet heeft op 14 maart 2025 het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 bij uw Kamer ingediend. Met de tegenbewijsregeling biedt het kabinet aanvullend rechtsherstel in box 3, zoals geoordeeld door de Hoge Raad. Belastingplichtigen krijgen de mogelijkheid om het werkelijk behaalde rendement aan te tonen. Als dit bedrag lager is dan het eerder aangeslagen verwachte rendement, krijgen zij de teveel betaalde belasting terug. Zij kunnen hierbij gebruikmaken van het formulier Opgaaf werkelijk rendement, dat vanaf de zomer beschikbaar komt. Hiervoor is het belangrijk dat het wetsvoorstel vóór de zomer door uw Kamer wordt aangenomen. Op 8 april is over dit wetsvoorstel een technische briefing verzorgd door medewerkers van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst en op 14 april heeft de Belastingdienst een werkbezoek verzorgd om leden van uw Kamer inzicht te bieden in de uitvoering en planning van de tegenbewijsregeling. Ik begrijp daarnaast dat de inbreng van het verslag eind april 2025 wordt verwacht.

De Wet tegenbewijsregeling box 3 is een tijdelijke oplossing tot de Wet werkelijk rendement box 3 wordt aangenomen. Dit wetsvoorstel wordt binnenkort bij uw Kamer ingediend en daarmee zet het kabinet een belangrijke stap in de hervorming van het huidige forfaitaire box 3-stelsel. Voor de beoogde inwerkingtreding per belastingjaar 2028 is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel uiterlijk op 15 maart 2026 is aangenomen door uw Kamer. De reden hiervoor is dat de Belastingdienst en ketenpartners, zoals banken en verzekeraars, een implementatietermijn nodig hebben van een jaar en negen maanden, gerekend vanaf het moment dat het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer, om zich

voor te bereiden op de inwerkingtreding van een stelsel op basis van werkelijk rendement.

Herinvoeren rode diesel

De vaste commissie voor Financiën van uw Kamer heeft verzocht om een planning inzake het herinvoeren van rode diesel.²⁸ In het Hoofdpijnenakkoord en het Regeerprogramma zijn afspraken gemaakt om de brandstofkosten voor de landbouwsector te verlagen. Momenteel wordt in kaart gebracht op welke wijze deze maatregel zo doelmatig en uitvoerbaar mogelijk kan worden gerealiseerd. Het kabinet zal uiterlijk in het laatste kwartaal van dit jaar uw Kamer informeren over de vervolgstappen.

Teruggaafregeling dividendbelasting voor Nederlandse beleggers in buitenlandse beleggingsinstellingen

Het kabinet werkt aan een nieuwe teruggaafregeling in de dividendbelasting voor Nederlandse beleggers die via een buitenlandse beleggingsinstelling (bbi) zijn gerechtigd tot Nederlandse dividenden. De aanleiding voor deze teruggaafregeling is gelegen in het oordeel van de Hoge Raad dat Nederland in zijn verhouding met de in Nederland woonachtige of gevestigde aandeelhouders van een bbi op grond van het EU-recht een verplichting heeft.²⁹ Het kabinet beoogt deze nieuwe regeling uiterlijk op 1 januari 2027 in werking te laten treden.

4. Werken met en als zelfstandige(n)

Het kabinet heeft als doel om het werken met en als zelfstandige(n) toekomstbestendiger te maken. Om dit te bereiken zet het kabinet in op drie lijnen: het realiseren van een gelijk speelveld tussen contractvormen (lijn 1), een betere werking van de arbeidsmarkt, waaronder meer duidelijkheid over de vraag wanneer gewerkt wordt als werknemer of als zelfstandige (lijn 2) en verbetering van de handhaving op schijnzelfstandigheid (lijn 3).

Vanaf 1 januari 2025 kan de Belastingdienst weer volledig handhaven bij schijnzelfstandigheid. Zoals toegezegd aan uw

²⁸ Kamerstuk 36 600 IX, nr. 36.

²⁹ Hoge Raad 13 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1176.

Kamer, heb ik aandacht voor een ‘zachte landing’. Zo zal de Belastingdienst in 2025 in beginsel met bedrijfsbezoeken starten. Hierdoor krijgen werkgevers en werkenden de mogelijkheid om hun bedrijfsvoering te verbeteren zodat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. De inspecteur kan overgaan tot het instellen van een boekenonderzoek als ingeschat wordt dat er sprake is van grote risico’s op schijnzelfstandigheid en het risico dat de opdrachtgever blijft werken met schijnzelfstandigen. Bij een constatering van het niet naleven van de fiscale regels kunnen dan correctieverplichtingen en naheffingen loonheffingen worden opgelegd, maar niet verder terug dan 1 januari 2025 tenzij sprake is van kwaadwillendheid of indien een eerder opgelegde aanwijzing niet is opgevolgd. Verder zal de Belastingdienst over het kalenderjaar 2025 geen verzuim- en vergrijpboetes opleggen. Daarnaast blijven alle op 6 september 2024 goedgekeurde modelovereenkomsten van kracht tot eind 2029. Als in de praktijk wordt gewerkt zoals in de modelovereenkomst is opgenomen, kan de opdrachtgever erop vertrouwen dat hij geen loonheffingen verschuldigd is. Dit doet recht aan de beoogde zachte landing die ik voor ogen heb. Daarnaast houd ik ook in 2025 de ontwikkelingen in de markt in de gaten en zal ik ervoor waken dat er ruimte is en blijft voor maatwerk en oog voor de menselijke maat bij de handhaving op schijnzelfstandigheid.

Het feit dat er momenteel veel aandacht is voor de recente opheffing van het handhavingsmoratorium, neemt niet weg dat ook op de andere lijnen wordt gewerkt aan het toekomstbestendiger maken van het werken met en als zelfstandige(n). In de Voortgangsbrief werken met en als zelfstandige(n) die ik samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Minister van Economische Zaken op 27 maart 2025 aan uw Kamer heb gestuurd ben ik ingegaan op de acties op het gebied van communicatie, de webmodule beoordeling arbeidsrelatie, het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties (Vbar) en over de positie van zelfstandigen in de polder.³⁰ In de commissiedebatten ZZP, zoals onlangs nog op 3 april 2025, wordt u hierover periodiek geïnformeerd.

Cijfermatig onderzoek Financiën

³⁰ Kamerstuk 31 311, nr. 281.

In de genoemde verzamelbrief gaat het kabinet uitgebreid in op cijfers over de arbeidsmarkteffecten van het opheffen van het handhavingsmoratorium. Gegevens over de in- en uitschrijvingen in het handelsregister van de KVK laten bijvoorbeeld een trend zien van een groter aantal stoppers en een kleiner aantal starters ten opzichte van vorig jaar. In overleg met onder meer het CBS en TNO verwacht het kabinet tot een bruikbare set aan informatie te kunnen komen, waarmee we bewegingen op de arbeidsmarkt beter kunnen volgen, ook voor de langere termijn.

5. Internationale samenwerking

Voor een goed ondernemersklimaat, een gelijk speelveld en het tegengaan van belastingontwijking, is internationale samenwerking noodzakelijk. Om die reden is Nederland actief betrokken bij internationale onderhandelingen, zoals in de EU en de OESO. De huidige economische en geopolitieke ontwikkelingen, zoals de ontwikkelingen in de VS en de oorlog in Oekraïne, vragen om een versterking van de Europese concurrentiepositie. De fiscaliteit kan hier een bijdrage aan leveren.

Om de concurrentiepositie te versterken, moet ondernemen in de EU mogelijk zijn met zo min mogelijk administratieve lasten. De Europese Commissie werkt hierom aan een voorstel om de administratieve lasten voortkomend uit fiscale verplichtingen te verminderen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het wegnemen van dubbele rapportageverplichtingen en het stroomlijnen van procedures. Nederland heeft hier, in samenwerking met Duitsland, eerste ideeën gepubliceerd.³¹ Hierbij is het van belang een goede balans te vinden tussen enerzijds het versimpelen of schrappen van overbodige of inefficiënte regels en anderzijds het behouden van de waarborgen tegen bijvoorbeeld belastingontwijking. Naar verwachting zal de Europese Commissie hier begin 2026 een voorstel voor publiceren waarna uw Kamer hierover via het gebruikelijke BNC-traject geïnformeerd. Het kabinet streeft naar een eenvoudiger belastingstelsel en verwelkomt vereenvoudiging van de regels die vanuit de EU komen. Daarnaast heeft de Europese Commissie de Clean Industrial Deal³² gepubliceerd, met een route plan voor decarbonisatie en verbetering van het concurrentievermogen, en

³¹ Kamerstuk 21 501-07, GU, bijlage 'Tax Decluttering in the common European market'.

³² Kamerstuk 22 112, nr. 4020, Fiche: Mededeling Clean Industrial Deal.

als onderdeel daarvan het Action Plan Affordable Energy. Hierin zijn ook fiscale maatregelen opgenomen, waaronder een initiatief om de btw op tweedehands producten te herzien.

De Verenigde Staten hebben recent aangegeven dat toezeggingen die door de vorige regering van de VS zijn gedaan met betrekking tot de Global Tax Deal niet meer van kracht zijn zolang (elementen uit) de Global Tax Deal niet door het Congres zijn aangenomen. De wereldwijde minimumbelasting (Pijler 2) is onderdeel van de Global Tax Deal. De onderhandelingen hierover zullen de komende periode onder andere gevoerd worden in het OESO Inclusive Framework (IF). Tijdens de plenaire vergadering van het IF die van 7-10 april 2025 plaatsvond in Kaapstad is hierover ook gesproken en is geconcludeerd dat het van cruciaal belang is om de zekerheid en stabiliteit van het internationale belastingstelsel te waarborgen, met name met betrekking tot de implementatie van Pijler 2.³³ Nederland acht een gecoördineerde en evenwichtige aanpak van belang om de effectiviteit en stabiliteit van het internationale belastingstelsel te waarborgen en om recht te doen aan de internationale afspraken over een wereldwijde minimumbelasting.

Nederland trekt hierin samen op met andere landen die de minimumbelasting hebben geïmplementeerd, en in het bijzonder de EU-lidstaten. Uiteraard wordt daarbij ook rekening gehouden met de belangen van het bedrijfsleven in de betrokken landen, zoals het belang van een gelijk speelveld en het EU concurrentievermogen.

Naast multilaterale samenwerking op het gebied van belastingen spelen ook belastingverdragen een belangrijke rol bij het creëren van een gelijk speelveld en de bevordering van het concurrentievermogen. Nederland heeft gelet op de open economie en relatief kleine thuismarkt een groot belang bij een uitgebreid verdragennetwerk. De Nederlandse inzet voor belastingverdragen is vastgelegd in de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020³⁴ en jaarlijks wordt uw Kamer geïnformeerd over het onderhandelplan voor dat jaar.³⁵ Voor 2025 zet Nederland

³³ Zie statement by the OECD/Inclusive Framework on BEPS van 11 april 2025: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-april-2025.pdf>.

³⁴ Kamerstuk 25 087, nr. 256.

³⁵ Zie voor de meest recente brief Kamerstuk 25 087, nr. 344.

in op het voortzetten van onderhandelingen met 11 landen, waaronder Zweden, Brazilië en België.

Nederland heeft de afgelopen jaren ingezet op het tegengaan van de mogelijkheden voor multinationale ondernemingen om hun effectieve belastingdruk te verlagen. Ook zeer vermogende personen hebben hiervoor mogelijkheden. Dat komt mede door de mobiliteit van kapitaal, mismatches tussen nationale belastingstelsels op het gebied van inkomstenbelastingen, vermogensbelastingen en erf- en schenkbelastingen en diverse landen die recent schadelijke regimes hebben geïntroduceerd om zeer vermogende mensen aan te trekken. Dit kan leiden tot erosie van de belastinggrondslag en afname van het maatschappelijk draagvlak voor belastingen. In navolging van het belasten van multinationale ondernemingen is er daarom wereldwijd de maatschappelijke en politieke aandacht voor het belasten van zeer vermogende personen gegroeid. Internationale en Europese samenwerking waarbij wordt ingezet op een gelijk speelveld op het gebied van de belastingheffing van zeer vermogende personen kan dit tegengaan.

Het is hierbij van belang om stap voor stap te werk te gaan. Nederland zet er op in om dit probleem nader in kaart te brengen, zowel in de OESO als in de EU. De G20 heeft het Inclusive Framework (IF) van de OESO reeds aangemoedigd om verder te gaan met het bredere thema van belastingen en ongelijkheid. Tijdens de plenaire vergadering van het IF die van 7-10 april 2025 plaatsvond in Kaapstad is geconcludeerd dat het IF nieuwe onderwerpen van gemeenschappelijk belang gaat verkennen aan de hand van een gefaseerde en empirisch onderbouwde aanpak, waaronder de interactie tussen belastingen, ongelijkheid en groei.³⁶

Concreet kan daarbij worden gedacht aan uitwisseling tussen landen van best practices in de uitvoering, onderzoek en wetgeving, het bediscussiëren van passende belastingbeginselen, het gezamenlijk ontwikkelen van anti-misbruikmaatregelen en het maken van internationale afspraken, bijvoorbeeld over informatie-uitwisseling of de aanpak van schadelijke regimes. Uitbreiden van

³⁶ Zie statement by the OECD/Inclusive Framework on BEPS van 11 april 2025: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/statement-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-april-2025.pdf>.

de huidige wereldwijde automatische uitwisseling van financiële rekeninginformatie naar informatie over buitenlands vastgoed is bijvoorbeeld een belangrijke stap. Nederland is er verder voorstander van om zowel in IF als EU-verband te onderzoeken of en op basis van welke criteria schadelijke regimes gericht op zeer vermogende personen en huishoudens beoordeeld zouden moeten worden. Ook heeft Nederland in dit kader opgeroepen om het mandaat van de EU gedragscodegroep uit te breiden van bedrijven naar individuele vermogenden voor het aanpakken van schadelijke regimes.

Naast deze mogelijkheden om een aanpak van dit probleem in internationaal verband vorm te geven, zijn er ook mogelijkheden voor landen om op nationaal niveau maatregelen te nemen, hoewel internationale samenwerking de voorkeur heeft. Het kabinet heeft naar aanleiding van diverse moties en toezeggingen uit het dertigledendebat van 4 april 2024 over een extra belasting voor extreem rijken ook gekeken naar een eventuele uitbreiding van bestaande exitheffingen en trailing taxes om de prikkel te verkleinen dat vermogenden om fiscale redenen verhuizen van Nederland naar landen met geen of een lage belastingheffing zoals beschreven in de brief die op 4 december jl. naar de Kamer is gestuurd.^{37, 38} Momenteel wordt gewerkt aan het daarin aangekondigde vervolgonderzoek.

Douane

Naast fiscaliteit behoort ook Douane tot mijn portefeuille. Over actuele onderwerpen op douane terrein informeer ik uw Kamer halfjaarlijks in de Stand-van-zakenbrief Douane. Dat zal ik ook in 2025 doen. In deze Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda benoem ik desondanks graag specifiek de onderhandelingen over de hervorming van de douane-unie en de oprichting van een douane autoriteit. Dit omdat ik verwacht dat de onderhandelingen in de Raad binnen enkele maanden worden afgerond en ik uw Kamer op korte termijn separaat zal informeren over de uitkomsten hiervan. In de onderhandelingen zet Nederland in op eenvoudige douaneprocessen, faciliteiten voor bewezen betrouwbare bedrijven, optimaal gebruik van data, een gelijk speelveld tussen e-commercehandel en traditionele handel, en een verbeterde

³⁷ Zoals ook is aangegeven in de brief van 4 december 2024 inzake de opvolging van moties en toezeggingen uit het dertigledendebat over een extra belasting voor extreem rijken.

³⁸ Kamerstuk 25 087, nr. 342.

Europese risicobeheersing. Uw Kamer is hierover geïnformeerd middels een BNC-fiche en de Stand van Zaken brieven van de Douane.

6. Vooruitblik wetgeving en het pakket Belastingplan 2026

Dit kabinet zal de komende periode wetsvoorstellen op diverse fiscale beleidsterreinen bij uw Kamer indienen. In bijlage 1 bied ik uw Kamer een inzicht in de planning van deze wetsvoorstellen, waaronder het pakket Belastingplan 2026. Daarnaast licht ik hierin de voortgang van lopende Europese onderhandelingen toe en geef ik een overzicht van de bilaterale belastingverdragen die recent zijn ondertekend en waarvoor gestreefd wordt deze in 2025 aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Pakket Belastingplan 2026

Zoals ieder jaar zal op Prinsjesdag het pakket Belastingplan ingediend worden. Dit pakket wetgeving bevat het inkomensbeleid en fiscale maatregelen met (budgettaire) gevolgen die samenhangen met de begroting voor het jaar 2026, zoals maatregelen die raken aan de koopkracht van burgers. Ook een aantal van de onderwerpen die eerder in deze brief aan de orde zijn gekomen zullen opgenomen worden in dit pakket. Hoewel ook de augustusbesluitvorming en de daaruit volgende Miljoenennota 2026 nog gevolgen zullen hebben voor de inhoud van het pakket, bied ik uw Kamer graag al een beeld van het beoogde pakket wetgeving. Dit biedt ons de mogelijkheid om samen het gesprek te voeren over de voorgenomen inhoud en omvang van het pakket. Daarbij houd ik er rekening mee dat uw Kamer en diverse adviesorganen al geruime tijd wijzen op de hoeveelheid wetsvoorstellen binnen het pakket Belastingplan. Daarom heeft het Kabinet dit jaar gekozen voor een minder omvangrijk pakket. Dit jaar bestaat, voor zover bekend, het pakket Belastingplan uit 8 wetsvoorstellen waar circa 50 maatregelen in zijn opgenomen. In vergelijking met voorgaande Belastingplannen is dit een kleiner pakket aan maatregelen. Het pakket Belastingplan 2024 en 2025 bestonden beiden uit meer dan 85 maatregelen.

Het pakket Belastingplan 2026 is bovendien zo veel mogelijk beperkt tot maatregelen die met ingang van 1 januari 2026 in werking moeten treden. Dit geldt bijvoorbeeld voor maatregelen die met het oog op de uitvoerbaarheid voor 1 januari 2026 in het Staatsblad moeten zijn opgenomen of voor maatregelen die een budgettaire samenhang kennen met de begroting voor 2026. Dit kabinet heeft daarbij bovendien getracht niet alle maatregelen in het wetsvoorstel Belastingplan 2026 op te nemen, maar deze deels – waar de inhoud dan wel omvang dit noodzakelijk maakt – in separate wetsvoorstellen onder te brengen. Voorbeelden hiervan zijn het wetsvoorstel Wet differentiatie vliegbelasting en het wetsvoorstel Tweede wet aanpassing wet minimumbelasting 2024. Op deze manier volgen de wetsvoorstellen wel het parlementaire proces van het Belastingplan maar wordt het parlement wel de mogelijkheid geboden deze onderwerpen van een separaat politiek eindoordeel te voorzien.

Het pakket bestaat uit de volgende wetsvoorstellen die ik hieronder nader zal toelichten:

1. Belastingplan 2026
2. Overige fiscale maatregelen 2026
3. Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling bijheffing-informatieaangifte (DAC9)
4. Wet differentiatie vliegbelasting
5. Tweede wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024
6. Wet uitvoering Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)
7. Wet stroomlijning fiscaal inzagerecht
8. Wet terugdraaien afschaffing verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport

1. Belastingplan 2026

Dit wetsvoorstel zal het beleid bevatten met betrekking tot het lastenkader voor het komende jaar en fiscale maatregelen met (budgettaire) gevolgen die samenhangen met de begroting voor het jaar 2026. Het voorstel bevat onder meer verbeteringen in de schenk- en erfbelasting en een aanpassing van de zuiveluitzondering in Wet verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken zodat deze alleen komt te gelden voor de meest pure zuivel- en sojadranken, zoals magere-, halfvolle- en volle melk. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen op

gebied van klimaat, circulaire economie en auto, zoals hierboven toegelicht. In bijlage 1 worden alle maatregelen toegelicht. Dit wetsvoorstel zal – zo nodig – ook aangevuld worden met koopkrachtmaatregelen in aanloop naar Prinsjesdag. Ook eventuele koopkrachtmaatregelen voor de BES-eilanden zullen daarin opgenomen worden.

2. Overige fiscale maatregelen 2026

De fiscale wetgeving vergt voortdurend technisch onderhoud om het voor burgers en bedrijven begrijpelijk te houden. In lijn met eerdere jaren bevat het pakket Belastingplan 2026 om die reden een wetsvoorstel 'Overige fiscale maatregelen'. De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor het budgettaire beeld, maar zijn bijvoorbeeld bedoeld om fouten in wetgeving te herstellen en gerechtelijke uitspraken te codificeren. Zo bevat dit wetsvoorstel onder meer aanpassingen van onjuiste verwijzingen in bestaande wetgeving.

3. Wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling bijheffing-informatieaangifte (DAC9)

Vanaf 2024 kent Nederland een nieuwe belasting, de minimumbelasting, die groepen met een (wereldwijde) omzet van ten minste € 750 miljoen dienen te betalen als het effectieve belastingtarief in een staat lager is dan 15%. Het kan dan gaan om multinationale groepen maar ook om groepen die geheel in Nederland zijn gevestigd. De minimumbelasting is opgenomen in een afzonderlijke belastingwet, de Wet minimumbelasting 2024. De Wet minimumbelasting 2024 is een uitwerking van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing. Bedrijven die onder de reikwijdte van de minimumbelasting vallen zijn verplicht de bijheffing-informatieaangifte (hierna: informatieaangifte), bestaande uit een set aan documentatie, aan te leveren bij de desbetreffende belastingautoriteit.

De informatieaangifte dient in iedere lidstaat waar de MNE is gevestigd te worden ingediend. Dit betekent verhoogde regeldruk voor de relevante MNE. De meest recente wijziging van de richtlijn inzake administratieve samenwerking op het gebied van belastingen, de 'Directive on Administrative Cooperation' (DAC) beoogt deze regeldruk te verminderen. Deze wijziging - DAC9 - voorziet erin dat een MNE in slechts één lidstaat op centraal niveau

een informatieaangifte hoeft in te dienen voor alle relevante jurisdicties. De belastingautoriteit in de jurisdictie van de indienende groepsentiteit wisselt dan de relevante informatie uit met belastingautoriteiten van relevante jurisdicties. Onder die jurisdicties vallen behalve lidstaten ook buiten de EU gelegen jurisdicties die ingevolge de toepasselijke OESO-regels de 'Multiple Competent Authority Agreement' (MCAA) hebben ondertekend.

DAC9 moet uiterlijk met ingang van 1 januari 2026 zijn geïmplementeerd. Daarom is een implementatiewetsvoorstel in voorbereiding dat onderdeel is van het pakket Belastingplan 2026.

4. Tweede wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024

Zoals hierboven omschreven is de Wet minimumbelasting 2024 een uitwerking van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing. Deze richtlijn is gebaseerd op de OESO-modelregels en komt daarmee in hoofdzaak overeen.

Na publicatie van de OESO-modelregels zijn in internationaal verband administratieve richtsnoeren over de (nadere) invulling van de regels rondom de minimumbelasting overeengekomen. Een deel van deze administratieve richtsnoeren is afgelopen jaar via het pakket Belastingplan 2025 opgenomen in de Wet minimumbelasting 2024. In een separaat wetsvoorstel in het pakket Belastingplan 2026 zullen de overige administratieve richtsnoeren die zijn gepubliceerd, worden opgenomen in de Wet minimumbelasting 2024. Daarnaast zullen er nog enkele technische wijzigingen worden gedaan.

5. Wet differentiatie vliegbelasting

De vliegbelasting kent op dit moment een vlak tarief van € 29,40 per vertrekkende passagier. Voorgesteld wordt om het tarief van de vliegbelasting per 1 januari 2027 te differentiëren naar gevlogen afstand. Vluchten over langere afstanden worden meer belast, vanwege de hogere totale uitstoot. Dit leidt per 1 januari 2027 tot een structurele extra opbrengst in de vliegbelasting van € 257 miljoen (prijspeil 2025). Voor tijdige inwerkingtreding van de maatregel is het noodzakelijk de maatregel op te nemen in het pakket Belastingplan 2026.

6. Wet uitvoering Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

De Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) is een mechanisme voor

koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens en is geregeld via een Europese verordening. Door de CBAM moet betaald worden voor de CO₂-uitstoot die vrij is gekomen bij de productie van bepaalde geïmporteerde goederen. Hiermee wordt 'koolstoflekkage' tegengegaan, ofwel het verplaatsen van productie binnen de EU naar landen waar bedrijven niet of minder hoeven te betalen voor hun CO₂-uitstoot.

De CBAM-Verordening werkt rechtstreeks en hoeft daarom niet omgezet te worden naar nationale wetgeving, maar voor nadere operationalisering is wel wijziging van de Wet Milieubeheer nodig. Tussen 1 oktober 2023 en 1 januari 2026 geldt een overgangperiode, waarvoor de benodigde wetgeving in 2023 al is vastgesteld. Vanaf 1 januari 2026 wordt de CBAM volledig operationeel, daarvoor zijn nog enkele aanvullende bepalingen nodig.

De nationale wetgeving voor de CBAM kent een samenloop met Europese besluitvorming. Voor de verordening wordt nog een aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen verwacht. De nationale wetgeving zal zo goed mogelijk aansluiten op de wijze waarop de CBAM op Europees niveau nader is uitgewerkt.

7. Wet stroomlijning fiscaal inzagerecht

Artikel 66a Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), zoals bij het Belastingplan 2024 met een amendement is geïntroduceerd, is niet uitvoerbaar. Om artikel 66a AWR voor de Belastingdienst en Douane uitvoerbaar te maken, dient het te worden aangepast. De Kamer is hierover in januari 2025 geïnformeerd.³⁹ Omdat het betreffende amendement 31 december 2025 in werking treedt, is tijdige aanpassing noodzakelijk om het uitvoerbaar te maken.

8. Wet terugdraaien afschaffing verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport

³⁹ Kamerstuk 36 418, nr. 110.

Zoals onder 1.1 van deze brief toegelicht wordt door middel van een zelfstandig wetsvoorstel in het Belastingplan 2026 het vorige Belastingplan zodanig gewijzigd dat afschaffing verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport wordt teruggedraaid.

7. Uitvoerbaar en begrijpelijk beleid

Zoals deze brief schetst zijn er een groot aantal beleidsvoornemens, onderzoeken en wetsvoorstellen die de komende tijd nader uitgewerkt zullen worden. Daarmee zet dit kabinet concrete stappen om haar ambities te realiseren. Tegelijkertijd is het een complexe opgave om op een goede manier belasting te heffen. Het gaat om een breed beleidsterrein en niet alles kan tegelijkertijd. Daarom houd ik er ten alle tijden oog voor dat burgers, bedrijven en de uitvoering niet vastlopen in de bestaande en beoogde wetgeving.

Uitvoerbaarheid

Om tot uitvoerbaar beleid te komen is samenwerking tussen beleidsmakers en de uitvoering essentieel. Het belang van deze samenwerking en het meenemen van het uitvoeringsperspectief in beleidsvorming en besluitvorming wordt ook onderschreven in verschillende adviezen die afgelopen jaren zijn uitgebracht, bijvoorbeeld van de Raad van State of de Staatscommissie rechtsstaat. Het vroegtijdig en integraal in beeld brengen van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens stelt ons in staat om gewogen en zorgvuldig beslissingen te nemen. Dit draagt bij aan een sterke rechtstaat en past bij goed openbaar bestuur.

In de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda's van mijn voorganger is aangegeven dat er wezenlijke stappen zijn gezet om de samenwerking tussen beleid en uitvoering te verbeteren. Ook het afgelopen jaar is sterk ingezet op intensivering van deze samenwerking. Daarbij is aandacht voor signalen vanuit de uitvoering die aanleiding zijn om beleid aan te passen. Door deze intensivering lukt het steeds beter om inzichtelijk te maken of voorgenomen wetgeving uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. En hoe voorgenomen wetgeving uitvoerbaar kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door een wijziging in de vormgeving van een maatregel of door spreiding van wetgeving in de tijd. Hierbij is continue aandacht voor de noodzakelijke modernisering van de ICT-systemen en de personeelsopgave van de Belastingdienst om

ook op langere termijn correcte en zorgvuldige belastingheffing en -inning te kunnen garanderen. Over de actuele stand van zaken rondom deze onderwerpen bent u in de stand-van-zakenbrief van 6 maart jl. geïnformeerd.

Het actuele beeld is dat het fiscale wetgevingspakket 2025, waaronder het pakket Belastingplan 2026, zoals dat nu voorligt grotendeels inpasbaar is voor de Belastingdienst, of inpasbaar kan worden gemaakt. Hierbij geldt dat het definitieve uitvoeringsoordeel wordt opgesteld in de uitvoeringstoetsen op de voorgestelde maatregelen. Hierin zal ook expliciet worden gekeken naar de verwachte personele effecten van maatregelen. Wel zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten waar ik u vast in mee wil nemen, deze benoem ik hieronder.

- In de kamerbrief van 14 oktober jl. heb ik gemeld dat beleidswensen van uw Kamer of het kabinet die structuuraanpassingen in de IV vereisen in de keten Inkomensheffing op zijn vroegst in 2029 mogelijk zijn, na afronding van onder andere de herstelwerkzaamheden box 3 en de moderniseringsopgave. Er ontstaat nu echter een rij aan voorstellen die vanaf 2029 (mogelijk) geïmplementeerd moeten worden. Om in de toekomst met eventuele nieuwe maatregelen nog een beroep op deze keten te kunnen doen, zal ik zeer terughoudend zijn met het inplannen van de maatregelen die nu in beeld zijn. Op deze wijze behouden we enige flexibiliteit voor opgaven die de komende jaren mogelijk opkomen. In de Fiscale Beleids- en uitvoeringsagenda van 2026 zal ik uw Kamer informeren met nader inzicht in de afweging die hierin zal worden gemaakt.
- In het nieuw te implementeren OB-systeem kunnen nieuwe, extra btw-tarieven worden toegevoegd. Dit is naar huidig inzicht per 1 januari 2028 mogelijk. Uiterlijk eind juni 2025 zal de detailplanning voor het nieuwe OB-systeem bekend worden.
- Bij de keten Autoheffingen is meer tijd nodig dan eerder ingeschat om de modernisering van de systemen af te ronden en de gewenste wendbaarheid te implementeren. Dit kan impact hebben op de geplande inwerkingtredingsdatum voor nieuw beleid, komende periode wordt dit nader uitgewerkt.

Voor het oordeel over uitvoerbaarheid is ook inzicht in de samenloop van maatregelen van belang. Naast fiscale maatregelen wordt daarbij uiteraard ook gekeken naar zowel maatregelen van andere opdrachtgevende ministeries als generieke wetgeving (die voor alle uitvoerende organisaties geldt), zowel nationaal als internationaal. Bij generieke wetgeving is daarbij de verwachting dat aankomende maatregelen grote impact zullen hebben op de Belastingdienst. Een voorbeeld hiervan is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid 2 (BIO2). De implementatie hiervan vergt verandercapaciteit en kan leiden tot prioriteringskeuzes in samenhang met onderhanden of voorgenomen fiscaal beleid. Vooruitkijken is hierbij ook van groot belang; beslissingen die nu worden genomen werken door in de volgende jaren. De uitvoeringsconsequenties van dergelijke trajecten worden – in samenhang met de fiscale wetgeving – zo goed mogelijk in kaart gebracht. Mogelijk leidt dit tot wijzigingen van beoogde implementatietijden van toekomstige wetgeving om het geheel uitvoerbaar te houden.

Met Prinsjesdag ontvang u, evenals voorgaande jaren, het 'Overzicht Uitvoerbaarheid'. Hierin is onder meer een geactualiseerd overzicht opgenomen met de beleidsruimte per keten in relatie tot de modernisering van de IV.

Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden

Tot slot merk ik op dat de Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden dit jaar is gestart. De primaire taak van de Belangenbehartiger is om vanuit casuïstiek de ruimte te pakken om tot rechtvaardige oplossingen te komen voor burgers en bedrijven. De Belangenbehartiger bevordert daarmee de praktische rechtsbescherming in belasting- en toeslagenzaken.

8. Slot

In deze brief heb ik opgaven voor het komende jaar en stand van zaken rond verschillende voorstellen geschetst. In mijn streven uw Kamer vroegtijdig mee te nemen in de voorgenomen inhoud en omvang van het pakket Belastingplan heb ik ook de voorlopige, concrete inhoud van het pakket Belastingplan 2026 bij deze brief gevoegd. Tijdens het Voorjaarsnotadebat debatteer ik graag met uw Kamer over de inhoud van deze brief.

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen