

Vergaderjaar 2016–2017

34 552

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017)

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2017

Graag informeer ik u met deze brief hoe verschillende moties die op mijn beleidsterrein liggen zijn uitgevoerd en hoe gevolg is gegeven aan diverse toezeggingen. Daarnaast wordt in deze brief ook ingegaan op de stand van zaken van enkele nog openstaande moties en toezeggingen.

I Afgedane moties en toezeggingen

De hierna opgenomen moties en toezeggingen beschouw ik als afgehandeld.

Accijnstarief biermixen

In mijn brief van 3 november naar aanleiding van het wetgevingsoverleg over het pakket Belastingplan 2017 heb ik toegezegd in EU-verband na te gaan in hoeverre andere lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheid om biermixen tot een alcoholpercentage van 2,8% onder een lager accijnstarief te laten vallen dan niet-gemixte bieren.¹

Nederland heeft alle andere EU-lidstaten aangeschreven om na te gaan of gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het toepassen van een verlaagd tarief die artikel 5 van de Richtlijn biedt. Dertien lidstaten hebben hierop gereageerd. Vijf van deze dertien lidstaten gebruiken net als Nederland het Platosysteem. Geen van die vijf lidstaten maakt gebruik van de mogelijkheid een lager accijnstarief toe te passen op biermixen. Eén lidstaat geeft zelfs aan een extra heffing toe te passen op biermixen. Van de andere lidstaten die hebben gereageerd maar geen gebruik maken van graden Plato, past slechts één lidstaat artikel 5 van de Richtlijn toe. Deze lidstaat heft een verlaagd tarief op bier, inclusief biermixen, met een alcoholpercentage tot 2,8% vol. Een andere lidstaat geeft aan een extra

¹ Kamerstuk 34 552, nr. 19.

heffing toe te passen op biermixen om met name jongeren te ontmoedigen tot het kopen van dergelijk bier.

Op basis van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat Nederland niet uit de pas loopt ten opzichte van de andere lidstaten door het toepassen van een verlaagd tarief op biermixen te beperken tot een alcoholpercentage van 1,2% vol.

Substance-eisen

Tijdens het plenaire debat op 19 januari 2017 over belastingontwijking is de regering in de motie van het lid Grashoff c.s.² verzocht om de opties 1, 2 en 3 uit de brief van 4 november 2016³ over het aanscherpen van de zogenoemde «substance-eisen» nader uit te werken in beleidsvoorstellen, en de Kamer voor 1 april 2017 daarover te informeren.

Naar aanleiding van de motie van de leden Grashoff en Groot van 5 oktober 2016⁴ is in de brief van 4 november 2016 ingegaan op de maatregelen die de afgelopen jaren zowel in nationaal als in internationaal verband al genomen zijn om misbruik van verdragen door in Nederland gevestigde (schakel)vennootschappen – het zogenoemde «treaty shopping» – te voorkomen. Deze maatregelen sluiten aan bij de benadering dat de bestrijding van verdragsmisbruik in eerste instantie een aangelegenheid is voor het bronland. Een belangrijke ontwikkeling op dit gebied is het opnemen van een antimisbruikbepaling in belastingverdragen. Dit is naar aanleiding van actiepunten 6 van het G20 / Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-project. Het kabinet is nog steeds van mening dat een snelle en brede implementatie van de antimisbruikbepaling via het multilaterale instrument de meest kansrijke en efficiënte methode is om misbruik van verdragen te bestrijden. Desalniettemin is in de genoemde brief van 4 november 2016 op verzoek van uw Kamer eveneens een aantal mogelijkheden geschetst voor het aanscherpen van substance-eisen voor in Nederland gevestigde vennootschappen met als doel het voorkomen van het genoemde verdragsmisbruik. De opties 1 en 2 van deze brief zien op het aanscherpen van substance-eisen voor het uitwisselen van informatie en het geven van zekerheid vooraf. Bij deze maatregelen is er samenhang met het nog te consulteren wetsvoorstel over coöperaties en dividendbelasting en de invulling van de daarin op te nemen antimisbruikbepaling. Gelet op deze samenhang, stelt het kabinet voor om nu geen invulling te geven aan de opties 1 en 2 maar eerst de internetconsultatie van het genoemde wetsvoorstel af te wachten. Het streven is om dit wetsvoorstel in het tweede kwartaal van dit jaar op internet ter consultatie aan te bieden. Optie 3 in de hiervoor genoemde brief van 4 november 2016 houdt in dat de eisen in artikel 8c van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) worden aangescherpt. Genoemd artikel 8c beoogt te ontmoedigen dat rente- en royaltydoorstromers zonder reële risico's zich in Nederland vestigen. Concreet houdt optie 3 in dat het minimaal aan te houden eigen vermogen voor doorstromers in Nederland wordt opgehoogd. Voor de implicaties van deze optie wordt verwezen naar het rapport van de werkgroep fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei.⁵

² Kamerstuk 25 087, nr. 139.

³ Kamerstuk 25 087, nr. 136.

⁴ Kamerstuk 34 550, nr. 43.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/werkgroeprapporten-studiegroep-duurzame-groei>.

In de afgelopen periode heeft uw Kamer twee moties aangenomen met betrekking tot woningcorporaties. De eerste motie betreft de motie van het lid Van Vliet (Van Vliet) waarin het kabinet wordt opgeroepen om te onderzoeken op welke wijze een vrijstelling van overdrachtsbelasting bij overdracht van sociale huurwoningen tussen toegelaten instellingen als gevolg van de indeling in nieuwe woningmarktregio's kan worden bereikt.⁶ Bij brief van het lid Van Vliet van 25 oktober 2016 is gevraagd aan de regering hoe zij de motie gaat uitvoeren.⁷ De tweede motie betreft de tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2017 overgenomen motie van de leden Groot (PvdA) en Van Vliet (Van Vliet).⁸ Deze motie verzoekt de regering opties uit te werken om woningcorporaties vrij te stellen van overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting voor activiteiten die betrekking hebben op zogenoemde diensten van algemeen economisch belang (DAEB-activiteiten). Ten slotte heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst u bij brief van 24 november 2015 toegezegd een evaluatie uit te zullen voeren naar het gebruik van een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM).⁹ In deze evaluatie is tevens aandacht besteed aan de mogelijkheid om een WOM als instrument in te zetten voor een vrijstelling van overdrachtsbelasting bij particulieren in krimpregio's. Inmiddels is deze evaluatie afgerond en als bijlage (bijlage 1)¹⁰ bij deze brief opgenomen. Zowel de reactie op de moties als op de afgeronde evaluatie van de WOM doe ik uw Kamer mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) toekomen.

Allereerst hecht ik eraan te benadrukken dat de gevraagde vrijstellingen en faciliteiten in de overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting voor woningcorporaties de omvang van de totale belastinggrondslag verminderen en de complexiteit van het fiscale stelsel (fors) doen toenemen. Alleen al om die reden lijkt de fiscale route om woningcorporaties te stimuleren geen wenselijke weg. Hierna zal ik de bezwaren van het introduceren van de gevraagde nieuwe fiscale vrijstellingen verder uiteenzetten. Daarbij zal ik allereerst ingaan op de aspecten inzake de overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting. Ten slotte ga ik in op de meegestuurde evaluatie van de WOM.

Overdrachtsbelasting

Woningcorporaties hebben van oudsher tot taak werkzaam te zijn op het gebied van de volkshuisvesting. Deze taken omvatten onder andere het voorzien in betaalbare huisvesting voor specifieke doelgroepen en het zorg dragen voor de kwaliteit van het woningbezit. Per 1 juli 2015 is voor woningcorporaties (toegelaten instellingen) de nieuwe Woningwet in werking getreden. In de memorie van toelichting bij de door uw Kamer aanvaarde Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting is ten aanzien van de fiscale effecten aangegeven: «Het gebruikelijke kader van wet- en regelgeving is van toepassing. Daarbij kan, indien voldaan wordt aan de voorwaarden, gebruik gemaakt worden van bestaande fiscale faciliteiten in de betreffende wetgeving.»¹¹

⁶ Kamerstuk 34 550 XVIII, nr. 29.

⁷ Kamerstuk 34 550 XVIII, nr. 29.

⁸ Kamerstuk 34 552, nr. 55.

⁹ Kamerstuk 31 757, nr. 77.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ Kamerstuk 33 966, nr. 5.

Voor de overdrachtsbelasting is het van belang om in herinnering te brengen dat in het verleden een vrijstelling van overdrachtsbelasting van toepassing was bij verkrijgingen door woningcorporaties. Deze is echter met ingang van 1 januari 2003 komen te vervallen, omdat woningcorporaties daarmee een concurrentievoordeel hadden ten opzichte van andere marktpartijen en dit verstorend zou kunnen werken. Hierin is sindsdien niets veranderd. Voorkoming van concurrentievervalsing op de woningmarkt is een belangrijk punt waarmee rekening moet worden gehouden. Het opnieuw introduceren van een vrijstelling voor alleen woningcorporaties kan daarom niet aan de orde zijn.

Overigens geldt op grond van bestaande regelgeving een vrijstelling van overdrachtsbelasting bij de verkrijging van onroerende zaken als onderdeel van een onderlinge taakoverdracht tussen algemeen nut beogende instellingen (Anbi's). Voorwaarde voor toepassing van deze vrijstelling is dat bij de overdracht commerciële factoren geen rol spelen. Dit betekent dat de onroerende zaken hooguit tegen de boekwaarde (waaronder wordt verstaan: historische kostprijs minus afschrijvingen) mogen worden overgedragen. Hoewel woningcorporaties kunnen kwalificeren als Anbi en er sprake kan zijn van een taakoverdracht, dragen woningcorporaties doorgaans onroerende zaken (in het kader van een taakoverdracht) niet over tegen hooguit de boekwaarde. Daarmee voldoen zij niet aan de voorwaarde met betrekking tot de commerciële factoren. Woningcorporaties passen momenteel deze bestaande vrijstelling dan ook vaak niet toe.

Daarom is de mogelijkheid onderzocht om aan de Anbi-vrijstelling gekoppelde voorwaarden zodanig aan te passen, dat woningcorporaties bij verkrijging van onroerende zaken geen overdrachtsbelasting verschuldigd zijn. Ter voorkoming van concurrentievervalsing dient een dergelijke aanpassing generiek te zijn voor alle Anbi's. Een dergelijke aanpassing betekent een verdere oprekking van de reikwijdte en een budgettaire derving van naar schatting circa € 70 miljoen, waarvoor geen dekking voorhanden is. Een dergelijke vrijstelling staat voorts niet meer in verhouding tot het beoogde doel. De huidige vrijstelling is namelijk bedoeld voor de verkrijging van onroerende zaken die in het kader van het algemeen nut of voor de verenigingsactiviteiten worden aangewend. De voorwaarden zijn er op gericht dat het vermogen (inclusief eventuele reserves) beschikbaar blijft voor dezelfde werkzaamheid in de sfeer van het algemeen nut of voor de verenigingsactiviteiten. Een verdere oprekking schiet haar doel voorbij. Overigens zou ook een beperking tot woningen, die worden overgedragen vanwege de nieuwe indeling in woningmarktregio's, leiden tot een ongewenste ongelijke behandeling van onroerende zaken die binnen of buiten de woningmarktregio's worden overgedragen. Een dergelijk verschil staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel en is om die reden onwenselijk. Overigens is er geen wettelijke verplichting tot verkoop van buitenregionale woningen.

Daarnaast is een vrijstelling voor de gehele gereguleerde huursector – dus ook niet-woningcorporaties die daar actief zijn – geen reëel alternatief. Een vrijstelling voor alle ondernemingen die zich met verhuur in de gereguleerde huursector bezighouden zal namelijk als selectief voordeel voor deze ondernemingen beschouwd worden en daarmee als staatssteun kunnen kwalificeren. Ook is een verdere oprekking van de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor alle huurwoningen (gereguleerde en vrije sector woningen) die worden overgedragen onderzocht. Los van de budgettaire gevolgen, leidt een dergelijke vrijstelling ertoe dat deze ook toegepast kan worden door partijen die, ongeacht een vrijstelling, zich nu al op de markt bevinden. Dit staat dan niet meer in

verhouding tot het gewenste doel (wettelijke taak van woningcorporaties stimuleren) van de vrijstelling.

Een andere optie die is gezien, betreft vrijstelling van overdrachtsbelasting die specifiek ziet op de DAEB-activiteiten van woningcorporaties. Een dergelijke vrijstelling betreft een vorm van staatssteun die niet is opgenomen in het besluit voor woningcorporaties uit december 2009 van de Europese Commissie (EC).¹² Dit besluit geeft enkel toestemming – onder voorwaarden – voor specifiek benoemde, bestaande staatssteun, te weten borging door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, verlaagde grondprijzen van gemeenten en sanerings- en projectsteun (voorheen steun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting – CFV). Dit betekent dat vrijstelling van overdrachtsbelasting niet kan worden gerealiseerd binnen het voornoemde besluit, maar als nieuwe staatssteun ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de EC. De kans is groot dat de EC deze toestemming niet zal geven. Ten tijde van het voornoemde, specifiek op woningcorporaties gerichte, besluit in december 2009 diende overdrachtsbelasting betaald te worden bij onderlinge verkoop tussen woningcorporaties. Een nieuwe vorm van staatssteun zal door de EC worden getoetst aan het staatssteunkader voor DAEB-activiteiten dat zij daarvoor hanteert en dat met name is neergelegd in het vrijstellingsbesluit voor diensten van algemeen economisch belang van december 2011.¹³ Een belangrijke voorwaarde voor het toestaan van nieuwe staatssteun is dat wordt aangetoond dat deze noodzakelijk is voor het laten functioneren van de DAEB-activiteiten. Er zijn echter geen (nieuwe) feiten en omstandigheden (bijvoorbeeld financiële noodzaak) die rechtvaardigen dat bovenop de bestaande en toegestane staatssteun nu extra staatssteun zou moeten worden verstrekt.

Vennootschapsbelasting

De integrale Vpb-plicht zoals deze nu geldt voor woningcorporaties, is in het Belastingplan 2008 opgenomen en per 1 januari 2008 ingevoerd. De ratio achter de invoering van de integrale Vpb-plicht is dat vennootschapsbelasting wordt geheven over winst van ondernemingen en dat, wanneer het geheel aan activiteiten van woningcorporaties wordt gezien, woningcorporaties vanuit fiscaal oogpunt moeilijk anders dan als ondernemingen kunnen worden gekenmerkt. Deze ratio is nog steeds van kracht. De fiscale criteria voor het drijven van een onderneming die bijvoorbeeld relevant zijn voor rechtspersonen die alleen belastingplichtig zijn voor zover zij een onderneming drijven (zoals publiekrechtelijke rechtspersonen), zijn de aanwezigheid van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid en deelname aan het economische verkeer met het oogmerk daarmee winst te behalen. Dat laatste criterium lijkt op het eerste gezicht een subjectief karakter te suggereren. Het is echter al decennia vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dat als het subjectieve winstoogmerk ontbreekt, het winstoogmerk aanwezig wordt geacht als er structureel vermogensoverschotten worden behaald. Aanvullend wordt op grond van artikel 4, onderdeel a, van de Wet Vpb 1969 gezien of met de activiteiten in concurrentie wordt getreden met belastingplichtige ondernemingen, mits een natuurlijk persoon met die activiteiten kan voorzien in een zogenoemd bescheiden bestaan. In al die gevallen wordt eveneens een onderneming aanwezig geacht te zijn.

Omdat de woningcorporaties voldeden en voldoen aan alle criteria worden ze sinds 2008 voor al hun activiteiten in de Wet Vpb 1969 betrokken. Die integrale Vpb-plicht is vormgegeven door woningcorpo-

¹² PbEU 2010, C 31.

¹³ Pb EU 2012, L 7.

raties specifiek in de reeks van belastingplichtige lichamen op te nemen en, net als besloten vennootschappen of naamloze vennootschappen, te brengen onder de fictie van artikel 2, vijfde lid, van de Wet Vpb 1969. Hierdoor wordt een woningcorporatie geacht met het gehele vermogen een onderneming te drijven. Een beoordeling per activiteit, zoals bij publiekrechtelijke rechtspersonen, is daardoor niet meer nodig. Omdat de ratio achter de invoering van de integrale Vpb-plicht nog steeds van kracht is, is een inperking dan ook niet aan de orde.

Wel is als eerste optie gezien of, conform de motie van de leden Groot en Van Vliet, onder het in stand laten van de bestaande integrale belastingplicht voor woningcorporaties, voor deze groep een objectvrijstelling voor DAEB-activiteiten kan worden geïntroduceerd. Hierbij is echter van belang dat op de markt van gereguleerde huurwoningen (de DAEB-activiteiten) naast woningcorporaties ook andere verhuurders actief zijn. De introductie van een specifieke objectvrijstelling voor DAEB-activiteiten van woningcorporaties zou dan ook een ongelijk speelveld creëren tussen woningcorporaties en deze andere partijen, hetgeen naar de mening van het kabinet niet wenselijk is en ook niet past binnen de wetssystematiek van de Wet Vpb 1969. Een gelijksoortige overweging (het voorkomen van concurrentievervalsing) heeft ten grondslag gelegen aan de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen. Daarnaast zou een dergelijke vrijstelling een nieuwe vorm van staatssteun behelzen waarvoor de EC, om dezelfde redenen als genoemd bij de hiervoor beschreven vierde optie bij de overdrachtsbelasting, waarschijnlijk geen toestemming zal geven.

Als tweede optie is gezien of de objectvrijstelling zo zou kunnen worden vormgegeven dat alle partijen die zich begeven op de markt van gereguleerde huurwoningen daar gebruik van zouden kunnen maken. Naast de circa twee miljoen zelfstandige gereguleerde corporatiewoningen gaat het dan in theorie om bijna een half miljoen gereguleerde huurwoningen van niet-woningcorporaties (particulieren en andere verhuurders). De Wet Vpb 1969 beoogt in beginsel belasting te heffen over winsten van alle ondernemingen. De introductie van een vrijstelling voor ondernemingen die zich met enkele specifieke activiteiten bezighouden roept evident spanning op met dat uitgangspunt. Dit zou ook een aanzuigende werking kunnen hebben op andere belastingplichtige ondernemingen, in die zin dat ondernemingen (al dan niet actief in de woningmarkt) aan de hand van vermeende vergelijkbaarheid eveneens een vrijstelling bepleiten. Daarnaast zal een dergelijke vormgeving aanzienlijke budgettaire consequenties met zich brengen (waar de moties geen dekking voor bieden). Ten slotte draagt ook een dergelijke vrijstelling, zoals gezegd, een wezenlijk staatssteunrisico met zich omdat het een selectieve maatregel is ten gunste van de ondernemingen die zich met verhuur in de gereguleerde sector bezighouden.

Een derde optie die is gezien, is een objectvrijstelling die beperkt is tot DAEB-activiteiten waarmee niet in concurrentie wordt getreden met andere partijen. De vraag is dan hoe deze moeten worden gedefinieerd en afgebakend. Bovendien zal dan apart geadministreerd moeten worden met welke DAEB-activiteiten niet in concurrentie wordt getreden, hetgeen naar verwachting substantiële administratieve lasten met zich brengt voor de woningcorporaties en verhoudingsgewijs hoge uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Daarnaast is het zeer de vraag of woningcorporaties baat hebben bij een dergelijke vrijstelling. De DAEB-activiteiten waarmee niet in concurrentie wordt getreden met andere partijen, zullen naar verwachting veelal verliesgevend zijn. Indien het resultaat uit deze verliesgevende DAEB-activiteiten wordt vrijgesteld van de vennootschapsbelasting, kunnen eventuele verliezen uit die activiteiten niet verrekend worden met

winsten uit winstgevende activiteiten. De woningcorporaties zullen dan per saldo juist meer vennootschapsbelasting verschuldigd zijn.

Evaluatie wijkontwikkelingsmaatschappij

In de eerdergenoemde brief aan uw Kamer van 24 november 2015 heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst de evaluatie van de WOM aangekondigd. In de evaluatie is tevens nagegaan of de WOM een middel kan zijn om de particuliere woningvoorraad in het kader van een herstructureringsplan in krimpregio's ter hand te nemen. Ook in het Actieplan Bevolkingsdaling is de WOM genoemd als een van de instrumenten die ingezet kan worden voor de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling.¹⁴ De afronding van het evaluatierapport heeft meer tijd in beslag genomen dan voorzien. De belangrijkste reden hiervoor is dat het een ingewikkeld en arbeidsintensief proces is om de voor de evaluatie noodzakelijke financiële gegevens betreffende de periode 2003 tot en met heden boven tafel te krijgen. Deze zijn noodzakelijk om een oordeel te geven over de doelmatigheid van de maatregel.

De WOM is een samenwerkingsstructuur (gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars, provincies, organisaties in de zorg, het onderwijs, sport en welzijn) voor stedelijke vernieuwingsprojecten. Sinds 2003 is de WOM-regeling van kracht die bepaalt dat een WOM is vrijgesteld van de overdrachtsbelasting bij transacties van grond en opstallen indien deze worden gebruikt in het kader van stedelijke herstructurering. De doeltreffendheid, doelmatigheid en verbeteringsmogelijkheden van de regeling staan in de meegestuurde evaluatie centraal. Sinds de inwerkingtreding van de wettelijke regeling zijn er 24 WOM'en tot stand gekomen. Bij dit relatief kleine aantal WOM'en moet niet uit het oog verloren worden dat binnen de aangewezen wijken in theorie grotere woningaantallen in- en uitgenomen kunnen worden. In de evaluatie zijn 11 van de 24 WOM'en onderzocht. Daarvan zijn er nog vier actief. De WOM'en die inmiddels zijn beëindigd, hebben 4 tot 10 jaar bestaan. Behalve het afronden van de herstructurering speelde bij de beëindiging sinds 2008 ook de economische crisis een grote rol. Deze leidde ertoe dat een aantal WOM'en ontbonden werd. In veruit de meeste WOM'en participeren woningcorporaties, vaak samen met gemeenten. In enkele meer recente WOM'en participeert een projectontwikkelaar.

De verlaging van de overdrachtsbelasting voor woningen van 6% naar 2% in 2011 heeft het financiële voordeel van de vrijstelling van de overdrachtsbelasting echter verkleind. Vanaf het moment van invoering van de WOM-regeling heeft zich gaandeweg een verschuiving voorgedaan in de wijze van de vormgeving van herstructurering, namelijk van omvangrijke integrale aanpak naar een kleinschaliger en projectmatiger aanpak. Daardoor weegt voor de woningcorporaties het financiële voordeel van een WOM minder snel op tegen de kosten voor de oprichting en instandhouding van een WOM, zeker als de WOM een beperkte taak krijgt. Het afnemende financiële belang van de regeling vertaalt zich ook in een afnemend budgettaire belang van de vrijstelling. Na de jaren 2004–2006 waarin het budgettaire beslag in totaal € 31 miljoen bedroeg, is het jaarlijkse budgettaire beslag beperkt gebleven tot hooguit € 1,2 miljoen. Het beperkte belang betekent dat de regeling beperkt gebruikt wordt.

In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de WOM-regeling op zichzelf beschouwd geen prominente rol speelt in het stimuleren van de samenwerking tussen diverse betrokken partijen in het geval van herstructureringsprojecten. Ook blijkt de vrijstelling van overdrachtsbe-

¹⁴ Kamerstuk 31 757, nr. 89.

lasting een horde weg te nemen, maar is het geen doorslaggevende factor geweest bij de keuze om een WOM op te richten. Uit de interviews, die ten behoeve van de evaluatie zijn gehouden, komt naar voren dat de WOM primair wordt opgericht als een vehikel om tot samenwerking te komen. De WOM is voor dergelijke samenwerking niet de enige oplossing, er worden ook andere samenwerkingsvormen gekozen.

Uit de evaluatie zijn geen voorbeelden naar voren gekomen waarin particuliere woningeigenaren in WOM'en participeren. Verder komt uit de interviews tevens naar voren dat dit geen begaanbare weg lijkt. De mogelijkheden om een WOM in te zetten om de particuliere woningvoorraad in het kader van een herstructureringsplan in krimpregio's ter hand te nemen zijn beperkt. Eigenaren knappen hun woning liever op dan dat zij deze laten slopen om zelf elders een woning te kopen. Inbreng in de gezamenlijke pot van de WOM, met het daarmee gepaard gaande economisch risico, ligt dan niet voor de hand. Wanneer een particuliere woningeigenaar van zijn woning af wil, is het evenmin waarschijnlijk dat hij in een WOM wil deelnemen. Immers, daarmee wordt hij langdurig betrokken bij een herstructureringsproject en moet hij daarin als aandeelhouder participeren. Door de meeste geïnterviewde deskundigen wordt dit niet als kansrijk gezien.

Na het intreden van de economische crisis in 2008 is er jaarlijks hooguit één nieuwe WOM opgericht. De crisis, de verlaging van de overdrachtsbelasting en de afname van het belang van een grootschalige wijkaanpak zijn hiervoor belangrijke oorzaken. Deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor een WOM fiscaal gezien op dit moment nauwelijks doelmatig en doeltreffend is. Met het beperkte budgettaire belang en gebruik van deze regeling ligt het dan ook voor de hand om deze vrijstelling in haar huidige vorm af te schaffen.

Maatwerklijst

Tijdens het VAO Belastingdienst op 12 april 2016 heb ik toegezegd dat bezien zal worden of inzicht gegeven kan worden in het aantal mensen van wie de wens tot opnemings op de maatwerklijst voor het ontvangen van papieren post niet is gehonoreerd.¹⁵

De Belastingdienst houdt geen cijfers bij over het aantal mensen dat ondanks een telefonisch verzoek daartoe niet op de zogenoemde maatwerklijst voor het ontvangen van papieren post is opgenomen. De Helpdesk Digitale Post van de Belastingdienst hanteert echter een ruimhartig beleid bij het opnemen van mensen op de maatwerklijst. Sinds voorjaar 2016 is ook maar één klacht ontvangen door de Belastingdienst over dit onderwerp.

Besteding uitkeringen Werkloosheidswet

Tijdens het debat over de Wet aanpassing fiscale eenheid op 6 september 2016 heb ik een overzicht toegezegd waarop staat hoe vaak WW-gelden de afgelopen jaren ingezet zijn voor andere doelen dan het uitkeren van WW.¹⁶

WW-uitkeringen met een duur langer dan zes maanden worden gefinancierd uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf). De uitgaven van dit fonds zijn in de Werkloosheidswet (WW) benoemd en worden gefinancierd uit de Awf-premie die wordt opgebracht door werkgevers. Er worden

¹⁵ Handelingen II 2015/16, nr. 75, item 27, blz. 4.

¹⁶ Handelingen II 2016/17, nr. 112, item 4, blz. 5.

geen premiemiddelen onttrokken aan het fonds om andere kosten buiten deze verzekering mee af te dekken.

De Awf-premie is echter niet lastendekkend. Ondanks de dalende werkloosheid kent het Awf een negatief geraamd exploitatiesaldo van € 600 miljoen in 2016 en € 526 miljoen in 2017. Een negatief exploitatiesaldo betekent niet dat de uitgaven aan WW-uitkeringen onder druk staan. Tekorten worden aangevuld door het Ministerie van Financiën via het zogenoemde geïntegreerd middelenbeheer, in casu een lening van het Ministerie van Financiën aan dit fonds. Het Ministerie van Financiën garandeert hiermee dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) altijd over voldoende middelen beschikt. Het zogenoemde «leeglopen van het fonds» vormt derhalve geen risico voor de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen.

De hoogte van de Awf-premie wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast om mutaties in de sectorfondspremies te compenseren zodat het effect op de lasten neutraal is. De premieaanpassing Awf komt tot uitdrukking in de premiemiddelen van het fonds. Bij een premieverhoging neemt het tekort van dit fonds bijvoorbeeld af en hoeft het Ministerie van Financiën minder aan te vullen via geïntegreerd middelenbeheer. Deze premiemiddelen worden niet anderszins aangewend.

Minimumtarief niet-coöperatieve jurisdicties

In de motie van de leden Merkies en Groot wordt de regering verzocht zich in te spannen om een minimumtarief toe te voegen als criterium bij de beoordeling van de vraag of landen op de lijst van niet-coöperatieve jurisdicties moeten worden geplaatst.¹⁷

Tijdens de Ecofinraad van 21 februari 2017 zijn de criteria ter bepaling van non-coöperatieve jurisdicties op het gebied van belastingen definitief vastgesteld. Als onderdeel van het compromis is afgesproken dat het nultarief als «trigger»-criterium wordt gehanteerd om te bepalen welke jurisdicties verder onderzocht moeten worden op schadelijke belastingregimes. Dit compromis waarin het nultarief een belangrijke rol speelt, is de best haalbare uitkomst. Nu de criteria zijn vastgesteld, beschouw ik de motie als afgedaan.

Interventie vennootschapsbelastingplicht zeehavens

Tijdens het Algemeen Overleg over het vervallen van de vrijstelling voor zeehavens op 31 maart 2016 heb ik toegezegd dat ik uw Kamer te zijner tijd (vertrouwelijk) zou informeren over de gronden van interventie aan de zijde van de zeehavens in verband met het vervallen van de vrijstelling in de Wet Vpb 1969.¹⁸ De processtukken in procedures bij het EU-Gerecht zijn gedurende de procedure vertrouwelijk. Dat betekent dat processtukken, zoals het verzoekschrift van de havens of de interventie van Nederland, vertrouwelijk zijn zolang de door de havens geïnitieerde procedure loopt. Hierdoor kunnen deze stukken op dit moment niet ter inzage aan uw Kamer gegeven worden, ook niet vertrouwelijk.

Wel kan ik weergeven wat de regering in haar interventie naar voren heeft gebracht.

Interventie Nederland

De havens hebben in hun verzoekschrift verzocht het besluit van de EC te vernietigen wegens strijd met (i) de doelstellingen van de staatssteun-

¹⁷ Kamerstuk 34 604, nr. 10.

¹⁸ Kamerstuk 34 003, nr. 24, blz. 12.

regels, (ii) algemene beginselen van het Unierecht, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel, het vereiste van zorgvuldige voorbereiding van besluiten en het verbod van willekeur en (iii) het motiveringsbeginsel. Een korte samenvatting van de gronden van het verzoekschrift van de havens is in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd.¹⁹ Deze door de havens aangevoerde gronden bepalen de omvang van het geschil voor het EU-Gerecht. Nederland ondersteunt in de interventie deze gronden en conclusies die de havens in hun verzoekschrift naar voren hebben gebracht.

De regering is ook van mening dat het besluit van de EC in strijd is met het gelijkheidsbeginsel omdat de EC de vermeende steunverlening aan de Nederlandse havens niet in samenhang met de steun aan de (andere) Europese havens heeft beoordeeld, waardoor de Nederlandse havens in een nadeliger positie zijn geraakt ten opzichte van concurrerende Europese havens.

Daarnaast is de regering van mening dat het besluit van de EC in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. In dit verband is benadrukt dat de EC zich in haar besluit heeft beperkt tot enkele standaardoverwegingen over de concurrentieverhoudingen tussen havens binnen de Europese Unie (EU). Ook is naar voren gebracht dat de EC geen specifiek onderzoek heeft gedaan naar de relevante geografische markt en productmarkt, noch naar de daadwerkelijke concurrentieverhoudingen binnen de relevante markten.

Ten slotte is benadrukt in de Nederlandse interventie dat de problematiek van voorliggende zaak nogmaals duidelijk maakt dat de EC richtsnoeren voor staatssteun aan zeehavens uit moet vaardigen om daarmee duidelijkheid te creëren over welke vormen van ondersteuning wel of niet toelaatbaar zijn. De regering wijst erop dat dergelijke richtsnoeren juist kunnen bijdragen aan het verzekeren van een level playing field in de Europese havensector.

Afgezonderd particulier vermogen

In de motie van de leden Bashir en Grashoff wordt de regering verzocht kapitaalvlucht naar box 2 intensief te monitoren en zo nodig snel met maatregelen te komen om kapitaalvlucht te stoppen.²⁰ Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2017 op 15 november 2016 heeft de heer Grashoff, mede namens de heer Bashir, bevestigd dat dit zo mag worden geïnterpreteerd dat de regering zich openstelt voor signalen en er wat mee zal doen als dat nodig is.²¹

Het kabinet staat altijd open voor signalen uit de praktijk. Deze signalen kunnen komen vanuit de politiek, betrokken burgers, de wetenschap of de Belastingdienst. Ook jurisprudentie kan aanleiding geven voor het nemen van maatregelen. De signalen worden na binnenkomst bestudeerd. Hierbij wordt gekeken naar de juistheid, de ongewenstheid, het risico en de mogelijke omvang van de gesignaleerde situaties. Indien nodig zal gekeken worden naar een oplossing die zowel proportioneel als doeltreffend en doelmatig is.

Een van de signalen die mij hebben bereikt, is afkomstig van de heer Bashir. Ik ben hem dan ook erkentelijk voor zijn betrokkenheid. De heer Bashir heeft tijdens de behandeling van het Belastingplan 2017 aangegeven dat het (alsnog) mogelijk is misbruik te maken van de aangepaste regelgeving voor afgezonderd particulier vermogen (APV). Op basis van die regelgeving wordt het vermogen in een APV toegerekend aan de inbrenger van dat vermogen. Deze toerekening vindt niet plaats indien in

¹⁹ PbEU 2016, C 200, blz. 29.

²⁰ Kamerstuk 34 552, nr. 53.

²¹ Kamerstuk 34 552, nr. 23, item 9, blz. 30.

het APV zelf een onderneming wordt gedreven (toerekeningsstop). De heer Bashir geeft hierbij aan dat een APV met een in Nederland gedreven onderneming alleen aan vennootschapsbelasting is onderworpen, maar dat de inbrenger niet belastingplichtig is in de inkomstenbelasting en zo de toerekeningsstop benut kan worden om belastingvoordeel te behalen. Allereerst merk ik op dat het maar zelden voorkomt dat in een rechtsvorm die kan kwalificeren als een APV, een in Nederland gevestigde onderneming wordt gedreven. Over het algemeen zullen deze rechtsvormen, bijvoorbeeld een trust of een (buitenlandse) particuliere stichting, niet de meest geschikte rechtsvormen zijn voor het drijven van een onderneming.²²

Zo zal bij een trust de ondernemer de beslissingbevoegdheid en het eigendom – zowel juridisch als economisch – uit handen moeten geven aan een trustee en zal deze trustee de actieve onderneming in Nederland moeten drijven. Voor een buitenlandse stichting geldt hetzelfde: het stichtingsbestuur zal zelf een actieve onderneming in Nederland moeten drijven. Een naar Nederlands recht opgerichte stichting heeft bovendien als nadeel dat het niet is toegestaan om de winsten uit te keren aan de oprichters of aan organen van de stichting (bijvoorbeeld de bestuurders). Deze winsten moeten immers worden besteed overeenkomstig het doel van de stichting; uitkeringen mogen alleen een ideële of sociale strekking hebben.²³ Wel kunnen deze bestuurders een beloning ontvangen voor de werkzaamheden die zij in dienst van de stichting verrichten. Deze beloning is als inkomen uit arbeid belast in box 1.

Verder merk ik op dat in het geval dat in een APV zelf toch een onderneming wordt gedreven er zich twee situaties kunnen voordoen. Indien een APV belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting geldt de toerekeningsstop: de winst uit onderneming in Nederland wordt niet toegerekend aan de inbrenger (en na zijn overlijden aan zijn erfgenamen). Indien een APV niet belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting geldt de hoofdregel van de APV-wetgeving: de winst uit onderneming in Nederland wordt toegerekend aan de inbrenger.

Gezien het voorgaande acht ik het risico op misbruik bijzonder klein. Dit neemt niet weg dat ik het signaal van de heer Bashir serieus neem. Indien in tegenstelling tot mijn huidige inschatting uit de praktijk signalen komen dat belastingontwijking door het inbrengen van een onderneming in een APV een vlucht neemt, en bestrijding daarvan op basis van de huidige wet- en regelgeving in de praktijk lastig blijkt te zijn, zal het kabinet met gepaste maatregelen komen.

Met bovenstaande reactie beschouw ik deze motie van de leden Bashir en Grashoff als afgedaan.

Transparantie rulings

Tijdens het debat over belastingontwijking van 19 januari 2017 is in de moties van de leden Omtzigt en Schouten c.s. en de motie van Merkies en Grashoff c.s. verzocht om meer informatie over de informatie-uitwisseling over rulings, om meer openheid te verzorgen over rulings en om een voorstel naar uw Kamer te sturen tot een betere controle op de inhoud van afgegeven rulings.²⁴

De regering wordt specifiek verzocht om uw Kamer voor 1 mei 2017 te informeren over:

- het aantal rulings dat in OESO- en in EU-verband is uitgewisseld,

²² Met uitzondering van nijvere stichtingen is mij geen situatie bekend waarin een onderneming wordt gedreven in een APV.

²³ Zie ook artikel 285, derde lid van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

²⁴ Kamerstuk 25 087, nrs. 141, 142 en 143.

- het aantal rulings dat zou zijn aangepast voordat daarover informatie is uitgewisseld (en indien zij aangepast zijn, de reden voor aanpassing), en
- of er rulings zijn aangetroffen die niet in overeenstemming zijn met vigerend beleid of wetgeving.

In de negentiende halfjaarsrapportage die naar verwachting in april 2017 aan uw Kamer wordt verzonden, zal ik een update geven van de cijfers van de uitwisseling van informatie over rulings. Ik merk op dat aanpassing van een ruling enkel vanwege het feit dat deze moet worden uitgewisseld, niet aan de orde is. Bovendien geldt dat ook informatie over aangepaste of vernieuwde rulings moet worden uitgewisseld. Ik merk ook op dat van een ruling niet opnieuw wordt beoordeeld of deze in overeenstemming is met huidig beleid of wetgeving voordat informatie over deze ruling wordt uitgewisseld. Naast het feit dat in OESO- en EU-verband is afgesproken om informatie uit te wisselen over bestaande rulings en een dergelijke toets daarop geen invloed zou hebben, is het opnieuw beoordelen van alle rulings waarover informatie wordt uitgewisseld ook praktisch niet uitvoerbaar.

Voorafgaand aan uw motie is door een aantal fiscale experts van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst, die geen directe betrokkenheid hebben bij de rulingpraktijk, bekeken hoe de rulingpraktijk kwalitatief onderzocht kan worden. Om uitvoering te geven aan de motie en uw Kamer meer inzicht te geven in de rechtmatigheid van afgegeven rulings, ben ik daarom voornemens jaarlijks steekproefsgewijs de rulingpraktijk te laten onderzoeken door een onderzoeksc commissie van ervaren fiscalisten. Vier ervaren fiscale specialisten zullen jaarlijks van ongeveer dertig rulings onderzoeken of deze zijn afgegeven binnen de kaders van wet, beleid en jurisprudentie. Om te waarborgen dat dit onderzoek op degelijke wijze plaatsvindt, zal ook de Auditdienst Rijk (ADR) betrokken worden door vooraf de onderzoekssystematiek van de commissie te beoordelen en achteraf de uitvoering te onderzoeken. Ook zal de ADR worden gevraagd belangrijke wijzigingen in de onderzoekssystematiek te beoordelen. De ervaren fiscale specialisten zullen bestaan uit medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst, en mogen niet recent betrokken zijn geweest bij het afgeven van rulings. Tevens zullen zij hun werkzaamheden volledig onafhankelijk kunnen verrichten. De ongeveer dertig rulings per jaar zullen door middel van een aselechte steekproef worden getrokken uit de database met centraal opgeslagen afgegeven rulings. Jaarlijks zal een verslag van dit onderzoek worden opgenomen in de halfjaarsrapportage van de Belastingdienst die in het najaar wordt verzonden. Na twee jaren zal dit onderzoek worden geëvalueerd met uw Kamer. Hiermee verwacht ik dat uw Kamer een beter inzicht krijgt in de rechtmatigheid van en meer openheid krijgt over de afgegeven rulings.²⁵

CO₂-uitstoot

Tijdens het plenaire debat Wet uitwerking Autobrief II van 5 april 2016 heb ik toegezegd de Minister van Infrastructuur en Milieu te verzoeken om uw Kamer een reactie te geven over de verdere stappen en de verdere inzet van Nederland, zodra de EC met een voorstel is gekomen ten aanzien van het bronbeleid en de toekomstige CO₂-normering.²⁶

²⁵ Voor de volledigheid wijs ik op een memo over de APA/ATR-praktijk dat recent openbaar is gemaakt naar aanleiding van een WOB-verzoek. In dit memo is uiteengezet welke rulings door het APA/ATR-team worden afgegeven. Dit memo treft u hier aan: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2017/03/27/besluit-op-wob-verzoek-over-notitie-over-de-meest-voorkomende-verschijningsvormen>.

²⁶ Handelingen II 2015/16, nr. 73, blz. 73-26-10.

De Minister en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu hebben naar aanleiding van een schriftelijk overleg op 17 november 2016 geschreven dat de EC in 2017 met een nieuw voorstel zal komen voor CO₂-normering na 2020.²⁷ Ook hebben deze bewindspersonen destijds geschreven dat zodra het voorstel van de EC bekend is de Nederlandse inzet via een BNC-fiche met uw Kamer zal worden gedeeld. Het kabinet is van mening dat een Europees bronbeleid een effectief en noodzakelijk middel is om de transitie naar nulemissiepersoonervoertuigen te bewerkstelligen. Het kabinet zal zich dan ook inzetten voor strenge, maar haalbare normen, die de reeds ingezette transitie naar emissievrij rijden verder versterkt.

Tijdens het wetgevingsoverleg over het pakket Belastingplan 2017 op 10 november 2016 zijn naar aanleiding van mediaberichten vragen gesteld over mogelijk gesjoemel met de CO₂-uitstoot van auto's.²⁸ In reactie op deze vragen heb ik toegezegd te overleggen met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de RDW om deze casuïstiek te laten onderzoeken.²⁹

De Duitse typekeuringsautoriteit, het Kraftfahrt-Bundesamt (KBA), onderzoekt deze casus. Vooralsnog is er geen aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van gesjoemel met de CO₂-uitstoot van auto's. Mocht binnenkort uit het officieel afgeronde onderzoek van het KBA blijken dat er in deze casus sprake is van ongeoorloofde praktijken, dan wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

Budgettair belang fiscale faciliteiten nulemissieauto's

Tijdens de voortzetting van het plenaire debat Autobrief II op 5 april 2016 heb ik een tabel toegezegd met het totale budgettair belang van fiscale faciliteiten voor nulemissieauto's in de periode 2017 – 2020.³⁰

Nulemissieauto's zijn als gevolg van de Wet uitwerking Autobrief II tot en met 2020 vrijgesteld van belasting personenauto's en motorrijwielen (BPM) en motorrijtuigenbelasting (MRB). Daarnaast geldt voor deze auto's een verlaagd bijtellingspercentage van 4%. De fiscale voordelen voor plug-in hybride auto's zijn niet meegenomen in deze berekening, dit zijn immers geen nulemissieauto's. Plug-in hybrides worden in de periode tot en met 2020 nog gestimuleerd met een halftarief in de MRB.

Voor de berekening van het budgettair belang zoals hierna in tabel 1 is weergegeven is gebruikgemaakt van de meest actuele cijfers die ook zijn gehanteerd in de doorrekening van de partijprogramma's door het Centraal Plan Bureau (CPB), Keuzes in Kaart. De groei van de omvang van het budgettaire belang hangt samen met de verwachte groei van het aantal nulemissieauto's en de prijsontwikkeling van deze auto's. Hiervoor zijn dan ook aannames gedaan.

Tabel 1

<i>(bedragen in mln. euro)</i>	2017	2018	2019	2020
Budgettair belang fiscale faciliteiten nulemissieauto's	95	138	174	230

²⁷ Kamerstuk 21 501-33, nr. 615.

²⁸ Kamerstuk 34 552, nr. 35, blz. 71.

²⁹ Kamerstuk 34 552, nr. 23-9-11.

³⁰ Handelingen II 2015/16, nr. 73, blz. 73-26-11.

In de brief betreffende fiscale moties en toezeggingen³¹ aan uw Kamer van het najaar 2015 staat dat de toegezegde evaluatie van de administratieve lastenvermindering door de introductie van de nieuwe factureringsregels in 2013 een enquête vergt om de mate van gebruik van elektronische facturen te peilen.³²

De werkzaamheden voor de evaluatie zijn in het vierde kwartaal van 2015 gestart. Daarbij is geconcludeerd dat een separate enquête minder voor de hand ligt, omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) al cijfers over het gebruik van digitale facturen verzamelt in het kader van de CBS-publicatie «ICT, kennis en economie».³³ Het door het CBS gehanteerde begrip digitale factuur komt overeen met de elektronische factuur in de btw-regelgeving. Cijfers uit de meest recente publicatie van het CBS uit het najaar van 2016 laten een duidelijke positieve ontwikkeling zien in het gebruik van digitale facturen sinds 2012. Van de onderzochte bedrijven heeft 54% in 2014 digitale facturen verzonden; in 2012 was dat nog 33%. Voor de evaluatie van de bereikte administratieve lastenverlichting is van belang wat het aandeel is van digitale facturen ten opzichte van het totaal aantal facturen dat bedrijven aan hun zakenpartners sturen. Ook hierover bevat de CBS-publicatie uit het najaar van 2016 gegevens. Zo was van alle facturen die de onderzochte bedrijven in 2014 verzonden 64% een digitale factuur; in 2012 was dat nog 45%. Ook het aandeel ontvangen digitale facturen is gegroeid: van 43% in 2012 naar 54% in 2014. Hiermee lijkt de verwachte ontwikkeling naar een aandeel van 50% van verstuurde of ontvangen digitale facturen te zijn gehaald.

Tijdens de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel Implementatie richtlijn factureringsregels op 9 februari 2012 heeft mijn voorganger aangegeven de motie tevens zo te verstaan dat bij de uitvoeringspraktijk de vinger aan de pols wordt gehouden of er signalen zijn over knelpunten dan wel verbetermogelijkheden bij het gebruik van digitale facturen voor de btw.³⁴ In het reguliere overleg met de centrale ondernemingsorganisaties in de afgelopen jaren is hier navraag naar gedaan, voor het laatst nog in het najaar van 2016. Daarbij is gebleken dat er bij het bedrijfsleven geen concrete knelpunten of verbeter suggesties zijn opgekomen voor wat betreft de positie van de digitale factuur in de btw. Ik beschouw de motie hiermee als uitgevoerd.

S&O-verklaring

Tijdens het wetgevingsoverleg over het pakket Belastingplan 2017 van 18 november 2016 heb ik toegezegd bij de Minister van Economische Zaken te polsen of signalen over knelpunten bij de beoordeling van de afgifte van S&O-verklaringen aan uw Kamer kunnen worden doorgegeven, zodat zij bekend worden en zo nodig besproken kunnen worden.³⁵

De aan deze toezegging voorafgaande vraag was mede ingegeven door de integrale verplichtstelling van een S&O-verklaring voor toepassing van de innovatiebox per 1 januari 2017. Inmiddels heb ik hierover contact gehad met de Minister van Economische Zaken. Eventuele knelpunten rondom de beoordeling van de afgifte van S&O-verklaringen worden reeds gemonitord, en zullen ook bij de geplande evaluatie van de

³¹ Kamerstuk 34 300 IX, nr. 4, blz. 12.

³² Kamerstuk 32 877, nr. 8.

³³ Het betreft hier overigens cijfers over ondernemingen met 10 of meer werkzame personen.

³⁴ Handelingen II 2011/12, nr. 54, item 7.

³⁵ Kamerstuk 34 552, nr. 70, blz. 70.

S&O-afdrachtvermindering in 2018 aan bod komen. De Minister van Economische Zaken heeft het voortouw bij dit evaluatieonderzoek. Ik wil hierbij wel opmerken dat het niet mogelijk is om concrete gevallen met uw Kamer te delen.

Communicatie over de Uitkeringsregeling Backpay

Bij de plenaire behandeling van het pakket Belastingplan 2017 op 17 november 2016 is ook een brief aan de orde geweest van de ouderenorganisatie KBO-PCOB met betrekking tot de Uitkeringsregeling Backpay.³⁶ In die brief werd ervoor gepleit om de groep van uitkeringsgerechtigden (voormalige ambtenaren en militairen die tijdens de oorlogsjaren in Nederlands-Indië geen of een onvolledig salaris ontvingen) te ontzien voor wat betreft de gevolgen van het ontvangen van de eenmalige uitkering op grond van deze regeling voor de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage voor zorg en ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg.

Er bleek op dit punt sprake te zijn van een misverstand bij KBO-PCOB, omdat het kabinet hier al in had voorzien door op grond van de hardheidsclausule van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) met ingang van 1 januari 2016 een bedrag ter grootte van de betreffende eenmalige uitkeringen op verzoek van de belanghebbende in mindering te brengen op het voor de toepassing van de vermogens- toetsen relevante vermogen. Dat heeft namelijk automatisch tot gevolg dat het bedrag van de eenmalige uitkering op verzoek ook in mindering kan worden gebracht bij de vaststelling van het vermogen dat meetelt voor de vermogensinkomensbijtelling die geldt voor de eigen bijdrage voor zorg en ondersteuning. Wel is naar aanleiding van de brief geconstateerd dat de communicatie hierover wellicht verbeterd kan worden. Ik heb aan de heer Bashir toegezegd samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te onderzoeken of de Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties daar een rol in kunnen spelen. Een en ander heeft ertoe geleid dat informatie over de Uitkeringsregeling Backpay en de mogelijkheden die er zijn om een bedrag ter grootte van die uitkering in mindering te brengen op het in aanmerking te nemen vermogen zijn toegevoegd aan de informatie op de site van het CAK (voor wat betreft de vermogensinkomensbijtelling). De site van de Belastingdienst bevatte hierover al de benodigde informatie (voor zover het gaat om de vermogenstoetsen van de toeslagen). Daarnaast hebben de ouderenbonden KBO-PCOB en ANBO de informatie hierover op hun eigen website aangepast en aan hun leden gecommuniceerd.

Doorwerking inkomensstijging ex-partner in toetsingsinkomen toeslag

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2017 is gevraagd of ik bekend ben met de problematiek dat in geval van een scheiding de aanvrager van een toeslag met een terugvordering kan worden geconfronteerd omdat de ex-partner na het vertrek meer inkomen is gaan genieten.³⁷

Ik heb deze vraag bevestigend beantwoord en gewezen op het feit dat voor het in aanmerking te nemen toetsingsinkomen voor het recht op een toeslag op grond van de Awir uitgegaan wordt van het jaarinkomen van de aanvrager en eventuele partner. Daarnaast heb ik geschreven dat als er sprake is van partnerschap voor slechts een deel van het jaar, het jaarinkomen alleen meetelt naar rato van de periode van partnerschap.

³⁶ Kamerstuk 34 552, nr. 23-9-6.

³⁷ Kamerstuk 34 552, nr. 14, blz. 86.

Deze systematiek kan ertoe leiden dat bij een inkomensstijging van een voormalige partner na verbreking van het partnerschap deze inkomensstijging, als onderdeel van het gedeeltelijk aan de periode van partnerschap toegerekende jaarinkomen, wordt meegenomen bij de berekening van het recht op een toeslag van de achterblijvende aanvrager van de toeslag.

Ik heb in mijn antwoord tevens gewezen op een lopende procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) over deze problematiek en toegezegd na de uitspraak in deze procedure me te zullen beraden op eventuele nadere stappen en uw Kamer daarover te informeren.

De AbRvS heeft in de betreffende procedure geoordeeld dat het meetellen van de inkomensstijging van de partner na diens vertrek in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, omdat dan sprake is van een ongeoorloofd onderscheid in vergelijkbare gevallen.³⁸ De situatie van de aanvrager van een toeslag na het vertrek van de partner vond de AbRvS namelijk vergelijkbaar met de situatie van een aanvrager van een toeslag met een partner wiens inkomen geen stijging heeft gehad. In beide gevallen heeft de aanvrager geen profijt gehad van een inkomensstijging. Een aantal maanden eerder heeft de AbRvS eenzelfde oordeel gevelde in een vergelijkbare procedure waarin sprake was van een inkomensstijging van een ex-medebewoner na diens vertrek en de doorwerking daarvan in het recht op huurtoeslag van de aanvrager van die toeslag.³⁹

De genoemde uitspraken van de AbRvS maken het naar mijn mening noodzakelijk om op dit punt een structurele oplossing te treffen. Ik onderzoek momenteel of het mogelijk is om voor dat doel de zogenaamde «10%-regeling» zoals die tot 1 januari 2012 was opgenomen in de Awir, opnieuw in te voeren. De 10%-regeling komt er kort gezegd op neer dat bij een stijging van meer dan 10% van het inkomen van de ex-partner (of in het geval van huurtoeslag: de ex-medebewoner) na diens vertrek, deze inkomensstijging op verzoek van de aanvrager buiten beschouwing blijft bij de vaststelling van het toetsingsinkomen over de periode van partnerschap, onderscheidenlijk medebewonerschap. In Overige fiscale maatregelen 2012 is de 10%-regeling destijds afgeschaft, omdat de regeling bewerkelijk was voor de uitvoering en er weinig gebruik van werd gemaakt. Bij het onderzoek zal ik ook de kanttekeningen van Sociaal Werk Nederland bij de 10%-regeling betrekken en de voorgestelde oplossing van de problematiek zoals verwoord in hun brief van 17 februari 2017 die ook naar uw Kamer is verzonden.

Deregulering beoordeling arbeidsrelaties

In de motie van de leden Vos en Schouten wordt de regering verzocht om de door de Belastingdienst goedgekeurde modelovereenkomst voor zelfstandige pakketbezorgers van PostNL te heroverwegen.⁴⁰ Tijdens het debat op 29 september 2016 over zzp-contracten heb ik in het kader van deze motie toegezegd de Commissie Boot de wens van uw Kamer over te brengen om ook goed naar de onderhavige modelovereenkomst te kijken.⁴¹

³⁸ Arrest van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2839.

³⁹ Arrest van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:865.

⁴⁰ Kamerstuk 34 036, nr. 33.

⁴¹ Handelingen II 2016/17, nr. 6, blz. 6-10-39.

Die wens heb ik overgebracht. In noot 32 van het eindrapport gaat de Commissie Boot in op PostNL. De Commissie Boot wijst op de civiele uitspraken waarbij er geen sprake was van een arbeidsovereenkomst en de drie uitspraken waarbij wel sprake was van een arbeidsovereenkomst. Uitgaande van de overeenkomst die ten grondslag lag aan de uitspraken van de rechter waarin deze concludeerde dat er geen sprake was van een arbeidsovereenkomst en die dateerde van voor de inwerkingtreding van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA), had de Belastingdienst naar de mening van de Commissie Boot een goedkeurende verklaring kunnen afgeven. Het oordeel van de civiele rechter was immers bekend. De Commissie Boot kon niet vaststellen of het gebruik van de onder de Wet DBA beoordeelde overeenkomst (die op enkele elementen afwijkt) tot eenzelfde oordeel van de rechter zou hebben geleid. Daarbij speelt een rol dat in het oordeel van de kantonrechters ook de wijze van uitvoering van de overeenkomst is meegenomen, iets dat zich vooraf niet laat toetsen. Mede gelet op het oordeel van de Commissie Boot zie ik geen reden om de overeenkomst van PostNL te heroverwegen.

In de motie van het lid Ziengs wordt de regering verzocht duidelijk te maken en zekerheid te verschaffen dat elke opdrachtgever en zelfstandige die volgens een goedgekeurde modelovereenkomst werkt, is gevrijwaard van naheffingen.⁴²

Het werken in overeenstemming met een goedgekeurde (model)overeenkomst geeft de zekerheid dat geen sprake is van een dienstbetrekking. Dat is de essentie van de tegelijk met de Wet DBA ingevoerde systematiek van het werken met goedgekeurde (model)overeenkomsten. In de voorlichting aan alle betrokken partijen is en wordt dit ook steeds uitgedragen.

Verbetering basisregistratie personen

Tijdens het Algemeen Overleg handhavingsbeleid van 22 februari 2017 heb ik toegezegd inzichtelijk te maken wat de Belastingdienst bijdraagt aan de verbetering van de basisregistratie personen (BRP) en om de zorgen van de uw Kamer over de BRP aan de Minister van BZK over te brengen. Daarnaast heeft uw Kamer gevraagd naar de stand van zaken rond het verbetertraject.

In dit kader is er contact geweest met het Ministerie van BZK. In de eindrapportage voortgang rijksbrede aanpak fraude die op 16 december 2016 per brief door de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan uw Kamer is verzonden is toegezegd een analyse van de maatschappelijke en financiële baten van het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, wat toeziet op de bevordering van de adreskwaliteit in de BRP, aan uw Kamer te sturen.⁴³ De Minister van BZK zal uw Kamer medio 2017 door middel van een analyse van de maatschappelijke en financiële baten over deze aanpak informeren. Dan wordt ook ingegaan op de bijdrage die de betrokken partijen, waaronder de Belastingdienst, leveren.

II Update openstaande moties en toezeggingen

Naast over de hiervoor genoemde afgedane moties en toezeggingen wil ik u ook graag informeren over de stand van zaken van de nog openstaande moties en toezeggingen voor zover op dit moment relevant.

⁴² Kamerstuk 34 036, nr. 30.

⁴³ Kamerstuk 17 050, nr. 533.

Op 27 september 2016 is de motie van het lid Van Vliet met algemene stemmen aangenomen.⁴⁴ In de motie wordt de regering verzocht om dubbele verliesneming bij de afwaardering van een vordering buiten fiscale eenheid (voor de vennootschapsbelasting) maar binnen een concern onmogelijk te maken, met als uitgangspunt dat afwaardering van fiscale vorderingen ten laste van de fiscale winst mogelijk blijft. In de brief van 28 oktober 2016 heeft het kabinet uiteengezet hoe het aan deze motie uitvoering wil geven.⁴⁵ In die brief is toegezegd uw Kamer in de onderhavige brief nader te informeren over de verdere uitwerking en specifiek stil te staan bij de uitvoeringsaspecten van deze voorgenomen uitvoering van de motie van het lid Van Vliet.

Het is de bedoeling om in het Belastingplan 2018 ter uitvoering van de motie een voorstel tot wijziging van de Wet Vpb 1969 op te nemen. Daarbij zal worden voorgesteld de reikwijdte van artikel 15ac, achtste lid, van de Wet Vpb 1969 uit te breiden. Nu voorkomt dat artikel dubbele verliesneming bij vorderingen via top- of tussenmaatschappijen. Na de voorgestelde uitbreiding ziet het artikel op alle schuldvorderingen op – binnen of buiten Nederland gevestigde – maatschappijen die tot hetzelfde concern behoren als de moedermaatschappij van de fiscale eenheid. Bij een dergelijke aanpassing kunnen verliezen op schuldvorderingen (of soortgelijke vermogensbestanddelen) van een tot de fiscale eenheid behorende maatschappij op een verbonden lichaam⁴⁶ niet (meer) in aftrek worden gebracht voor zover deze verband houden met verliezen die bij een andere maatschappij binnen die fiscale eenheid worden of zijn geleden. Mogelijk zijn er nog andere flankerende maatregelen in de Wet Vpb 1969 nodig.

Uitvoeringsaspecten

Het voorgaande leidt tot een complexe regeling om uit te voeren. In de praktijk doet de dubbele verliesneming zich nu echter weinig voor. Implementatie van de voorgestelde wijzigingen van de Wet Vpb 1969 heeft dan ook vooral een preventieve werking, waardoor de dubbele verliesneming ook in de toekomst niet of nauwelijks zal voorkomen. De verwachting is daarom dat de regeling uitvoerbaar is. Wel zal er in de praktijk bijvoorbeeld discussie (kunnen) ontstaan over de vraag of er een verband, zoals hiervoor omschreven, aanwezig is. De uitvoeringskosten zijn beperkt en afhankelijk van de wettelijke vormgeving van de motie.

Deregulering beoordeling arbeidsrelaties

In de tweede voortgangsrapportage van 18 november 2016 is aangekondigd dat ik samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van VenJ – in overleg met onder andere sociale partners – een herijking van de fiscale begrippen gezagsverhouding en vrije vervangbaarheid wil onderzoeken.⁴⁷

Onderzocht wordt hoe aan deze begrippen een concretere of andere invulling moet worden gegeven; een invulling die beter aansluit bij het huidige maatschappelijke beeld van een arbeidsverhouding. Het kabinet

⁴⁴ Kamerstuk 34 323, nr. 14.

⁴⁵ Kamerstuk 34 323, nr. 17.

⁴⁶ Als bedoeld in artikel 10a, vierde lid, van de Wet Vpb 1969 waarbij er sprake is van een verbonden lichaam bij een belang van kort gezegd ten minste een derde deel.

⁴⁷ Kamerstuk 34 036, nr. 40.

wil daar haast mee maken en hoopt tijdig voor een volgend regeerakkoord met resultaten te komen.

Innovatiebox

Op 1 januari 2017 is de innovatiebox gewijzigd. Met die wijziging is invulling en uitvoering gegeven aan de afspraken die in het kader van het BEPS-project van de OESO zijn gemaakt. Ook de Europese Gedragscodegroep ziet toe op de implementatie van deze afspraken. In deze gewijzigde wetgeving is, naast toepassing van de nexusbenadering, een juridisch toegangsticket dat rust op een immaterieel activum verplicht gesteld voor grotere belastingplichtigen. Zonder juridisch toegangsticket wordt in beginsel geen toegang verkregen tot de innovatiebox.

Tijdens de parlementaire behandeling van de innovatiebox is gebleken dat in uw Kamer de wens bestaat om biologische gewasbeschermingsmiddelen en natuurlijke innovatie te stimuleren en dat deze in voorkomende gevallen niet onder het toepassingsbereik van de gewijzigde innovatiebox zouden vallen.⁴⁸ Doordat op levende (micro-)organismen geen octrooi gevestigd kan worden, zou toegang tot de innovatiebox voor deze vormen van innovatie belemmerd kunnen worden. Daarom beoogt het aangenomen amendement van het lid Dijkgraaf de lijst van juridische tickets die in de innovatieboxwetgeving is opgenomen zo aan te passen dat deze belemmering zoveel mogelijk wordt weggenomen.⁴⁹ Tijdens de parlementaire behandeling heb ik aangegeven dat deze aanpassing van de lijst van toegangstickets sympathiek is, maar wel in het kader van de afspraken van de hiervoor genoemde gremia moet passen. Om die reden heeft de indiener van het amendement tot mijn genoegen voorzien in een inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op die manier kan ik aan mijn toezegging voldoen dat bij het Forum on Harmful Tax Practices (FHTP) van de OESO zou worden nagegaan of de in het amendement opgenomen wijziging binnen de geest van de afspraken van het BEPS-project valt. De eveneens aangenomen motie van het lid Omtzigt is van vergelijkbare strekking en verzoekt de regering aan de EC voor te leggen of natuurlijke vormen van innovatie toegang kunnen krijgen tot de innovatiebox.⁵⁰ Omdat de motie en de toezegging (met het daarmee samenhangende amendement) van vergelijkbare strekking zijn en ik er waarde aan hecht dat zowel de Gedragscodegroep als het FHTP akkoord gaan met een mogelijke wetswijziging van de innovatiebox, zijn de voorstellen gezamenlijk en gelijktijdig in het proces betrokken.

Inmiddels is de EC geïnformeerd over het voornoemde amendement en de voornoemde motie. De EC heeft zich er nog niet inhoudelijk over uitgesproken. Ter voorkoming van dubbel werk en de samenloop van de besluitvorming is met het FHTP en de EC afgesproken dat de casuïstiek allereerst aan het FHTP en vervolgens aan de Gedragscodegroep wordt voorgelegd. Ik hoop uw Kamer in het tweede kwartaal van dit jaar meer duidelijkheid te kunnen verschaffen.

Evaluatie Wet uniformering loonbegrip

In de brief fiscale moties en toezeggingen van 20 september 2016 ben ik ingegaan op de vormgeving van de evaluatie van de besparingen op de administratieve lasten van de per 1 januari 2013 ingevoerde Wet uniformering loonbegrip.⁵¹

⁴⁸ Handelingen II 2016/2017, nr. 23, item 9.

⁴⁹ Kamerstuk 34 552, nr. 68.

⁵⁰ Kamerstuk 34 552, nr. 73.

⁵¹ Kamerstuk 34 550 IX, nr. 5, blz. 15.

Daarbij is gemeld dat een aantal onderzoeksbureaus zou worden geselecteerd voor het uitbrengen van een offerte voor een evaluatieonderzoek. Inmiddels is het onderzoek gegund aan onderzoeksbureau Panteia. Het streven is, zoals in de hiervoor genoemde brief ook is vermeld, om de uitkomsten van het onderzoek in juli 2017 aan uw Kamer te sturen.

Ik hoop met deze brief u naar tevredenheid van uw Kamer te hebben geïnformeerd. Vanzelfsprekend ben ik graag bereid om – indien uw Kamer dit wenst – van gedachten te wisselen over de inhoud van deze brief.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes