

Vergaderjaar 2024–2025

32 140

Herziening Belastingstelsel

36 600

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

AH¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCA- LITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2025

Tijdens het mondeling overleg over de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda in de Eerste Kamer is er door de leden een aantal vragen gesteld over de gevolgen van de val van het kabinet voor de behandeling van het pakket Belastingplan. In het mondeling overleg heb ik aangegeven zowel de Eerste- als de Tweede Kamer uitgebreid te informeren over deze gevolgen. In deze brief ga ik in op de inhoud van het pakket Belastingplan, evenals de gevolgen van de val van het kabinet voor de planning van de behandeling van het Belastingplan en de uitvoering van de maatregelen door de Belastingdienst.

De wetsvoorstellen die deel uitmaken van het pakket Belastingplan zijn doorgaans nauw verbonden met de begroting van het aansluitende begrotingsjaar en dienen naar het oordeel van het kabinet op 1 januari van het betreffende jaar in werking te treden. Een voorbeeld hiervan is het inkomensbeleid van het komende jaar. Ook Europeesrechtelijke verplichtingen, gerechtelijke uitspraken of andere urgente zaken kunnen aanleiding zijn om wetgeving op te nemen in het pakket Belastingplan. Over deze komende plannen bent u – onder andere via de Voorjaarsnota en de Fiscale beleids- en Uitvoeringsagenda – eerder dit jaar al geïnformeerd. Op Prinsjesdag zal dit kabinet deze plannen, gelijktijdig met de Miljoenennota 2025, in detail kenbaar maken.

In verband met de demissionaire status van het kabinet en het verkiezingsreces van de Tweede Kamer, zal het oorspronkelijke behandelingschema van het pakket Belastingplan moeten worden aangepast. Hoewel het vanzelfsprekend aan de Kamer is om haar eigen agenda te bepalen, wil ik met het oog op een zorgvuldige voortgang een aantal punten meegeven. Vanwege de verkiezingen en het bijbehorende verkiezingsreces, is de ruimte beperkt om de behandeling van het Belastingplan in de Tweede Kamer – net als twee jaar geleden – vooraf-

¹ De letters AH hebben alleen betrekking op 32 140.

gaand aan de verkiezingen af te ronden. Om toch voldoende tijd te geven voor een behandeling van de wet, wil ik de suggestie doen om de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer van het volledige pakket nog voor het verkiezingsreces te laten plaatsvinden. De plenaire behandeling en de stemmingen over het pakket zouden dan uitgesteld worden tot na de verkiezingen en de beëdiging van de nieuwe leden van de Tweede Kamer. Dit zou kunnen bijdragen aan een ordentelijk verloop van de verdere behandeling in de nieuwe samenstelling van de Kamer, met een plenaire behandeling na de verkiezingen. Ik ben van mening dat deze benadering recht doet aan de zorgvuldigheid die het voorstel vereist, zonder afbreuk te doen aan de rolverdeling tussen kabinet en Kamer. In het vervolg van deze brief zal ik nader ingaan op wat een gewijzigde planning kan betekenen voor de uitvoering door de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en Douane. Tot slot zal ik kort ingaan op de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad van 21 maart 2025² over de toepassing van de liquidatieverliesregeling.

Pakket Belastingplan 2026

Ondanks de demissionaire status van het kabinet, zijn er uiteenlopende doelen en doelgroepen waarvoor aanpassingen in het fiscale stelsel noodzakelijk zijn. Dit uit zich in de samenstelling van het pakket Belastingplan 2026 waarbij het kabinet ervoor heeft gekozen om maatregelen zoveel mogelijk als zelfstandig wetsvoorstel in te dienen of thematisch te bundelen in een verzamelwetsvoorstel. Dit leidt ertoe dat het Kabinet voornemens is om 8 wetsvoorstellen in te dienen. Hieronder vindt u per wetsvoorstel een omschrijving en de overwegingen voor het kabinet om deze in te dienen en te streven naar inwerkingtreding per 1 januari 2026.

Wetsvoorstel Belastingplan 2026

Het wetsvoorstel Belastingplan 2026 bevat 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, de verruiming van de fietsregeling in de loonbelasting en het structureel maken van de RVU drempelvrijstelling. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen op het gebied van klimaat, circulaire economie en auto.

Wetsvoorstel wet behoud verlaagd btw-tarief op cultuur, media en sport

Bij de behandeling van het Belastingplan 2025 is de motie Van Dijk c.s. met algemene stemmen aangenomen. Deze motie verzocht de regering om vóór de Voorjaarsnota in overleg met de Tweede Kamer een alternatieve invulling voor de afschaffing van het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport te presenteren. Bij publicatie van de Voorjaarsnota 2025 op 18 april 2025 heeft het kabinet aangegeven dat zij ervoor kiest om het verlaagde btw-tarief op cultuur, media en sport te behouden. Dit wordt gedekt door de reguliere inflatiecompensatie in de inkomstenbelasting (via de tabelcorrectiefactor) per 1 januari 2026 niet volledig toe te passen. Dit wetsvoorstel bevat zowel het niet-verhogen van de btw als de dekking daarvan.

Wetsvoorstel wet differentiatie tarief vliegbelasting

In het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma is afgesproken om per 1 januari 2027 het tarief van de vliegbelasting te differentiëren naar

² ECLI:NL:HR:2025:417.

afstand, met een beoogde budgettaire opbrengst van € 248 miljoen (prijspeil 2024).

Deze budgettaire opbrengst is ingeboekt per 1 januari 2027 en kan alleen behaald worden als de maatregel tijdig in werking kan treden. Zowel de Belastingdienst als de sector hebben voor de implementatie van de maatregel minimaal 1 jaar voorbereidingstijd nodig. Voor een tijdige inwerkingtreding per 1 januari 2027 moet het wetsvoorstel dus meelopen in het pakket Belastingplan 2026.

Wetsvoorstel Wet stroomlijning fiscaal inzagerecht

Met het wetsvoorstel Wet stroomlijning fiscaal inzagerecht wordt een aanpassing voorgesteld zodat inzage kan worden gegeven in het fiscale dossier van een belastingplichtige op een manier die uitvoerbaar is. Per 31 december 2025 treedt als gevolg van het bij het Belastingplan 2024 aangenomen amendement Omtzigt c.s.³ artikel 66a in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) in werking waarmee belastingplichtigen recht krijgen op inzage in hun fiscale dossier. Het kabinet vindt het wenselijk dat belastingplichtigen inzage kunnen krijgen in de stukken die de belastinginspecteur tot zijn beschikking heeft. Tegelijkertijd hecht het kabinet aan uitvoerbaarheid. Artikel 66a is in de huidige vorm en met de huidige inwerkingtredingsdatum niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst en de Douane. Om toch inzage te kunnen geven aan belastingplichtigen op een manier die uitvoerbaar is, wordt met dit wetsvoorstel een aanpassing gedaan.

Wetsvoorstel Tweede wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024

Met het wetsvoorstel zet het kabinet in op de snelle implementatie van aanvullende regels rondom de Wet minimumbelasting 2024. Met de Wet minimumbelasting 2024 is de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing geïmplementeerd. 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. Het is van belang dat deze administratieve richtsnoeren tijdig worden geïmplementeerd, en daarom is het wenselijk dat het voorstel van wet met ingang van 1 januari 2026 in werking treedt. Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de laatste administratieve richtsnoeren die door de OESO zijn gepubliceerd en daarnaast zullen er nog enkele technische wijzigingen worden aangebracht.

Wetsvoorstel wet implementatie EU-richtlijn gegevensuitwisseling bijheffing informatieaangifte

Bedrijven die onder de reikwijdte van de minimumbelasting vallen zijn verplicht de bijheffing-informatieaangifte bestaande uit een set aan documentatie aan te leveren bij de desbetreffende belastingautoriteit. De informatieaangifte dient in iedere lidstaat waar de multinationale onderneming (MNE) gevestigd is te worden ingediend. De betekenis 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 richtlijn moet al op

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 110.

1 januari 2026 zijn geïmplementeerd. Bij ontijdige implementatie stelt Nederland zich bloot aan het risico op een infractieprocedure.

Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de nadere operationalisering van het mechanisme voor een koolstofcorrectie aan de grens

Het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) is een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de Europese buitengrens en is geregeld via een Europese verordening. Door het CBAM moet betaald worden voor de CO₂-uitstoot die vrij is gekomen bij de productie van bepaalde geïmporteerde goederen. Hiermee wordt «koolstoflekkage» tegengegaan, oftewel 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 de operationalisering zijn nog wel aanvullende bepalingen in de Wet Milieubeheer nodig.

Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen

Fiscale wetgeving is constant aan veranderingen onderhevig. Dit vergt voortdurend inhoudelijke wijzigingen en technisch onderhoud van deze wetgeving. In lijn met eerdere jaren bevat het pakket Belastingplan daarom ook dit jaar weer een wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen. Zo bereid het kabinet maatregelen voor om enkele technische fiscale knelpunten met betrekking tot tijdelijke overbruggingspensioenen, prepensioenen en wezenpensioenen te repareren. Het kabinet stelt tevens voor om verwijzingen naar groen beleggen aan te passen naar aanleiding van het amendement Van Eijk/Vermeer bij de behandeling van het Belastingplan 2025.

Uitvoeringsgevolgen

Om tijdige implementatie van het Belastingplan 2026 mogelijk te maken is het noodzakelijk in de laatste maanden van 2025 voorbereidingen te treffen voor de parameterwijzigingen die het volgende jaar ingaan. Voor verschillende middelen gelden verschillende uiterste data voor het vaststellen van die parameters. Hieronder wordt aangegeven wat die data zijn en wat de consequenties zijn wanneer de stemmingen in de Tweede Kamer volgens verwachting eind november plaatsvinden en vervolgens de Eerste Kamer voor eind van het jaar voor dit pakket stemt.

Inkomensheffingen

De Belastingdienst legt (net als afgelopen jaren) vanaf de tweede helft van december enkele miljoenen voorlopige aanslagen inkomstenbelasting voor het aankomende belastingjaar op. In de weken daarvóór vindt de selectie plaats van belastingplichtigen die een voorlopige aanslag moeten ontvangen en wordt berekend hoe hoog de voorlopige aanslagen moeten zijn. De parameterwaarden waarmee deze selecties en berekeningen worden gemaakt, moeten uiterlijk op vrijdag 14 november 12:00 uur 2025 bekend zijn om deze tijdig te kunnen verwerken in de systemen. Nadat de berekening van deze voorlopige aanslagen is gestart, is het niet meer mogelijk daarin in te grijpen.

Indien de stemmingen over het pakket Belastingplan 2026 in de Tweede Kamer na de beëindiging van de nieuwe leden van de Tweede Kamer plaatsvinden (eind november 2025), betekent dit dat de Belastingdienst bij het berekenen van de massaal opgelegde voorlopige aanslagen 2026 met de parameterwaarden van de inkomstenbelasting werkt zoals deze met

Prinsjesdag voor belastingjaar 2026 zijn bekend gemaakt. Ook zullen medio november met de leveranciers van aangiftesoftware inkomstenbelasting de parameters worden gedeeld zoals deze op Prinsjesdag bekend zijn gemaakt. De software leveranciers kunnen de parameters van de inkomstenbelasting vervolgens verwerken in de aangifte software.

Mocht de behandeling in de Tweede Kamer leiden tot wijzigingen in de parameters, dan worden deze verwerkt in de definitieve-aanslagregeling voor belastingjaar 2026 die in 2027 wordt opgelegd. Verschillen die optreden door gewijzigde parameters moeten in de definitieve aanslag worden rechtgetrokken. Parameterwijzigingen kunnen dan bij definitieve aanslag in 2027 resulteren in hogere te betalen bedragen, of grotere teruggaven ten opzichte van de eerdere voorlopige aanslag. Vooruitlopend daarop kunnen burgers gedurende 2026 zelf een nieuwe voorlopige aanslag vragen voor het belastingjaar 2026 waarin met de bijgestelde parameterwaarden wordt gerekend⁴. Dit beperkt verschillen tussen de voorlopige en de uiteindelijke definitieve aanslag met te betalen bedragen of teruggaven tot gevolg. Burgers zullen zelf na moeten gaan of wijzigingen doorwerken in inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen.

Loonheffingen

Voor de loonheffingen is dit jaar de afspraak gemaakt met de loonaangiftesoftware leveranciers dat de definitieve parameterwaarden voor 2026 éénmalig uiterlijk 1 december 2025 bij hen worden aangeleverd. De software leveranciers kunnen de parameters van de loonheffingen vervolgens verwerken in de aangifte software. Uitgaande van stemmingen eind november over het Belastingplan en eventuele amendementen, stelt dit werkgevers in staat om vanaf januari 2026 de juiste parameters toe te passen in hun loonadministratie.

Motorrijtuigenbelasting

De motorrijtuigenbelasting (mrb) is een tijdvakbelasting die voor aanvang van het tijdvak moet worden betaald. Om de belastingplichtige voldoende tijd te geven om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen, moet de rekening een maand voor aanvang van het tijdvak al op de mat liggen. Daarmee rekening houdend moet de berekening van de aanslagen mrb anderhalve maand voorafgaand aan het tijdvak worden gestart. Tariefsaanpassingen voor de mrb moeten daarom uiterlijk vrijdag 14 november bekend zijn om per 1 januari 2026 in werking te kunnen treden. Indien de stemmingen over het pakket Belastingplan 2026 in de Tweede Kamer na 14 november 2025 plaatsvinden, betekent dit dat de Belastingdienst bij het berekenen van de mrb voor het eerste tijdvak met de parameterwaarden rekent zoals deze met Prinsjesdag voor 2026 bekend zijn gemaakt. Mochten er na 14 november nog wijzigingen plaatsvinden die per 1 januari in werking zouden moeten treden, dan betekent dat, dat er verkeerde automatische incasso's worden doorgevoerd en hier dan geen naheffing of nabetaling over kan plaats vinden en betreffende belastingplichtigen een voordeel of nadeel hebben en wordt onderzocht hoe hiermee kan worden omgegaan. Wel is het mogelijk om wijzigingen per 1 juli 2026 in werking te laten treden.

⁴ Het is niet zeker of gewijzigde parameters direct mee kunnen lopen op het moment dat de mogelijkheid om een verzoek voor een nieuwe voorlopige aanslag via mijn.belastingdienst.nl (begin december) beschikbaar komt. Dit zal op een later moment worden doorgevoerd.

Invorderingsrente

De parameterwaarden waarmee in de inning wordt gerekend moeten uiterlijk op 14 november 2025 bekend zijn om deze per 1 januari 2026 jaar te kunnen toepassen. Mochten er na 14 november nog wijzigingen plaatsvinden, dan wordt onderzocht hoe hiermee kan worden omgegaan. Wel is het mogelijk om wijzigingen per 1 juli 2026 in werking te laten treden.

Overig

Voor diverse andere belastingmiddelen is de uiterste datum voor wijzigingen aan parameterwaarden 1 december 2025 en kunnen eventuele gewijzigde parameters per 1 januari naar verwachting nog tijdig worden verwerkt bij stemmingen in de Tweede Kamer eind november.

Amendementen

Het maken van fiscale wetgeving vraagt om een zorgvuldig proces. Het startpunt voor (het aanpassen van) fiscale wetgeving is idealiter gebaseerd op een evaluatie, waarin wordt geanalyseerd in hoeverre een wetsvoorstel op doelmatige en doeltreffende wijze bijdraagt aan een beleidsdoel en wat de te verwachten financiële gevolgen zijn. Vervolgens worden de gevolgen voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht. Het kabinet treedt bij het opstellen van wetgeving in overleg met stakeholders over mogelijke beleidswijzigingen, laat uitvoeringstoetsen opstellen om de impact op de uitvoering vast te stellen, doet een toets op doenlijkheid voor burgers en op administratieve lasten voor bedrijven en vraagt advies aan de Raad van State als toets op de degelijkheid van wetgeving. Dit proces is doorgaans niet aanwezig bij een amendement, omdat daar geen tijd voor is. Daar waar het proces van het voorbereiden, opstellen en behandelen van het Belastingplan circa driekwart jaar kost, kan de doorlooptijd van een amendement korter dan een dag zijn.

De Tweede Kamer heeft het in de Grondwet opgenomen recht tot amendement. Tegelijkertijd past hierbij de morele plicht om op verantwoorde wijze met amendementen om te gaan. Ik wil de leden van de Tweede Kamer daarom vragen om de nodige voorzichtigheid te betrachten bij het indienen van en stemmen over de amendementen. Voor Kamerleden die ondersteuning wensen bij het opstellen van een juridisch en technisch juist amendement, is de amendementenservice van het Ministerie van Financiën beschikbaar om te helpen. Als onderdeel van de amendementenservice stellen, net als de afgelopen jaren de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen QuickScans op ingediende amendementen op.

Tot slot heeft de Hoge Raad op 21 maart 2025 een arrest gewezen over de toepassing van de liquidatieverliesregeling in de vennootschapsbelasting. De budgettaire gevolgen van dit arrest zijn inmiddels onderzocht. De incidentele derving van dit arrest wordt ingeschat op € 840 miljoen en de structurele derving wordt ingeschat op € 65 miljoen per jaar. Ik doe op dit moment onderzoek naar de mogelijkheden om dekking al dan niet binnen de liquidatieverliesregeling te vinden en verwacht uw Kamer hierover gelijktijdig met de Miljoenennota 2025 te informeren.

Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd over de inhoud van het wetsvoorstel, evenals over de gevolgen van de val van het kabinet voor de planning en de uitvoering. Daarbij heb ik, met inachtneming van de eigen afweging van de Kamer, een suggestie gedaan voor

het verdere proces. Ik zie ernaar uit met uw Kamer dit najaar in debat te gaan over het pakket Belastingplan 2026 en samen de noodzakelijke aanpassingen van het fiscale stelsel te realiseren.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,
T. van Oostenbruggen