Rijksoverheid

Belastingen in maatschappelijk perspectief

Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel

Inhoudsopgave

	Voorwoord	7
	Samenvatting	11
1.	Het belastingstelsel: doelen, criteria en randvoorwaarden	23
1.1	Drie doelen van een belastingstelsel: financieren, herverdelen en beprijzen	24
1.2	Drie kenmerken van een goed belastingstelsel: doeltreffend, doelmatig en neutraal	26
1.3	Opbouw rapport	28
2.	Randvoorwaarden voor het functioneren van het belastingstelsel	29
2.1	Inleiding	29
2.2	Een doenlijk stelsel	30
2.3	Een uitvoerbaar stelsel	34
2.4	Een juridisch houdbaar stelsel	40
2.5	Een eenvoudiger stelsel	41
3.	Een efficiënte en robuuste belastingmix	47
3.1	Inleiding	47
3.2	Het belastingstelsel in vogelvlucht	48
3.3	Wat maakt een ‘goede’ belastingmix?	50
3.4	Nieuwe uitdagingen voor de belastingmix	56
3.5	Beleidsaanbevelingen	61
4.	Bestaanszekerheid en werken moet lonen	63
4.1	Maatschappelijke opgave	63
4.2	Rol fiscaliteit	65
	4.2.1 Herverdelende rol inkomstenbelasting	65
	4.2.2 Verstorende rol belastingstelsel: maakt werk minder lonend	67
	4.2.3 Rol inkomstenbelasting niet los te zien van rol toeslagenstelsel	67
4.3	Beperkingen aan herverdeling: vergelijkbare gevallen worden soms ongelijk behandeld	69
4.4	Beperkingen aan ‘werken moet lonen’: de marginale druk is soms zeer hoog	72
4.5	De ondoorzichtigheid van het stelsel maakt problemen groter	75
4.6	Beleidsaanbevelingen	79
5.	Een goed functionerende arbeidsmarkt	83
5.1	Maatschappelijke opgave	83
5.2	Sterke toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel	84
	5.2.1 Achtergrond en probleemschets	84
	5.2.2 Oorzaken	86
	5.2.3 Rol fiscaliteit	88

5.2.4 Rechtsvormneutraliteit 91
5.2.5 Oplossingsrichting: het gelijker belasten van alle werkenden 92
5.3 Omgaan met arbeidsmigratie 96
5.3.1 Achtergrond en probleemschets 96
5.3.2 Rol fiscaliteit 98
5.3.3 Grenswerkers 100
5.3.4 Oplossingsrichtingen 101
5.4 Beleidsaanbevelingen 101
6. Het behoud van een goed ondernemingsklimaat en concurrentievermogen 103
6.1 Maatschappelijke opgave 103
6.2 Rol fiscaliteit 104
6.3 Neutraliteit in de vormgeving van de winstbelasting 106
6.4 De baten van internationale harmonisatie 108
6.5 Mogelijkheden voor unilateraal (nationaal) beleid 110
6.5.1 Convergentie in het fiscale ondernemingsklimaat 110
6.5.2 Nationale maatregelen tegen internationale ontwijking 112
6.6 Beleidsaanbevelingen 112
7. Een evenwichtige bijdrage van mensen met vermogen 115
7.1 Maatschappelijke opgave 115
7.2 Het vermogen van Nederlandse huishoudens 117
7.3 Hoe wordt inkomen uit vermogen in Nederland belast? 119
7.3.1 De fiscale behandeling van de eigen woning en het pensioenvermogen (box 1) 122
7.3.2 Beleidsaanbevelingen Box 1: fiscale behandeling eigen woning en pensioen 124
7.3.3 De fiscale behandeling van het aanmerkelijk belang (box 2) 125
7.3.4 Beleidsaanbevelingen box 2 128
7.3.5 De fiscale behandeling van vermogen in box 3 129
7.3.6 Beleidsaanbevelingen box 3 136
7.4 Het belasten van vermogensoverdrachten 137
7.4.1 Beleidsaanbevelingen schenk- en erfbelasting 144
7.5 Internationale belastingontwijking zeer vermogende personen 145
7.5.1 Beleidsaanbevelingen internationale belastingontwijking zeer vermogende personen 146
7.6 Beleidsaanbevelingen 147
8. Een beter functionerende woningmarkt 149
8.1 Maatschappelijke opgave 149
8.2 Rol fiscaliteit 150
8.3 Eerdere versoberingen zijn niet doenlijk en niet goed uitvoerbaar 152

8.4 Minder fiscale subsidie leidt tot minder vraagstimulering 156
8.5 Beleidsaanbevelingen 159
9. Het verbeteren van klimaat en milieu 163
9.1 Maatschappelijke opgave 163
9.2 Rol fiscaliteit 164
9.3 Analyse: waar staan we met het beprijzen van klimaat- en milieuschade? 166
9.3.1 Instrumentenmix klimaat en milieu 166
9.3.2 Beprijzingsniveau broeikasgasemissies 169
9.3.3 Beprijzingsniveau milieu 173
9.4 Analyse: uitdagingen voor klimaat- en milieubeprijzing per domein 180
9.4.1 Broeikasgasemissies en milieuschade door landbouw en voedselconsumptie 180
9.4.2 Broeikasgasemissies en milieuschade door lucht- en zeevaart 183
9.4.3 Broeikasgasemissies en milieuschade door het wegverkeer 187
9.4.4 Broeikasgasemissies in het Nederlandse energiesysteem 194
9.4.5 Broeikasgasemissies in de gebouwde omgeving en de energierekening 195
9.4.6 Broeikasgasemissies en milieuschade in de industrie en glastuinbouw 198
9.5 Beleidsaanbevelingen 202
10. Een betere gezondheid met minder gezondheidsverschillen 207
10.1 Maatschappelijke opgave 207
10.2 Rol fiscaliteit 208
10.3 Lager belasten gezonde producten 209
10.4 Zwaarder belasten ongezonde producten 211
10.4.1 Roken 211
10.4.2 Alcohol 212
10.4.3 Voeding 213
10.5 Beleidsaanbevelingen 214

Bijlage(n) 217
BIJLAGE 1 Taakopdracht 219
BIJLAGE 2 Samenstelling werkgroep en secretariaat 221
BIJLAGE 3 Geraadpleegde experts 223
BIJLAGE 4 Toelichting veel gebruikte parameters 225
BIJLAGE 5 Sleuteltabel 2024 227
BIJLAGE 6 Fichebundel 229
BIJLAGE 7 CE Delft, Onderzoek positieve impact afschaffing fossiele subsidies, 2024. 231

Voorwoord

Eén van mijn leermeesters, wijlen professor Geelhoed, stelde dat de kern van het overheidsbeleid het aanbrengen van leed is. Die stelling is zeker van toepassing op fiscaal beleid. Belastingen hebben een ingrijpend effect op het leven van mensen en het functioneren van bedrijven. Maar er zit ook een positieve kant aan belastingen. Belastingen zijn immers geen doel op zich, maar een middel om bepaalde maatschappelijke doelen te realiseren. Dat gebeurt door publieke uitgaven te financieren, inkomen te herverdelen en mensen en bedrijven te prikkelen tot gewenst gedrag. Beide kanten maken belastingen terecht een onderwerp van intensief maatschappelijk debat.

In de afgelopen decennia is de fiscaliteit steeds meer als beleidsinstrument ingezet. Dat kan verstandig zijn, maar het risico bestaat dat beleidsmakers - als waren het ijverige loodgieters - de fiscaliteit als instrument gaan zien voor alle maatschappelijke gebreken en opgaven. Dit terwijl in de gereedschapskist ook veel andere instrumenten zitten. Bovendien verwachten we van zowel loodgieters als beleidsmakers dat ze eerst het probleem scherp krijgen voor iets te gaan doen.

Te veel instrumentalisme leidt tot een belasting(- en toeslagen)stelsel dat te ingewikkeld is, voor mensen niet doenlijk en moeilijk uitvoerbaar. Dat heeft weer tot gevolg dat prikkels minder effectief worden en onbedoelde effecten hebben, onzekerheid en ongelijkheid in de hand werken en uiteindelijk de belastinginkomsten onder druk zetten. Dan zijn we samen slechter af.

Dit raakt aan misschien wel de belangrijkste waarde van een belastingstelsel, namelijk dat de overgrote meerderheid van de belastingplichtigen het ziet als eerlijk en rechtvaardig, waarbij belasting wordt geheven naar draagkracht en fiscale voordelen ook daadwerkelijk en hoofdzakelijk bij degene terecht komen die daar recht op hebben. Dit is des te belangrijker in de huidige actualiteit waarin het vertrouwen in de overheid onder druk staat en mensen zich afvragen of de overheid er nog wel voldoende voor hen is en of in beleid en uitvoering wel voldoende oog is voor hun situatie. Vermindert de belastingmoraal in een land, dan is dat kostbaar en moeilijk te herstellen. Ook zo staan belastingen in een maatschappelijk perspectief.

Het belangrijkste van een voorwoord is om de vele mensen die de afgelopen maanden aan dit rapport hebben meegewerkt enorm te bedanken voor hun bijdragen, mee- en tegendenken. Dat geldt voor de experts, werkgroep, de subwerkgroepen en bovenal voor het secretariaat: Kees den Boogert, Thomas Kooiman, Tim Mulder en Jolanda Timmerman. Hun tomeloze inzet en scherpe inzicht zijn instrumenteel geweest voor het maken van het rapport.

Samen wensen we dat het rapport helpt in het zetten van stappen in de goede richting, naar een beter en eenvoudiger belastingstelsel.

Ernst van Koesveld
ABDTOPConsult

Maatschappelijke opgaven
Burgers
Overheid
Bedrijven
Niet-fiscaal beleid
Fiscaal beleid
Uitvoerbaar
Doenlijk
Houdbaar

Een traditie van consistente boodschappen

Dit rapport past in een traditie. In 1994 stuurde de toenmalige staatssecretaris van Financiën een bouwstenennotitie naar de Kamer. Het was een opmaat naar wat uiteindelijk leidde tot de Wet Inkomstenbelasting 2001. Sindsdien zijn er meerdere commissies, werkgroepen en wetenschappers geweest die voorstellen hebben gedaan voor een beter belastingstelsel. In 2010 bracht de **Studiecommissie Belastingstelsel** onder leiding van Stef van Weeghel een "voorstudie" uit onder de titel "Continuïteit en Vernieuwing".[1] Deze doorwrochte studie had een brede scope; het betrof het gehele belastingstelsel. De kernboodschap was dat binnen het stelsel belangrijke - kleine en grote - verbeteringen mogelijk zijn om de brede welvaart te verhogen. Dat was volgens de commissie onder meer mogelijk door aftrekposten te beperken, de btw te verhogen en het bezit van onroerend goed te belasten; met de opbrengst konden de andere verstorende belastingen, zoals de inkomsten- en vennootschapsbelasting, worden verlaagd.

In 2013 bracht de **Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen** onder voorzitterschap van Kees van Dijkhuizen een gericht advies uit met de titel "Naar een activerender belastingstelsel".[2] In het verlengde van de studiecommissie adviseerde deze commissie een vlakkere tariefstructuur in de inkomstenbelasting, meer evenwicht in de fiscale behandeling van ondernemer, aanmerkelijkbelanghouder, werknemer en belegger, en een meer realistisch forfaitair rendement van de vermogensgroei in box 3. Eind 2019 brachten Sybren Cnossen en Bas Jacobs met een groep wetenschappers "**Een ontwerp voor een beter belastingstelsel**".[3] Ter voorbereiding van de verkiezingen publiceerde het CPB in april 2020 de studie "**Kansrijk Belastingbeleid**"[4] met een analyse en doorrekening van een breed palet aan beleidsopties. Ongeveer gelijktijdig kwam het rapport uit van de **Adviescommissie Belastingheffing van multinationals**[5] onder voorzitterschap van Bernard ter Haar en kort daarop verscheen de ambtelijke studie "**Bouwstenen voor een beter belastingstelsel**"[6] met een analyse van knelpunten, een reeks van beleidsopties en diverse achtergrondstudies. De auteurs van het voorliggende rapport hebben dankbaar gebruik gemaakt van deze uitgebreide studie. Ook het IMF en de OECD hebben veelvuldig geadviseerd over verbeteringen in het Nederlandse belastingstelsel.

In de loop van de tijd hebben deze publicaties bijgedragen aan besluiten tot aanpassingen in het fiscale stelsel. Tegelijkertijd zijn veel van de analyses, observaties en adviezen nog steeds actueel. Het belastingstelsel kan en moet een stuk beter en eenvoudiger voor burgers, bedrijven en de uitvoering. Dat is ook de boodschap in deze **derde editie van de Bouwstenennotitie met de titel "Belastingen in maatschappelijk perspectief"**, die dertig jaar na de eerste versie via een interdepartementale werkgroep tot stand gekomen is onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

[1] *Studiecommissie Belastingstelsel, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel, 2010.*
[2] *Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, Naar een activerender belastingstelsel: Eindrapport, 2013.*
[3] *Cnossen, S. en B. Jacobs (red.), Ontwerp voor een beter belastingstelsel, ESB, 2019.*
[4] *CPB, Kansrijk Belastingbeleid, 2020.*
[5] *Adviescommissie Belastingheffing van multinationals, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, 2020.*
[6] *Ministerie van Financiën, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel – Syntheserapport, 2020.*

Samenvatting

Het rapport: een opgavegerichte benadering

Dit rapport gaat over de rijksbelastingen en is gestructureerd langs diverse maatschappelijke opgaven. Er bestaan uiteraard verschillende opvattingen over het gewicht dat aan een maatschappelijke opgave wordt toegekend. Dat is onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat. De werkgroep heeft de volgende opgaven geselecteerd:

- Bestaanszekerheid en werken moet lonen;
- Een goed werkende arbeidsmarkt;
- Behoud van een goed ondernemingsklimaat en concurrentievermogen;
- Een evenwichtige bijdrage van mensen met vermogen;
- Een beter functionerende woningmarkt;
- Nakomen van klimaat- en milieuverplichtingen;
- Een betere gezondheid met minder gezondheidsverschillen.

Op diverse terreinen is het fiscaal instrumentalisme doorgeschoten en is het belangrijk stappen te zetten naar een beter en eenvoudiger belastingstelsel. Bij veel opgaven speelt de fiscaliteit per definitie een rol vanwege het primaire doel van belastingen: het ophalen van middelen om overheidsuitgaven te financieren. Daarnaast *kunnen* belastingen een sturende rol spelen in de aanpak van de maatschappelijke opgaven. Dan gaat het om de herverdelende functie van belastingen, maar in sterk toegenomen mate ook om gedrag van burgers en bedrijven financieel aan te moedigen of te ontmoedigen. Echter: bij elke maatschappelijke opgave is het zaak eerst te bepalen of de overheid een rol heeft en vervolgens af te wegen welk instrument het meest geschikt is om in zetten. De gereedschapskist voor beleid is veel breder; het gaat ook om reguleren, normeren en het doen van bepaalde uitgaven. De inzet van belastingen kan voordelen hebben, maar kent ook veel bezwaren. De belangrijkste zijn dat het stelsel minder doenlijk, minder uitvoerbaar en minder houdbaar wordt. Worden belastingen ondergeschikt gemaakt aan allerlei specifieke doelen, dan ontstaat bovendien het risico dat dit het primaire doel van belastingen ondermijnt. De belastingopbrengst moet immers wel worden gerealiseerd.

Het rapport doet aanbevelingen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel zonder één eindbeeld te schetsen (geen blauwdruk). Los van het feit dat een nieuw ontwerp niet in een paar maanden te maken is, hangt dit samen met het gegeven dat achter het belastingstelsel fundamentele keuzes schuilgaan. Die keuzes zijn niet alleen technisch van aard, maar raken ook aan politieke overtuigingen, bijvoorbeeld hoe om te gaan met inkomensverschillen en welk belang aan bepaalde maatschappelijke opgaven wordt gehecht. Daar komt bij dat het doorvoeren van meerdere grote hervormingen in de komende jaren niet realistisch is, mede gelet op de grote veranderopgave waarvoor de Belastingdienst gesteld staat. Het is al een hele opgave om te zorgen dat de technische systemen goed blijven werken om belastingopbrengsten binnen te halen. Dat vraagt om een majeure moderniseringsslag. Een en ander neemt niet weg dat het rapport ook ingrijpende maatregelen bevat die nodig zijn om de goede richting op te bewegen.

Een goede voorbereiding helpt bij het maken van noodzakelijke keuzes en het uitvoeren daarvan. Uit onderzoek blijkt dat de kans groot is dat (grote) hervormingen worden doorgevoerd als de hervorming in het regeerakkoord staat, er maatschappelijk draagvlak is én de hervorming

goed voorbereid is.[7] Ook belangrijk zijn een politieke meerderheid in beide Kamers, hervormingsbereidheid en budgettaire ruimte om verliezers van de hervorming (deels) te compenseren. Beginnen met kleinere beleidsaanpassingen in de goede richting kan zinvol zijn om de status quo te doorbreken. Ze kunnen bijdragen aan hervormingsbereidheid en geven mogelijk steun voor een vervolg. Maar ook kleinere hervormingen kosten tijd. Bij een gedegen voorbereiding kost het al gauw één of twee jaar voordat er een concreet plan ligt. Eenzelfde tijd is gemoeid met een ordelijk wetgevingstraject, inclusief een toets op doenlijkheid, uitvoerbaarheid en houdbaarheid. Aanpassingen in parameters in het stelsel kunnen op kortere termijn (bijlage 4).

Dit rapport maakt beleidsmakers wegwijs in de fiscale instrumenten die beschikbaar zijn en kunnen passen in de aanpak van maatschappelijke opgaven. Elk hoofdstuk gaat over een maatschappelijke opgave, de mogelijke rol van de fiscaliteit en waar het belastingstelsel beter en eenvoudiger kan. Elk hoofdstuk sluit af met aanbevelingen. Dat is ook de brug naar de omvangrijke fichebundel (bijlage 6). Deze bundel bevat ook beleidsopties die leven bij meerdere politieke partijen, ook wanneer die volgens de werkgroep niet voldoen aan de gestelde criteria en randvoorwaarden. Samengenomen blijft het een selectie van denkbare beleidsopties.

Figuur 1 In hoeverre kan belastingbeleid bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven?

Belastingheffing dient om publieke uitgaven te financieren, de inkomensverdeling te beïnvloeden en gedrag te beïnvloeden (beprijzen). Dat zijn de drie belangrijkste functies van het belastingstelsel (links in figuur 1). Een grote meerderheid van Nederlanders ondersteunt deze doelen.[8] Er is een inherente spanning tussen deze drie doelen die niet alle drie tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden ('onmogelijke driehoek'). Bij de discussie over de inzet van een fiscaal instrument is het dus zaak te bepalen welk doel of welke twee doelen vooral moet(en) worden bediend (strategische keuze). Ook ander dan fiscaal beleid kan een bijdrage leveren. Sterker nog, vaak is ander beleid effectiever met minder neveneffecten. Er zijn drie belangrijke criteria voor een goed belastingbeleid: belastingmaatregelen moet doeltreffend zijn, plaatsvinden tegen zo laag

[7] *CPB, Leg hervormingen vast in een regeerakkoord – draagvlak en voorbereiding lonen, 2016.*
[8] *Motivaction, Publieksonderzoek Fiscale regelingen, 2024.*

mogelijke maatschappelijke kosten (doelmatig), waarbij mensen en bedrijven die in relevante kenmerken gelijk zijn zo veel mogelijk ook gelijk worden behandeld (neutraal). Ten slotte gelden er drie randvoorwaarden: een fiscale maatregel moet doenlijk zijn voor burgers en bedrijven, uitvoerbaar voor de Belastingdienst en andere uitvoerders en juridisch houdbaar zijn. Ook moeten rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming geborgd zijn.

Belastingen in maatschappelijk perspectief: de hoofdboodschappen

1. In het huidige belastingstelsel is het fiscaal instrumentalisme op diverse terreinen doorgeschoten. De fiscaliteit is geen wondermiddel tegen alle kwalen en moet niet oneigenlijk ingezet worden. Fiscale instrumenten kunnen mogelijke instrumenten in de gereedschapskist zijn; andere beleidsinstrumenten, zoals het reguleren, normeren en het doen van uitgaven zijn vaak geschikter. De inzet van (te) veel fiscale instrumenten maakt het stelsel complexer, zowel in de uitvoering als voor burgers en bedrijven. Dit terwijl het huidige stelsel, door steeds weer nieuwe aanpassingen, zonder uitvoering van groot onderhoud of het doorvoeren van echte hervormingen, voor burgers en bedrijven al niet goed doenlijk is en voor de Belastingdienst en andere partijen niet goed uitvoerbaar. Daar komt bij dat complexiteit de effectiviteit van prikkels vermindert, tot hogere (maatschappelijke) kosten leidt en juridische risico's met zich meebrengt.

2. Het belastingstelsel moet beter rekening houden met het doenvermogen van mensen. De werkgroep heeft gesproken met diverse organisaties uit de belastinghulpverlening. Als het belastingstelsel niet doenlijk is, en mensen geen grip hebben of kunnen krijgen op hun belastingzaken, leidt dit niet enkel tot stress en problemen voor deze mensen, maar komen ook de bredere doelen van het belastingstelsel in gevaar. Gaandeweg is het stelsel van belastingen (en toeslagen) het minst doenlijk geworden voor die mensen die het stelsel het meest nodig hebben. Dit leidt tot niet-gebruik van (fiscale) regelingen, onjuist gebruik van aftrekposten met correcties door de Belastingdienst in de aangiften tot gevolg en daarmee ook extra onzekerheid. Met goed ingerichte digitale processen kan de Belastingdienst ervoor zorgen dat belastingplichtigen zo veel mogelijk automatisch, in één keer goed en zonder veel moeite aan hun verplichtingen kunnen voldoen. In dit opzicht zijn de vooringevulde belastingaangiften een belangrijke verworvenheid. Hoewel de uitvoering van belastingen onvermijdelijk een massaal proces vormt, moet er ruimte zijn voor contact bij vragen en klachten. Het is ook belangrijk dat signalen uit de ervaren praktijk worden betrokken bij plannen voor een betere uitvoering en het maken nieuw beleid (lerend vermogen), bijvoorbeeld via het Loket Rechtsstatelijkheid en Hardheden dat in 2022 is geopend. De nieuwe onafhankelijke Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden (in oprichting) en de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane spelen hier ook een nuttige rol.

3. Om voldoende belastingen te kunnen blijven heffen en innen is het van het grootste belang dat de Belastingdienst haar veranderopgave kan afronden. Er moeten scherpe keuzes worden gemaakt, want de Belastingdienst loopt tegen grenzen aan van haar uitvoeringscapaciteit en staat in termen van zowel ICT als personeelsbestand voor een grote veranderopgave. Deze veranderopgave heeft in elk geval haar beslag tot en met 2026. Er is bij de Belastingdienst komende jaren dus beperkte ruimte voor grote wijzigingen. Tegelijkertijd bestaan er maatschappelijke opgaven waarvoor een beroep op de uitvoering wordt gedaan. Werken aan de moderniseringsopgave en het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving levert spanning op. Dit vraagt om politieke keuzes en nauwe samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering bij de uitwerking van nieuwe beleidsvoornemens. Niet alle voornemens kunnen worden ingevoerd op het gewenste moment en op de gewenste manier. Beleidsaanpassingen via bestaande parameters – de meeste tarieven en schijfgrenzen – zijn in de regel wel mogelijk op de kortere termijn.

4. Een doenlijk, uitvoerbaar en juridisch houdbaar belastingstelsel vraagt om minder fiscale regelingen. Het woud aan aftrekposten, vrijstellingen en uitzonderingen voor subgroepen en subdoelen leidt tot grondslagversmalling en hogere tarieven. Tellen we de 190 fiscale regelingen bij elkaar op, dan gaat het om een derving van circa € 163 miljard op een totale belastingopbrengst van € 400 miljard.[9] Het is belangrijk zeer terughoudend te zijn met het introduceren van nieuwe regelingen én stappen te zetten om de negatief geëvalueerde fiscale regelingen af te schaffen. Op basis van een recente evaluatie gaat het met name – maar niet alleen - om het verhogen van het lage btw-tarief – in het bijzonder op sierteeltproducten, logiesverstrekking en arbeidsintensieve diensten -, het afschaffen van een aantal ondernemingsfaciliteiten, en de versobering van het eigenwoningregime, de fiscale behandeling van pensioenen en de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Daarnaast past een aantal fiscale regelingen, zoals fossiele subsidies, niet meer bij de actuele maatschappelijke opgaven. Dit rapport biedt overwegingen om, waar effectief, deze af te bouwen. Minder fiscale regelingen maakt het stelsel effectiever, doelmatiger en eenvoudiger, maar veroorzaakt ook pijn bij specifieke groepen vanwege het verlies van een eerder genoten voordeel. Dit kan vragen om geleidelijkheid of om ander beleid dat beter werkt. Met de (netto-)opbrengst kunnen de tarieven van belastingen voor *alle* burgers en bedrijven omlaag.

5. Om de (oplopende) lastendruk op arbeid te verminderen is het belangrijk lasten te verschuiven naar andere belastinggrondslagen. Belastingen grijpen per definitie in op beslissingen van burgers en bedrijven, maar sommige belastingen gaan gepaard met grotere verstoringen dan andere. De samenstelling van de belastingontvangsten naar grondslagen – ofwel de belastingmix – doet ertoe. Ons belastingstelsel leunt voor bijna 50% op de grondslag arbeid, 30% op consumptie en ruim 20% op kapitaal. Het hoge aandeel van arbeid komt door de grote beschikbare grondslag en de beperkte mobiliteit van arbeid. Tegelijkertijd belemmert de hoge lastendruk op arbeid het functioneren van de toch al krappe arbeidsmarkt. De stijgende zorgkosten stuwen de lasten op arbeid de komende jaren verder omhoog, terwijl de vergrijzing de grondslag juist onder druk zet. De (stijging van de) lastendruk op arbeid kan worden beperkt door één of meerdere van de volgende lastenverschuivingen:

- Een grotere bijdrage van gepensioneerden door een fiscalisering van de AOW-premie;
- Het afbouwen van de fiscale subsidie van het eigen huis en aftoppen van de pensioenopbouw;
- Het evenwichtiger belasten van inkomen uit vermogen en vermogensoverdrachten;
- Het beter beprijzen van negatieve effecten op klimaat, milieu en gezondheid;
- Het afschaffen of aanpassen van negatief geëvalueerd fiscale regelingen.

De opbrengsten hiervan kunnen ingezet worden om de (oplopende) lastendruk op arbeid te verminderen en stappen te zetten naar een belastingmix met meer (brede) welvaart.

6. Huishoudens in bestaansonzekerheid kunnen slechts beperkt worden bereikt via de inkomstenbelasting. De inkomstenbelasting draagt bij aan bestaanszekerheid doordat mensen met een laag inkomen minder belasting betalen. Ruim een kwart van de volwassenen betaalt helemaal geen inkomstenbelasting. Dat is positief in termen van inkomen, doenlijkheid en uitvoerbaarheid, maar heeft ook een keerzijde. De consequentie is dat neerwaartse aanpassingen in de inkomstenbelasting voor deze groep niet of slechts beperkt effectief zijn. Dat is bijvoorbeeld van belang als de opbrengsten van bepaalde lastenverzwaringen op een ander terrein via de inkomstenbelasting worden teruggesluisd. Dat zal voor bepaalde groepen dus anders moeten gebeuren. Een verlaging van indirecte belastingen, zoals de btw, energiebelastingen, brandstofaccijnzen, is weinig gericht; het voordeel daarvan komt in belangrijke mate terecht bij

[9] *Ministerie van Financiën, Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen, 2023.*

huishoudens met een midden- of hoog inkomen. Als heffingskortingen uitkeerbaar worden gemaakt, dan zou de inkomstenbelasting nog wel een rol kunnen spelen in de gerichte inkomensondersteuning. In dat geval loopt het belastingstelsel echter tegen dezelfde problemen aan als het toeslagenstelsel, moeten veel meer mensen een voorlopige aanslag inkomstenbelasting aanvragen en moeten ongeveer 2½ miljoen mensen alsnog belastingaangifte doen. Dat is ondoenlijk. De primaire route om de bestaanszekerheid te stutten loopt dan ook via een verhoging van het wettelijk minimumloon en de uitkeringen, eventueel via een verhoging van de toeslagen. Dit is in lijn met de aanbevelingen va de Commissie Sociaal Minimum.[10] Het is overigens nu ook al het geval dat de herverdeling vooral plaats vindt via de uitgavenkant van de begroting.[11] Over de toekomst van het toeslagenstelsel is een afzonderlijk rapport uitgebracht.[12]

7. Het is voor veel werkenden weinig inzichtelijk hoe een hoger uurloon of een langere werkweek zich vertaalt in extra besteedbaar inkomen. In tegenstelling tot wat vaak gedacht of opgeworpen wordt, loont het voor veel mensen om meer uren te werken; voor ongeveer 80 procent van de mensen is de marginale druk lager dan 60%. Tegelijkertijd is de spreiding van de marginale druk de laatste jaren toegenomen en kan voor bepaalde groepen zo hoog zijn dat een extra uur werk financieel niet of nauwelijks loont. Dit komt vooral door de afbouw van belastingkortingen en toeslagen. Gegeven de wens lage inkomens weinig te belasten en hogere inkomens meer en om de toeslagen te richten op lage inkomens, is het onvermijdelijk dat de marginale druk in het traject daartussen hoog is. De inherente spanning tussen inkomensherverdeling enerzijds en het uitgangspunt dat werken moet lonen anderzijds is te verzachten door lasten te verschuiven of op de uitgaven te besparen. Daarnaast is het door het complexe stelsel voor veel mensen niet doenlijk te weten wat meer uren werken oplevert. Deze vertroebeling verlaagt de effectiviteit van arbeidsmarktprikkels zoals de arbeidskorting. Door het steeds verder verhogen van de arbeidskorting (en de combinatiekorting) raakt dit instrument uitgewerkt. Nederland kent al een hoge arbeidsparticipatie en niet-financiële overwegingen spelen een belangrijke rol in keuzes over het aantal uren werk. Andere nadelen van de sterk opgevoerde arbeidskorting is dat dit de herverdelende functie van belastingen vermindert en tot niet goed uit te leggen verschillen tussen groepen leidt, bijvoorbeeld tussen werkenden en mensen die arbeidsongeschikt zijn geraakt. Het is beter de arbeidskorting te verlagen, de arbeidskorting en algemene heffingskorting niet af te bouwen met het inkomen, maar in plaats daarvan de tariefstructuur aan te passen. Dit maakt het stelsel transparanter en eenvoudiger. Een verdergaande stap is te bewegen naar een stelsel met inkomensonafhankelijke toelagen en een groter aantal belastingtarieven, resulterend in veel meer gematigde marginale druk.

8. Verdere stappen zijn nodig om alle werkenden gelijker te belasten ('globaal evenwicht'). De ongelijke fiscale behandeling van werkenden - IB-zelfstandigen en directeur-grootaandeelhouders betalen doorgaans minder belasting dan werknemers – vormt een andere verstoring van de arbeidsmarkt. Deze verstoring uit zich onder andere in de uitzonderlijk sterke stijging van het aantal zzp'ers waarvan een deel in juridische zin eigenlijk werknemer is. Het is beter om de activiteiten van ondernemers met positieve externe effecten, zoals investeringen, innovatie en vergroening, te stimuleren in plaats van het 'zijn' van een ondernemer. Ook het verlagen van de lasten op arbeid is gunstig voor ondernemers. Het gelijker belasten van alle werkenden betekent één Vpb-tarief, minder progressie bij aanmerkelijk belang, en het afschaffen van de fiscale ondernemingsfaciliteiten (met uitzondering van een beperkte MKB-winstvrijstelling). Dit past bij het advies van de Commissie Regulering van Werk.[13] De middelen worden

[10] *Commissie Sociaal Minimum, Een zeker bestaan - naar een toekomst bestendig stelsel van het sociaal minimum, 2023.*
[11] *CPB, Ongelijkheid en herverdeling, 2022.*
[12] *Ministerie van Financiën, Eindrapport Toekomst toeslagenstelsel, 2024.*
[13] *Commissie Regulering van Werk, In wat voor een land willen wij werken?, 2020.*

teruggesluisd in de tarieven inkomstenbelasting en een verlaging van de Aof-premie die werkgevers betalen. Deze Aof-premie is nu voor een deel een verkapte belasting van werknemers ten opzichte van andere werkenden, omdat de premie op een hoger dan kostendekkend niveau ligt. Samen leiden de maatregelen tot vereenvoudiging, minder belastingarbitrage en minder (groei van het aantal) zzp'ers. Overigens geldt dat de knelpunten op de arbeidsmarkt ook via niet-fiscale wegen moeten worden aangepakt zoals een verduidelijking van het arbeidsrecht. Bij arbeidsmigratie speelt de fiscaliteit een bescheiden rol. Het gaat in de kern meer om een onderliggende vraag: wat voor een economie willen we zijn en wie hebben we daarvoor nodig vanuit Nederland en elders?[14] Negatieve externe effecten, zoals de druk op de woningmarkt, en signalen van onbedoeld gebruik zijn evenwel redenen om de fiscale regelingen voor het vergoeden van extraterritoriale kosten (ETK) tegen het licht te houden.[15] Een verbod op het uitruilen van brutoloon in ruil voor een onbelaste ETK-vergoeding beperkt de mogelijkheden voor onbedoeld gebruik.

9. Een goed ondernemingsklimaat en concurrentievermogen is gebaat bij een stabiel belastingklimaat, waarbij tarieven en grondslagen internationaal niet te zeer afwijken. Het Nederlandse ondernemingsklimaat behoort nog steeds tot de internationale top. Die reputatie is het bestendigen waard en draagt bij aan onze (brede) welvaart. Economisch gezien is een lagere (effectieve) belasting op winst te rechtvaardigen omdat deze grondslag mobieler is. De laatste jaren zijn internationaal grote stappen gezet om schadelijke belastingconcurrentie en ongewenste belastingontwijking aan te pakken, bijvoorbeeld door de invoering van een effectieve minimumbelasting van 15%. We zijn er echter nog niet. Idealiter wordt het fiscale ondernemingsklimaat internationaal zo veel mogelijk geharmoniseerd zonder al te veel extra administratieve lasten voor ondernemers. Dat voorkomt oneigenlijke belastingconcurrentie en pakt ontwijking effectief aan. Het is daarom zaak dat Nederland zich internationaal blijft inzetten, bijvoorbeeld ten aanzien van het EU-richtlijnvoorstel Unshell om fiscaal misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken. Ook is internationale harmonisatie gewenst ten aanzien van de zogenoemde expat-regelingen (vergoedingen voor extraterritoriale kosten) en de fiscale behandeling van vreemd versus eigen vermogen. Blijkt een internationale aanpak niet haalbaar, dan is het belangrijk dat tarieven en grondslagen in Nederland niet te zeer afwijken van die in andere landen (convergentie). Dat kan door fiscaal beleid te versoepelen waar Nederland relatief streng is, zoals de mate waarin rentekosten met de winst kunnen worden verrekend of kan worden afgeschreven op gebouwen, alsook bij de vormgeving van de bankbelasting. Binnen Nederland geldt dat het lage Vpb-tarief het genoemde globale evenwicht verstoort, een prikkel geeft om Vpb-plichtige lichamen of fiscale eenheden op te knippen en de groei van ondernemingen ontmoedigt. Afschaffen van het lage Vpb-tarief maakt een verlaging van het uniform Vpb-tarief mogelijk, waardoor dit uitkomt op ongeveer het EU-gemiddelde (24%).

10. Het gelijker belasten van verschillende vormen van (inkomen uit) vermogen is minder verstorend en neutraliseert de fiscale invloed op de vermogensverdeling.[16] Dit kan door een combinatie van de volgende beleidsopties:

- een geleidelijke afbouw van de fiscale subsidie op de eigen woning;
- een verlaging van de aftopgrens voor pensioenopbouw op termijn;
- een verdergaande aanpassing van de mogelijkheid om van de eigen bv te lenen;
- het afschaffen van het lage Vpb-tarief en een aanpassing van de box 2-tarieven in de IB;
- een aanpassing van de tarieven en vrijstellingen in de schenk- en erfbelasting.

[14] *Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Gematigde Groei, 2024.*
[15] *Werknemers die vanuit een ander land naar Nederland komen om hier te werken, kunnen een belastingvrije vergoeding krijgen voor de extra kosten als gevolg van hun tijdelijke verblijf in Nederland, de zogenoemde extraterritoriale kosten. Deze regeling, en vooral de forfaitaire aftrek voor hogere inkomens, staat beter bekend als de expatregeling.*
[16] *Ministerie van Financiën, Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling. IBO Vermogensverdeling, 2022.*

Een meer neutrale fiscale behandeling van de verschillende vormen van vermogen draagt bij aan een robuuste belastingopbrengst, verlaagt de lasten op arbeid en investeringen in menselijk kapitaal en is doelmatiger in termen van (brede) welvaart. Ook kan de huidige schenk- en erfbelasting worden aangepast. Het gelijktrekken van de vrijstellingen voor kinderen en kleinkinderen maakt het aantrekkelijker voor een erflater om te schenken of een erfenis na te laten aan (achter)kleinkinderen die daarmee hun consumptie over een langer deel van hun levensloop kunnen spreiden. Een verdergaande aanpassing is om de vrijstellingen en tarieven van deze belastingsoort relatie-onafhankelijk maken. Daarnaast kunnen grotere vermogensoverdrachten zwaarder worden belast zonder dat dit ten koste gaat van inspanningen en investeringen, in combinatie met hogere vrijstellingen voor kleinere schenkingen en erfenissen. Dit kan budgettair neutraal of in combinatie met een verlaging van de lasten op arbeid. Bij een evenwichtige bijdrage van mensen met vermogen past ook een verlaging van het vrijstellingspercentage van de goingconcernwaarde in de bedrijfsopvolgingsregeling (in 2025: 75%).

11. De huidige situatie omtrent box 3 in de inkomstenbelasting vereist een urgente aanpak. Het ideale box 3-stelsel bestaat niet; het is echter belangrijk dat er spoedig een keuze wordt gemaakt. Dat kan door het invoeren van een hybride stelsel dat een combinatie is van een vermogensaanwas- en winstbelasting conform het voorstel dat in consultatie is gebracht in 2023 en daarna op enkele punten is aangepast.[17] Dit voorstel is budgettair neutraal. Het komt erop neer dat spaartegoeden en aandelen wordt belast op basis van vermogensaanwas en al het onroerend goed op basis van vermogenswinst. Hiermee wordt voorkomen dat mensen wel worden aangeslagen voor de waardeontwikkeling van illiquide vermogen als vastgoed maar daarvoor niet de middelen hebben. Het voorstel vraagt om een paar gerichte aanpassingen. Met het oog op mogelijke staatssteunrisico's en vanuit het oogpunt van een neutrale belastingheffing wordt aanbevolen om alle aandelen hetzelfde te behandelen en dus geen uitzonderingen te maken voor bepaalde typen aandelen, zoals familiebedrijven en start-ups.

12. Kijkend naar de opgave op de woningmarkt is het belangrijk dat de fiscale subsidie op de eigen woning verder wordt verkleind. De fiscale subsidie van de eigen woning stuwt de huizenprijzen op, draagt bij aan overmatige schuldfinanciering, verkleint het aanbod op de huurmarkt, leidt tot hogere belastingtarieven en pakt denivellerend uit. Dát stappen worden gezet is bijna nog belangrijker dan welke precieze optie wordt gekozen. Daarvoor zijn drie opties:

- verdere afbouw van de hypotheekrenteaftrek;
- verhoging van het eigenwoningforfait;
- defiscalisering van de eigen woning (uit box 1, eventueel op termijn naar box 3).

De opbrengsten kunnen worden gebruikt om de tarieven in de inkomstenbelasting voor alle huishoudens te verlagen. Het is belangrijk de fiscale voordelen geleidelijk af te bouwen vanwege transitie-, verdelings- en schokeffecten. De 30-jaarstermijn in de eigenwoningregeling die in 2001 is ingevoerd is om het fiscale voordeel in de tijd te begrenzen is ingewikkeld en niet goed te controleren door de Belastingdienst vanwege het gebrek aan gegevens. Vanaf 2031 is voor het eerst dat de 30-jaarstermijn is verstreken voor leningen die zijn afgesloten vóór 2001. Het afschaffen van de 30-jaarstermijn is een voor-de-hand-liggende optie, maar zonder een gelijktijdige versobering van de eigenwoningregeling is dit ongewenst vanwege negatieve effecten op de financiële stabiliteit van huishoudens en de economie als geheel. Bovendien is het kostbaar: tussen 2031 en 2042 leidt het loslaten van de 30-jaarstermijn tot een budgettaire derving van bijna € 1 miljard per jaar. Echter: in combinatie met de afbouw van de hypotheekrenteaftrek dan

[17] *Staatssecretaris van Financiën, 2024. Reacties internetconsultatie wetsvoorstel werkelijk rendement box 3. In deze brief wordt voorgesteld het forfait voor op de eigen woning sparen en beleggen te schrappen waardoor alle onroerende zaken die nu in box 3 worden belast, onder de vermogenswinstbelasting vallen.*

wel een defiscalisering van de eigen woning wordt de budgettaire impact beperkt tot € 380 miljoen. Ook de bijleenregeling en annuïtaire aflossingseis, die in 2004 respectievelijk 2013 om vergelijkbare redenen zijn opgenomen in de eigenwoningregeling, scoren eveneens slecht op doenlijkheid en uitvoerbaarheid. Voor het afschaffen of vereenvoudigen van deze regelingen is nader onderzoek nodig op welke andere wijze de financiële stabiliteit kan worden geborgd.

13. De (internationale) verplichtingen ten aanzien van klimaat en milieu vragen om aanvullende beprijzingsmaatregelen, naast de inzet van andere instrumenten. Beprijzing – 'de vervuiler betaalt' – speelt een belangrijke rol, maar moet altijd in samenhang met normering en subsidiëren worden bezien.[18] Voor broeikasgassen (CO_2, methaan en lachgas) geldt dat het Europese emissierechtenhandelssysteem (ETS), inclusief uitbreidingen en verlengingen, de basis legt. De energiebelasting en autobelastingen zijn hier belangrijke nationale aanvullingen, maar kunnen nog beter op het ETS worden afgestemd. Bij de veehouderij en akkerbouw is nog sprake van een groot beprijzingsgat ten aanzien van broeikasgassen. Bovendien is de benodigde reductie van emissies om de stikstofdoelen te halen nog niet geborgd. Een rechtensysteem of een belasting gerelateerd aan de uitstoot zijn beide effectieve beleidsopties om de reductiedoelstellingen te realiseren. Vanwege de klimaateffecten is het nodig dat er uiteindelijk minder vlees wordt gegeten. Dit is een grote aanpassing die tijd vraagt en gebaat is bij een combinatie van maatregelen, waaronder een geleidelijke ingroei van een verbruiksbelasting op vlees. Bij de autobelastingen zorgt de introductie van Betalen naar Gebruik voor een gunstig klimaateffect en kan dit ook bijdragen een meer robuuste belastinggrondslag, zonder dat grenseffecten optreden zoals bij accijnzen. In de scheep- en luchtvaart is het beprijzen van broeikasgasemissies nu onvoldoende. Het best gebeurt dit internationaal. Op nationaal niveau is een hogere vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand een effectief instrument. Tot slot biedt het rapport overwegingen rondom het afbouwen van fossiele subsidies, rekening houdend met het bredere klimaatbeleid, lasteneffecten, handelingsperspectief en juridische mogelijkheden. Deze en andere maatregelen doen een beroep op de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst en andere partijen, wat vraagt om een goede uitwerking en voldoende voorbereidingstijd. De verschillende maatregelen vragen ook om een goed flankerend sociaal beleid. De les uit andere domeinen is bovendien dat de fiscale instrumenten gericht moeten worden ingezet: het combineren van meerdere subdoelen binnen één maatregel verhoogt de complexiteit en vermindert de effectiviteit.

14. Om bij te dragen aan een betere volksgezondheid dienen de accijnzen op alcohol en tabak geïndexeerd te worden, moeten e-sigaretten belast worden en is meer differentiatie in de verbruiksbelasting op suiker in alcoholvrije dranken effectief. De opbrengsten van deze maatregelen kunnen worden teruggesluisd in de vorm van lagere tarieven in de inkomstenbelasting. Hierbij geldt – net als bij eerdergenoemde terugsluizen – dat sommige groepen geen inkomstenbelasting betalen. Hiervoor kan compensatie via uitkeringen en verhoging wettelijk minimumloon plaatsvinden dan wel via toeslagen of nieuw uit te keren toelagen. De 'onmogelijke driehoek' van belastingheffing – financieren, herverdelen en beprijzen kunnen niet tegelijkertijd worden gerealiseerd – dient zich ook aan op het onderwerp van ongezond gedrag (roken, alcohol, overgewicht) en gezondheidsverschillen. Zo wordt een btw-nultarief op groente en fruit vaak genoemd als oplossing om gezondheid te bevorderen èn te herverdelen richting mensen met een lager inkomen. Deze potentiële maatregel kent per saldo te veel nadelen. Het is niet goed mogelijk om groente en fruit op een juridisch houdbare manier af te bakenen. Daarmee bestaat het risico op extra hoge uitvoerings- en handhavingskosten, grondslagerosie en verminderde effectiviteit. Zelfs als dit risico zich niet of beperkt manifesteert, dan is de effectiviteit uiteindelijk

[18] *Ministerie van Financiën, Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050, 2022.*

beperkt en komt het voordeel voor groot deel terecht bij producenten, leveranciers en bij mensen met een midden- en hoog inkomen. Gelet op deze effecten en de hoge kosten van een nultarief, zijn er betere alternatieven om gezond eten te bevorderen zoals het aanbieden van schoolmaaltijden inclusief groente en fruit. Hier ligt ook voor andere kwetsbare groepen een rol voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van publieke gezondheid en armoedebestrijding.

In navolgende tabel zijn de aanbevelingen aan het slot van elk hoofdstuk samengebracht in een keuzepalet. Het is niet bedoeld als één samenhangend pakket. Het is immers aan de politiek om gewicht toe te kennen aan het belang van de maatschappelijke opgaven en keuzes te maken hoe deze aan te pakken met fiscale en niet-fiscale instrumenten. De insteek is dat *als* een bepaalde maatschappelijke opgave wordt omarmd, de genoemde instrumenten daaraan een doelmatige en doeltreffende bijdrage kunnen leveren. Hierbij is vereenvoudiging niet opgenomen als afzonderlijke opgave, maar dragen veel maatregelen wel degelijk bij aan een doenlijker en beter uitvoerbaar doenlijker belastingstelsel, bijvoorbeeld door het versoberen van fiscale regelingen.

De tabel is bovendien *niet* bedoeld als pleidooi om de belastinginkomsten te verhogen, ook al leveren de meeste maatregelen inkomsten op voor de overheid. Iedere extra euro die dit oplevert, kan ingezet worden om lasten elders te verlichten, bij voorkeur de lasten op arbeid. De invoering van maatregelen kost tijd en de budgettaire effecten kennen daarom een ingroeipad. Men zou kunnen zeggen dat het gaat om aanpassingen van het schip op volle zee, niet in de droge dok. Het schip van de Belastingdienst moet ondertussen blijven varen en koers houden op de noodzakelijke veranderopgave om op een goede en verantwoorde manier belastingen te kunnen blijven innen. Dit primaire doel van belastingen mag niet onder druk komen te staan.

Tabel 1 Beleidsaanbevelingen in maatschappelijk perspectief

		Wilt u iets doen aan de uitdaging...							
Overweeg dan…	*Fiche*	*belastingmix (H3)*	*bestaanszekerheid (H4)*	*arbeidsmarkt (H5)*	*ondernemingsklimaat (H6)*	*belasten van vermogen (H7)*	*woningmarkt (H8)*	*klimaat en milieu (H9)*	*gezondheid (H10)*
Lagere lasten op arbeid	-	✓	✓						
Verlagen Aof-premie richting gemiddeld kostendekkend niveau	B01	✓		✓	✓				
Verhogen van uitkeringen en eventueel toeslagen	-		✓						
Vervangen afbouw algemene heffingskorting en arbeidskorting door meer belastingtarieven	A03		✓						
Halveren arbeidskorting en aanpassen tarieven	A06		✓						

		Wilt u iets doen aan de uitdaging...							
Overweeg dan…	*Fiche*	*belastingmix (H3)*	*bestaanszekerheid (H4)*	*arbeidsmarkt (H5)*	*ondernemingsklimaat (H6)*	*belasten van vermogen (H7)*	*woningmarkt (H8)*	*klimaat en milieu (H9)*	*gezondheid (H10)*
Verdere stappen richting een eenvoudig stelsel met een vergelijkbare inkomensverdeling en lagere marginale druk	A05		✓						
Gefaseerd afschaffen fiscale ondernemersfaciliteiten, versoberen MKB-winstvrijstelling (globaal evenwicht)	B02			✓	✓	✓			
Uniformeren Vpb-tarief (globaal evenwicht)	C07			✓	✓	✓			
Verder beperken van het lenen van de eigen bv (globaal evenwicht)	D01			✓	✓	✓			
Aanpassing gedifferentieerd tarief box 2 (globaal evenwicht)	D04			✓	✓	✓			
Verbod op uitruil van brutoloon in ruil voor een onbelaste ETK-vergoeding	B03			✓					
Herbeoordeling van de kosten die kwalificeren vanwege mogelijke privécomponent in de ETK-regeling	B03			✓					
Alternatieve vormgeving bankenbelasting	C01				✓				
Verruimen afschrijving gebouwen	C02				✓				
Rentekosten op vreemd vermogen meer of minder verrekenen (drempel verlagen naar € 500.000 of verrekenbare winst verhogen van 20 naar 25%).	C03				✓				
Aanpassen 'open norm' in safe harbour	C04				✓				
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek afschaffen	C05				✓				
Aftoppingsgrens pensioenopbouw verlagen (op termijn)	D06	✓				✓			
Verlagen van het vrijstellingspercentage van 75% naar 25% van de going concernwaarde BOR	D07	✓				✓			
Een progressievere en neutralere schenk- en erfbelasting	D08	✓				✓			
Belastingheffing van personen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen na emigratie	D09					✓			

		Wilt u iets doen aan de uitdaging...							
Overweeg dan…	*Fiche*	*belastingmix (H3)*	*bestaanszekerheid (H4)*	*arbeidsmarkt (H5)*	*ondernemingsklimaat (H6)*	*belasten van vermogen (H7)*	*woningmarkt (H8)*	*klimaat en milieu (H9)*	*gezondheid (H10)*
Invoeren vermogensaanwasbelasting voor spaartegoeden en aandelen en een vermogenswinstbelasting voor onroerend goed	D10					✓			
Gelijker belasten eigen woning met andere Vermogensvormen door één van de opties: • Afbouw van de hypotheekrenteaftrek • Verhoging van het eigen woningforfait • Defiscalisering van de eigen woning	E01 E02 E03	✓				✓	✓		
Verbruiksbelasting op vlees	F04	✓						✓	✓
Emissies belasten in veehouderij	F05 F06							✓	
Afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart (samen met omringende landen)	F07							✓	
Tarief vliegbelasting differentiëren naar afstand en verhogen	F09	✓						✓	
Aparte tarieftabel met gewichtscorrectie in de mrb voor emissievrije auto's	F11							✓	
Afschaffen verlaagd mrb-tarief bestelauto ondernemers	F12	✓						✓	
Beprijzen nieuwe fossiele brandstofauto's: verhogen bpm en mrb nieuwe fossiele voertuigen	F13							✓	
Invoeren Betalen naar Gebruik (zonder differentiatie naar tijd en plaats)	F16	✓						✓	
Apart tarief energiebelasting voor waterstof	F22							✓	
Overwegen om energiebelasting te hervormen om aan te sluiten bij ETS en energiesysteem (nader onderzoek nodig)	F25 F26							✓	
Verlenging CO_2-heffing industrie	F29							✓	
Verlenging CO_2-heffing glastuinbouw	F30							✓	
Afbouwpaden voor fossiele subsidies	Tabel 16 hst 9							✓	
Jaarlijkse indexatie alcohol- en tabaksaccijns	G01	✓							✓

		Wilt u iets doen aan de uitdaging...							
Overweeg dan…	*Fiche*	*belastingmix (H3)*	*bestaanszekerheid (H4)*	*arbeidsmarkt (H5)*	*ondernemingsklimaat (H6)*	*belasten van vermogen (H7)*	*woningmarkt (H8)*	*klimaat en milieu (H9)*	*gezondheid (H10)*
Afschaffen uitzondering melk en sojadranken in verbruiksbelasting alcoholvrije dranken	G02	✓							✓
Gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van het suikergehalte in dranken	G03								✓
Introductie van nationale verbruiksbelasting op gebruik van de e-sigaret	G05								✓
Fiscaliseren AOW-premie	H01	✓	✓	✓					
Verbreden grondslag btw en hoger laag tarief	H02	✓							
Aanbevelingen voor nader onderzoek	H06	✓							

1. Het belastingstelsel: doelen, criteria en randvoorwaarden

Kernboodschappen

- Het belastingstelsel dient drie doelen. Het primaire doel is om middelen op te halen om publieke uitgaven te financieren die belangrijk zijn voor onze samenleving en waarvan burgers en bedrijven profijt van hebben. Daarnaast zijn er twee secundaire doelen: het beïnvloeden van inkomensverschillen en het beprijzen van maatschappelijke effecten.
- Er is inherente spanning tussen de drie doelen die niet tegelijkertijd bediend kunnen worden ('een onmogelijke driehoek'). Ook ander dan fiscaal beleid kan een bijdrage leveren. Sterker nog, vaak is ander beleid effectiever met minder neveneffecten.
- Belastingen bereiken het beoogde doel (doeltreffend) het liefst tegen zo min mogelijk maatschappelijke kosten (doelmatig). Verschillende vormen van inkomen en verschillende vormen van vermogen worden zoveel mogelijk hetzelfde belast (neutraal). Dit voorkomt onbedoelde neveneffecten. Voor veel maatschappelijke opgaven scoren andere instrumenten beter op deze criteria dan belastingen.
- Het rapport is gestructureerd langs een diverse reeks van relevante maatschappelijke opgaven. Bij elk thema wordt daarbij de relatie gelegd met bovenstaande doelen, kenmerken en randvoorwaarden van het belastingstelsel. Hiermee maken we de te maken keuzes inzichtelijk. De keuze zelf is aan de politiek.

Hoe we belasting heffen, doet ertoe. Belastingen grijpen in op het leven van mensen. Belastingen komen om de hoek kijken bij het ontvangen van een inkomen, bij het besteden van dat inkomen en bij de beslissing om te sparen en te investeren. Keuzes in de omvang en het ontwerp van het belastingstelsel reflecteren de kijk op de rol van de overheid in de samenleving, op acceptabele verschillen tussen rijk en arm, op gedrag dat we willen ontmoedigen of juist willen aanmoedigen. Met andere woorden, het ontwerp van het belastingstelsel is een spiegel die de politieke waarden van een samenleving reflecteert. Het belastingstelsel kan deze rol alleen vervullen als ontwerpkeuzes doordacht zijn. Dit vraagt van beleidsmakers om te doorgronden waar het belastingstelsel toe dient, wat bepaalt of het wel of niet goed functioneert, en wat het effect is van het draaien aan de ene knop of een andere knop. Daarbij geldt dat iedereen iets mag vinden van het stelsel, maar dat het debat is geholpen bij een gedeeld begrip van de mogelijkheden, onmogelijkheden en afruilen van fiscaal beleid. Dit hoofdstuk reikt handvatten aan om hier gezamenlijk gestructureerd over na te denken en keuzes te maken. Figuur 2 toont dit visueel: de drie doelen van het belastingstelsel (herverdelen, financieren beprijzen) en de drie kenmerken (doeltreffend, doelmatig, neutraal) worden in dit hoofdstuk besproken.[19] De randvoorwaarden zijn onderwerp van hoofdstuk 2.

[19] *Deze doelen van een goed belastingstelsel komen vaker terug in de literatuur, soms in andere bewoordingen. Zie bijvoorbeeld Centraal Planbureau, Kansrijk Belastingbeleid, 2020. Daarnaast is nog een macro-economische functie te onderscheiden: belastingen kunnen worden ingezet om de conjuncturele ontwikkeling te beïnvloeden (zie hoofdstuk 3).*

Figuur 2 In hoeverre kan belastingbeleid bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke doelen?

1.1 Drie doelen van een belastingstelsel: financieren, herverdelen en beprijzen

Het primaire doel van het belastingstelsel is om opbrengsten voor de overheid te genereren. Belastingen (en premies) financieren onze publieke voorzieningen die essentieel zijn voor een goed functionerende maatschappij en waarvan veel mensen profijt hebben. Bijna 40 cent van elke euro die we met elkaar verdienen gaat door 'de handen' van de overheid in de vorm van betaalde premies en belastingen. Hoewel het woord 'belasting' een negatieve lading heeft, maken belastingen het mogelijk dat maatschappelijke wensen op het gebied van bijvoorbeeld sociale zekerheid, zorg, onderwijs, en veiligheid kunnen worden gefinancierd. Door het vullen van de overheidsbegroting dragen belastingen bij aan het verhogen van onze brede welvaart. We krijgen er dus ook veel voor terug. Een hoge belasting- en premiedruk is onaantrekkelijk, maar onvermijdelijk zonder te kijken naar een beperking van (de stijging van) de overheidsuitgaven.[20]

Belastingen zijn ook een instrument om de (inkomens- en vermogens)verschillen in de maatschappij te verkleinen. De inkomensverdeling in Nederland is redelijk stabiel over de tijd heen en in internationaal perspectief relatief vlak. Nederlanders vinden een goede verdeling tussen arm en rijk zeer belangrijk. Dit organiseert de overheid bovenal met uitgaven aan inkomensondersteuning waaronder de AOW, de bijstand, en de toeslagen. Deze uitgaven zijn zonder belastingontvangsten niet mogelijk. Ook in het debat over de verschillende onderdelen van het belastingstelsel zelf speelt het draagkrachtbeginsel een centrale rol.[21] Dat geldt in het bijzonder voor de inkomstenbelasting die door de opbouw van tarieven en heffingskortingen progressief uitpakt.

[20] *Rijksoverheid, Bijsturen met het oog op de toekomst, 17e Studiegroep Begrotingsruimte, 2023.*
[21] *Blauw research, Belastingonderzoek onder Nederlanders. Onderzoek naar het sentiment ten aanzien van belastingen onder Nederlanders in opdracht van het Ministerie van Financiën. 2020.*

Een derde (instrumentele) functie van belastingen is om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Mits goed vormgegeven en niet te veel in aantal, zijn burgers en bedrijven gevoelig voor prijsprikkels. Het beprijzen door belastingheffing op goederen en diensten die we maatschappelijk ongewenst vinden kan daarom effectief zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om maatschappelijke kosten die niet verwerkt zijn in de kostprijs van een product, zoals de effecten van vervuiling, waardoor maatschappelijk gezien een overproductie plaatsvindt ten koste van onze brede welvaart (zogenoemde externe effecten). Voorbeelden die passen bij dit doel zijn de accijnzen op benzine en diesel, waarmee de uitstoot van schadelijke emissies wordt verkleind. Omgekeerd is het mogelijk om bepaalde wenselijke vormen van gedrag uit te zonderen van belastingheffing, en op deze wijze juist aan te moedigen. Een voorbeeld van een dergelijke positieve beïnvloeding zijn fiscale maatregelen die arbeidsdeelname, ondernemerschap en innovatie bevorderen. Net als bij het doel herverdeling geldt dat het belastingstelsel bij het nastreven van gedragsbeïnvloeding niet alleen staat: het is één instrument binnen een grotere gereedschapskist. Andere, niet-fiscale, instrumenten, zoals reguleren, normeren, subsidiëren of het doen van bepaalde uitgaven, kunnen beter zijn om hetzelfde doel te bereiken.

De drie doelen van het belastingstelsel vallen niet altijd samen, waardoor het maken van keuzes noodzakelijk is. Herverdeling van inkomen kan ten koste gaan de financieringsfunctie van belastingen, wanneer gedragsreacties de opbrengst van de belastingen sterk doen verminderen. Hetzelfde geldt voor het beïnvloeden van gedrag via de beprijzing van externe effecten: indien het belaste gedrag inderdaad verandert, kan de belastingopbrengst op den duur verdampen (grondslagerosie). Het beprijzen van bepaalde vormen van gedrag kan bovendien spanning opleveren met het doel van herverdeling wanneer de belasting vooral drukt op bij burgers met weinig inkomen en handelingsperspectief. Deze, en andere spanningen tussen de drie doelen van het belastingstelsel, komen we in dit rapport herhaaldelijk tegen bij de besprekingen van de maatschappelijke opgaven en rol die de fiscaliteit daarbij kan spelen. Het afwegen van de verschillende doelen en hoe om te gaan met de afruilen tussen de doelen vormen een essentieel onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat.

Sterker nog: het is een illusie te denken dat één bepaalde fiscale maatregel de drie doelen tegelijkertijd kan dienen ('onmogelijke driehoek'). In dat opzicht is er sprake van een weging tussen verschillende doelen, die aansluit bij de bekende regel van Tinbergen: met één instrument is het niet mogelijk twee, laat staan drie, onafhankelijke beleidsdoelen te realiseren. Huiselijk gezegd: het lukt niemand om drie vliegen in één klap te slaan. Dit vraagt dus om strategische keuzes ten aanzien van het hoofddoel van een fiscale maatregel (financieren, beprijzen óf herverdelen) én om het fiscale instrumentarium te zien als onderdeel van een veel grotere gereedschapskist voor beleid. Niet-fiscale maatregelen kunnen effectiever en doelmatiger zijn om bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken of bepaalde (neven)effecten van belastingmaatregelen op te vangen. Dit laatste is ook relevant wanneer fiscale aftrekposten of vrijstellingen worden verminderd omwille van bredere belastinggrondslagen en lagere tarieven. De vraag is dan aan de orde of effecten langs een andere weg moeten en kunnen worden gecompenseerd (flankerend beleid). Een zuivere afweging voorkomt ook dat het belastingstelsel wordt gezien als een wondermiddel bij allerlei maatschappelijke opgaven. Daarbij geldt dat de primaire functie van belastingheffing, namelijk financiering van overheidsuitgaven, in de praktijk ten onrechte in de verdrukking raakt omdat te zeer aandacht wordt besteed aan de meer instrumentele functie van belastingen, namelijk herverdelen en beprijzen.

"Fiscaal instrumentalisme"

De primaire functie van belastingheffing betreft de financieringsfunctie van overheidsuitgaven. Belastingen gebruiken voor andere beleidsdoelen werd daarmee in strijd geacht. In de tweede helft van de vorige eeuw werd de inzet van belastingrecht voor niet-fiscale doelen steeds meer aanvaard. Stevens concludeert hierover in de in jaren tachtig: "[…] het standpunt dat de belasting uitsluitend een budgettaire functie vervuld is achterhaald, doch men dient terughoudend te zijn. Wie belastingrecht ziet en hanteert als beleidsinstrument loopt immers het risico te verzanden in gedetailleerde en gecompliceerde belastingwetgeving als onderdeel van 'social engineering'." Professor Boer haalt in zijn oratie de straffe definitie van instrumentalisme aan van Gribnau namelijk 'dat het recht louter als techniek of middel wordt gezien dat naar believen kan worden ingezet voor beleidsdoeleinden'.[22] Daartegenover staat het begrip "instrumentaliteit", namelijk de functie 'van het recht om te dienen als middel om de maatschappij te ordenen, waarbij rechtswaarden worden gerealiseerd, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en proportionaliteit.

De inzet van fiscale instrumenten heeft belangrijke voordelen. Fiscale prikkels om gedrag aan te moedigen of te ontmoedigen met het oog op brede welvaart kunnen goed worden gemodelleerd, en konden lange tijd ook goed uitgevoerd worden. Inbedding van de instrumenten in het belastingrecht biedt ook een enorme reikwijdte aan het beleidsinstrument en zorgt voor aansluiting bij een bestaand systeem van rechtsbescherming. Daartegenover staan ook potentiële bezwaren: het belastingstelsel wordt te ingewikkeld, kan leiden tot arbitraire verschillen, ongelijk gebruik en ongelijkheid in de hand werken, leiden tot onbedoelde voordelen en steeds meer vraag, een te hoge belastingdruk, lagere compliance, onbedoelde negatieve effecten en hoge uitvoerings- en handhavingskosten.

De inzet van fiscale instrumenten kan dus zeker een goed idee zijn, maar terughoudendheid is gewenst met voldoende oog voor de criteria en randvoorwaarden voor een goed stelsel. Instrumentalisme mag bovendien niet ten koste gaan van de primaire rol van belastingen.

1.2 Drie kenmerken van een goed belastingstelsel: doeltreffend, doelmatig en neutraal

Het is wenselijk het belastingstelsel zo doeltreffend, doelmatig en neutraal mogelijk in te richten. Doeltreffendheid, doelmatigheid en neutraliteit zijn belangrijke criteria kenmerken van een goed belastingstelsel, ongeacht de weging die politiek-maatschappelijk wordt toegekend aan de verschillende doelen van belastingheffing. Daarnaast geldt een aantal randvoorwaarden voor een belastingstelsel: belastingen moeten doenlijk zijn voor burgers en bedrijven, uitvoerbaar voor de Belastingdienst en andere organisaties en moet juridisch houdbaar zijn (zie hoofdstuk 2).[23] Een belastingmaatregel kan op papier effectief zijn, maar moet in de praktijk werken en staat bovendien nooit op zichzelf. Zo laat experimenteel onderzoek zien wat intuïtief heel plausibel is,

[22] *J.P. Boer. Sturende belastingheffer een monster? Juridische kanttekeningen bij fiscaal instrumentalisme en 'tax nudging', 2013.*
[23] *Cnossen, S & B. Jacobs. Ontwerp voor een beter belastingstelsel. Economisch Statistische Berichten. 2019.*

namelijk dat mensen sterker reageren op prikkels in een eenvoudig stelsel dan in een stelsel dat complex is.[24]

Belastingen dienen effectief te zijn in het behalen van het beoogde doel. In de financieringsfunctie is bijvoorbeeld een robuuste, brede grondslag gewenst. De belasting op consumptie, zoals btw, is hiervan een goed voorbeeld: de grondslag op consumptie is groot en verandert niet sterk. Hierdoor lukt het met belastingheffing goed om geld op te halen. Een voorbeeld van een ondoeltreffend belastinginstrument is de hypotheekrenteaftrek. Het beoogde beleidsdoel van meer eigen woningbezit wordt niet behaald, omdat de aftrek met name prijzen opdrijft, en niet zozeer tot meer eigen woningbezit leidt. Dat laatste doel kan effectiever met andere maatregelen worden bereikt, in het bijzonder door het aanbod van woningen te vergroten. Een beperking van het fiscale voordeel voor eigenwoningbezit leidt er bovendien toe dat tarieven kunnen worden verlaagd. Datzelfde geldt voor veel andere fiscale regelingen, die vaak relatief makkelijk worden geïntroduceerd maar zelden worden afgeschaft, ook als ze niet effectief blijken te zijn. Op verschillende plaatsen in het rapport wordt aandacht besteed aan deze fiscale regelingen.

Belastingen dienen gepaard te gaan met zo laag mogelijke maatschappelijke en economische kosten. Hogere lasten op arbeid kunnen de keuze beïnvloeden om (meer) te gaan werken. Hoge lasten op vermogen kunnen leiden tot minder besparingen en investeringen, het belasten van consumptiegoederen verandert het uitgavenpatroon. Belastingheffing grijpt sterk in op de economie. Idealiter vindt heffing plaats met de laagste maatschappelijke kosten. Dat wil zeggen dat belastingheffing niet leidt tot onbedoelde veranderingen in (economisch) gedrag. Belastingen op immobiele kapitaalgoederen (zoals vastgoed) zijn economisch gezien een voorbeeld van een potentieel doelmatig instrument: er kan doeltreffend geld worden opgehaald, met oog voor het draagkrachtbeginsel, terwijl de economische schade beperkt is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onroerendezaakbelasting die gemeentes heffen. Ook bij belastingvoordelen die juist beogen gedrag te beïnvloeden, zoals vrijstellingen en aftrekposten, is doelmatigheid van belang: zij bereiken idealiter alleen de beoogde doelgroep, en komen niet terecht bij mensen die het niet nodig hebben. Tot slot dient het maatschappelijke voordeel van een belastingmaatregel op te wegen tegen de uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Het maatschappelijke doel van eenvoud kent veelal ook lagere uitvoeringskosten.

Gelijke vormen van economische activiteiten dienen zoveel mogelijk op dezelfde wijze te worden belast. Neutraliteit houdt in dat verschillende typen arbeid, kapitaal, en consumptiegoederen hetzelfde worden belast. Een neutraal stelsel waarin gelijke gevallen gelijk worden behandeld is niet alleen rechtvaardig. Het voorkomt ook dat de wijze waarop mensen werken, vermogen vergaren, en consumeren wordt beïnvloed door de wijze waarop deze vormen worden belast. Het inkomen van iemand die werknemer is in eigen bv of van een zelfstandige zonder personeel (zzp'er) wordt bijvoorbeeld fiscaal anders behandeld dan dat van een werknemer in loondienst. Dit verschil in fiscale behandeling heeft deels bijgedragen aan de sterke groei van zzp'ers in Nederland.[25] Ook vereist een toepassing van het neutraliteitscriterium dat rendementen op aandelen, obligaties of onroerend goed (ongeveer) even zwaar worden belast als dat rendement gelijk is. Het doorbreken van neutraliteit in het belastingstelsel zet de deur open naar belastingarbitrage: mensen en bedrijven die gebruik maken van belastingverschillen om minder belasting te hoeven betalen. De keuze om af te wijken van het adagium 'gelijke monniken, gelijke kappen' moet daarom goed worden onderbouwd.

[24] *Abeler, J. & S. Jäger. Complex Tax Incentives. American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 7, no. 3. 2015.*
[25] *Zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport.*

1.3 Opbouw rapport

Dit rapport is gestructureerd langs een diverse reeks van relevante maatschappelijke opgaven. Er bestaan verschillende opvattingen over het gewicht dat aan een maatschappelijk thema moeten toegekend; dat is onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat. Beoogd is om de belangrijkste actuele thema's waar de fiscaliteit een rol *kan* spelen in dit rapport te vangen. Bij elk thema wordt daarbij de relatie gelegd met bovenstaande doelen van het belastingstelsel en met de kenmerken en randvoorwaarden van een goed belastingstelsel. De fiscaliteit is bij ieder thema één van de instrumenten in de gereedschapskist voor beleid. Het kan financieren, het kan herverdelen en het kan beprijzen, en kan heel veel andere dingen dus niet, en zeker niet allemaal tegelijkertijd. Discussies over de woningmarkt kunnen bijvoorbeeld niet los worden gezien van bouwbeleid en ruimtelijke ordening. En voor een goed ondernemersklimaat zijn bovenal een goed opgeleide beroepsbevolking en een goede (digitale) infrastructuur van belang. Bovendien kan de inzet van fiscale instrumenten voor het behalen van maatschappelijke doelen het stelsel in gevallen ook complexer maken, zowel voor burgers en bedrijven als in de uitvoering. Dit noopt tot terughoudendheid in het instrumentele gebruik van belastingen bij het realiseren van maatschappelijke doelen. Sterker nog: op een aantal terreinen, zoals de arbeidsmarkt, is het instrumentele gebruik al te zeer doorgeschoten. Zo lijkt het verder verhogen van de arbeidskorting een weinig effectief instrument om meer arbeidsparticipatie te stimuleren en vermindert dit de neutraliteit van de inkomstenbelasting.

Het doel van dit rapport is om beleidsmakers wegwijs te maken in de belastinginstrumenten die beschikbaar zijn in de aanpak van maatschappelijke opgaven. In wat volgt wordt steeds een maatschappelijke opgave behandeld en de rol van de fiscaliteit daarbij en waar het belastingstelsel concreet beter en eenvoudiger kan worden gemaakt. In de bijlage van dit rapport is een fichebundel opgenomen, die een groot aantal beleidsopties bevat die naar oordeel van de interdepartementale werkgroep op doelmatige, doeltreffende en neutrale wijze bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke opgaven. Daarnaast zijn ook beleidsopties opgenomen waarvan bekend is dat die leven bij sommige politieke partijen of in de samenleving, ook wanneer die niet altijd voldoen aan de gestelde criteria en randvoorwaarden.[26]

Het volgende hoofdstuk beschrijft de drie randvoorwaarden waaraan het stelsel moet voldoen om zijn doelen te behalen. Het belastingstelsel kan zijn doelen alleen behalen wanneer belastingwetgeving juridisch houdbaar is, wanneer het doenlijk is voor burgers en bedrijven, en wanneer het stelsel uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Dit alles vraagt om een beweging naar een eenvoudiger stelsel met minder 'toeters en bellen': brede grondslagen, uniforme tarieven. Een dergelijke beweging bevordert ook het maatschappelijk draagvlak voor het belastingstelsel. Het stelsel moet daarnaast voldoende robuust zijn voor maatschappelijke trends als vergrijzing, vergroening en globalisering (hoofdstuk 3).

[26] *Bijvoorbeeld omdat zij zijn ingediend als beleidsoptie bij de uitwerking van Keuzes in Kaart 2025-2028.*

2. Randvoorwaarden voor het functioneren van het belastingstelsel

Kernboodschappen

- De doelen van het belastingstelsel kunnen alleen worden behaald wanneer aan randvoorwaarden is voldaan: doenlijk, uitvoerbaar en juridisch houdbaar.
- Het belastingstelsel moet beter rekening houden met het doenvermogen van burgers en bedrijven. Lukt dat niet, dan ontstaat het risico dat mensen vastlopen, de aangifte onjuist invullen, fiscale regelingen niet gebruiken of dat zij teruggaven mislopen door bijvoorbeeld het niet doen van aangifte. De Belastingdienst houdt meer rekening met het doenvermogen van mensen en zal hier ook de komende jaren mee door moeten gaan.
- De Belastingdienst loopt tegen grenzen aan in de uitvoeringscapaciteit en staat in termen van zowel ICT als het personeelsbestand voor een grote veranderopgave. Voor het realiseren van het belangrijkste doel van het belastingstelsel – middelen ophalen om collectieve uitgaven te financieren – is het van het grootste belang dat de veranderopgave wordt afgerond. Deze veranderopgaven hebben in elk geval hun beslag tot en met 2026. Er is bij de Belastingdienst komende jaren geen of beperkte ruimte voor grote wijzigingen.
- Tegelijkertijd bestaan er maatschappelijke opgaven waarvoor een beroep op de uitvoering wordt gedaan. Werken aan de moderniseringsopgave en het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving levert een spanningsveld op. Dit vraagt om politieke keuzes en nauwe samenwerking tussen politiek, beleid en uitvoering bij de uitwerking van nieuwe beleidsvoornemens. Niet alle beleidsvoornemens kunnen worden ingevoerd op het gewenste moment en op de gewenste manier.
- Doelen van het fiscale stelsel kunnen alleen worden behaald als het stelsel juridisch houdbaar is en er wordt gezorgd voor rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Daarom wordt in 2024 een onafhankelijke Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden ingericht.
- Een uitvoerbaar, doenlijk en juridisch houdbaar stelsel vraagt om eenvoud. Dit hoofdstuk eindigt met de aanbeveling om eerste te stappen te zetten om negatief geëvalueerde fiscale regelingen (uitzonderingen, vrijstellingen, aftrekposten) af te schaffen of (deels) om te vormen naar een ander, beter instrument. Met de opbrengst hiervan kunnen belastingtarieven worden verlaagd.

2.1 Inleiding

De doelen van het belastingstelsel kunnen alleen worden behaald wanneer aan randvoorwaarden is voldaan: doenlijk, uitvoerbaar en juridisch houdbaar (figuur 3). In het eerste hoofdstuk van dit rapport zijn de doelen van het belastingstelsel geschetst: financieren, herverdelen en beprijzen. De criteria voor een goed belastingstelsel om deze doelen te realiseren zijn doeltreffendheid, doelmatigheid en neutraliteit. Het lukt pas die doelen te bereiken wanneer ook aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Het belastingstelsel is complex en daardoor niet altijd doenlijk voor burgers en bedrijven. De uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst loopt tegen grenzen aan en nieuwe beleidsvoorstellen blijken mede daardoor niet altijd uitvoerbaar. Meer

recent blijkt ook de rechtmatigheid van het stelsel een randvoorwaarde die niet altijd voldoende geborgd was; met het box 3-arrest van de Hoge Raad dreigde een belangrijke grondslag (box 3) weg te vallen. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de drie randvoorwaarden. Een doenlijk, uitvoerbaar en juridisch houdbaar belastingstelsel is gebaat bij meer eenvoud**.** Om die reden sluit dit hoofdstuk af met een aantal voorstellen voor vereenvoudiging en gaat het in op het grote aantal negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Versobering daarvan maakt het stelsel eenvoudiger.

Figuur 3: In hoeverre kan belastingbeleid bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven?

2.2 Een doenlijk stelsel

Het is van belang dat het stelsel doenlijk is voor burgers en bedrijven. Sinds de publicatie van het WRR-rapport "Weten Is Nog Geen Doen" in 2017 is er in beleid en uitvoering steeds meer aandacht voor het concept doenvermogen. Centraal hierbij is de notie dat mensen – ook wanneer zij over voldoende kennis en begrip beschikken – niet altijd in staat zijn om de benodigde acties te nemen om aan hun plichten te voldoen en hun rechten te behalen.[27] Het concept doenvermogen ziet op een aantal "non-cognitieve vermogens" zoals in actie komen, volhouden en omgaan met tegenslag. In het verlengde van het concept doenvermogen ligt het recent door de WRR gepresenteerde concept "grip", dat ziet op de mate waarin mensen in staat zijn om door hun eigen handelen gewenste uitkomsten te bereiken of ongewenste uitkomsten te voorkomen.[28] Iemand die beperkt doenvermogen heeft maar wel de middelen om een fiscaal dienstverlener in te schakelen kan alsnog grip houden of krijgen op zijn fiscale situatie. Naast specifieke initiatieven ligt hier ook een algemene taak voor politiek en beleid: onzekerheid voor burgers en bedrijven verminderen door maatschappelijke opgaven aan te pakken en hier duidelijke en consistente keuzes te maken.

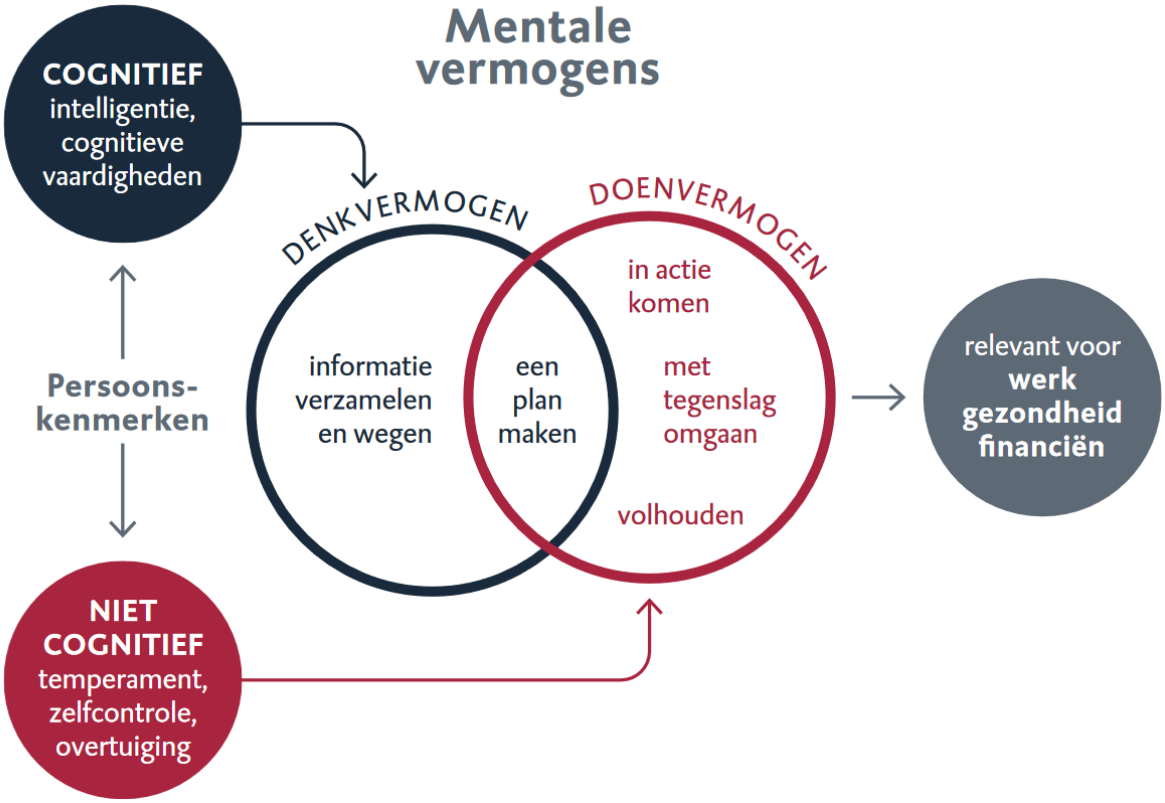
[27] *Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR Rapporten aan de Regering, 2017.*
[28] *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle. WRR-rapport 108.*

Het doenvermogen van mensen wordt door meerdere factoren bepaald. Net als bij cognitieve vermogens, wordt het doenvermogen van mensen gedeeltelijk bepaald door aanleg en opvoeding. Daarnaast kunnen omgevingsfactoren zoals armoede, financiële problemen en stressvolle life events zoals verhuizing, echtscheiding, verslaving en ziekte ook (tijdelijk) een negatieve invloed hebben op het doenvermogen.[29] Beperkt doenvermogen is niet enkel een probleem onder de meest kwetsbare burgers. Zo kan een hoogopgeleid persoon met een goede baan vanwege een 'vechtscheiding' dusdanig veel stress en mentale druk ervaren dat hij/zij in de knel raakt met ogenschijnlijk eenvoudige acties, zoals het tijdig doorgeven van een wijziging aan een overheidsinstantie. Het totale stelsel van belastingen, inkomensvoorziening en toeslagen is het meest ingewikkeld voor die mensen (met beperkt doenvermogen) die het het meest nodig hebben.

In dit licht is het belangrijk dat belastingwetgeving en -uitvoering rekening houdt met het doenvermogen van belastingplichtigen. Ook in een stelsel waarbij burgers en bedrijven weten wat van hen verwacht wordt, lukt dat niet altijd. Tijdig een wijziging doorgeven, informatie opzoeken, aangifte doen – bij al deze taken wordt beroep gedaan op het doenvermogen. Weten is nog geen doen (figuur 4). Dat houdt in dat zelfs ogenschijnlijk eenvoudige acties zoals het tijdig doorgeven van een wijziging voor sommige mensen problematisch kunnen zijn. Als het belastingstelsel niet doenlijk is en mensen geen grip hebben of kunnen krijgen op hun belastingzaken, leidt dit niet enkel tot stress en problemen voor deze mensen maar komen ook de bredere doelen van het belastingstelsel in gevaar. Met goed ingerichte digitale processen kan de Belastingdienst ervoor zorgen dat belastingplichtigen zo veel mogelijk automatisch, in één keer goed en zonder veel moeite aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Doenlijke wetgeving is wetgeving waar burgers en bedrijven uit zichzelf regels kunnen naleven, zonder dwingende en kostbare acties van de zijde van de Belastingdienst. Om de doenlijkheid van ons belastingstelsel te verhogen wordt sinds 2021 bij het ontwerp van nieuwe fiscale wetsvoorstellen een zogenaamde doenvermogentoets toegepast, waarbij een inschatting wordt gemaakt van de mate waarin de betreffende maatregel doenlijk is voor de doelgroep.[30] Ook bij beleidsvoorbereidende trajecten en vanuit de uitvoering is steeds meer aandacht voor de mate waarin dit doenlijk is voor belastingplichtigen.[31, 32]

[29] *Mullainathan, S., & Shafir, E. Scarcity: Why having too little means so much. Macmillan. 2013*
[30] *Kamerstukken I 2019/2020, 35026, nr. S.*
[31] *Belastingdienst, Stand van de uitvoering, 2023.*
[32] *Kamerstukken II 2022/2023, 32140, nr 167.*

Figuur 4: Het onderscheid in denk- en doenvermogen
Bron: WRR, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid,* 2017



Voor groepen belastingplichtigen leidt ons stelsel soms tot problemen, omdat het te veel van hen vraagt. Miljoenen burgers en bedrijven moeten jaarlijks, per kwartaal of zelfs maandelijks aangifte doen. Heel vaak gaat dit goed. De vooraf ingevulde aangifte helpt het beroep op het doenvermogen van mensen bijvoorbeeld te verkleinen. In andere gevallen ontstaan echter problemen. Wanneer mensen bijvoorbeeld de administratie van hun zorguitgaven niet goed op orde houden, kan dit leiden tot niet-gebruik of verkeerd gebruik van de aftrek specifieke zorgkosten waardoor mensen geld mislopen. De evaluatie van de aftrek specifieke zorgkosten was dan ook kritisch, ook ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling.[33]

Ook ontstaan problemen wanneer mensen met recht op een teruggaaf geen aangifte inkomstenbelasting doen, bijvoorbeeld vanwege stress en zorgen. Ondernemers die de financiële ruimte hebben om een fiscalist in te huren, weten fiscale voordelen vaak sneller te vinden. Ondernemers die geen tijd en geld steken in ingewikkelde constructies of het aanvragen van fiscale voordelen betalen dan meer belasting dan degenen die dit wel doen. Dit alles is extra problematisch voor mensen met een lager inkomen die regelingen (zoals toeslagen) niet aanvragen waardoor ze het financieel onnodig zwaar krijgen. Dit kan vervolgens weer effect hebben op hun actuele doenvermogen. Over de jaren heen hebben we het stelsel te ingewikkeld gemaakt voor mensen die het nodig hebben en die vaak juist over minder doenvermogen beschikken.

[33] *J. Veldman e.a., Evaluatie aftrek specifieke zorgkosten, Dialogic, 2022 (zie ook hoofdstuk 4).*

In het kader van dit rapport is met organisaties uit de belastinghulpverlening gesproken over de doenlijkheid van het stelsel. Er waren vertegenwoordigers vanuit verschillende organisaties, waaronder de Belastingwinkel, de Sociale Raadslieden, FNV Belastingservice, ANBO Belastingservice en IMK (Instituut Midden-Kleinbedrijf). De opbrengsten van dit gesprek zijn in onderstaand tekstkader opgenomen. Daarin staat ook beschreven welke acties de Belastingdienst op dit thema onderneemt.

Sessie belastinghulpverlening en acties van de Belastingdienst

Veelvuldig werd de complexiteit van het belastingstelsel gemeld, waarbij een aantal aftrekposten in het bijzonder tot verwarring leiden. De giftenaftrek blijkt voor veel belastingplichtigen zeer complex. Mensen denken soms bijvoorbeeld dat een schenking aan een kleinkind ook kwalificeert als een gift. Of ze begrijpen niet waarom een ANBI-status vereist is. Bij de aftrek specifieke zorgkosten is steeds onduidelijk wat nu wel en wat niet aftrekbaar is bij medicijnen mede vanwege lastige begrippen als eigen bijdrage, eigen betaling, eigen risico. En de eigenwoningregelingen, in het bijzonder de bijleenregeling, blijken zeer ingewikkeld bij life-events, zoals een scheiding. Wanneer iemand de hypotheekrente van de partner betaalt, kan dat soms worden gezien als alimentatie, en is daarmee aftrekbaar. Maar mensen moeten dat dan wel in een convenant hebben vastgelegd. Wordt dit vergeten en mensen zijn daar niet van op de hoogte, dan zijn soms grote terugbetalingen nodig. De complexiteit komt ook tot uiting bij de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Het is belastingplichtigen bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waarom ze een deel van de algemene heffingskorting moeten terugbetalen als de door de partner betaalde belasting niet hoog genoeg is.

Mensen overzien niet altijd wat de gevolgen zijn van het niet doen van aangifte in de inkomstenbelasting. Het is mensen niet altijd duidelijk waarom zij aangifte moeten doen. Een uitnodiging tot het doen van aangifte is niet vrijblijvend. Verzuimboetes kunnen oplopen tot duizenden euro's. Als belastingplichtigen hulp zoeken is dat vaak te laat. Tegelijkertijd krijgen mensen soms een uitnodiging voor aangifte terwijl voor hen overduidelijk is dat ze onder aan de streep geen belasting hoeven te betalen. Denk bijvoorbeeld aan mensen die al een heel jaar een uitkering krijgen en geen aftrekposten hebben, maar wel een uitnodiging krijgen omdat ze het jaar ervoor aangifte hebben gedaan. Ook wordt het als oneerlijk ervaren als mensen geen bericht krijgen als ze mogelijk geld terugkrijgen (of het automatisch krijgen uitbetaald), maar wel als ze geld moeten bijbetalen.

De communicatie met de Belastingdienst verloopt in sommige gevallen stroef. Ervaringen met de BelastingTelefoon zijn vaak niet goed. Los van de lange wachtrijen aan de telefoon krijgen mensen vaak verschillende antwoorden op je vraag afhankelijk van de medewerker van de BelastingTelefoon. En waar er vroeger vanuit de organisaties voor belastinghulpverlening regelmatig contact was met de ambtelijke top van de Belastingdienst om casuïstiek te bespreken, is dat de laatste jaren verwaterd. Dit wordt als een gemis ervaren. Mensen vinden het ook vervelend wanneer zij bij herhaling moeten melden (voorbeeld bij de gemeente) dat zij in een rolstoel zitten (aftrek zorgkosten), of dat zij op hun oude dag moeten aangeven dat ze geen nieuwe kinderen hebben. Dit leidt tot onbegrip en verlies aan vertrouwen.

Voor ondernemers geldt met name dat veranderingen in de rechtsvorm en coronaschulden tot vragen leiden. Hoe werkt het precies wanneer een ondernemer vergaat van de IB naar een bv? Boekhouders en accountants zijn niet altijd op de hoogte van belastingwetgeving en de praktijk bij coronaschulden. Statushouders die gaan ondernemen lopen ook tegen problemen aan, zij moeten bijvoorbeeld geld apart houden uit hun omzet om in het daaropvolgende jaar belasting te betalen. Meer voorlichting voor ondernemers zou daarbij helpen.

De Belastingdienst wil burgers en ondernemers centraal zetten en investeert in steeds verdere verbetering van de dienstverlening. Zo toetst de Belastingdienst alle brieven op begrijpelijkheid en verbetert deze waar nodig. Naast online dienstverlening zijn er verschillende mogelijkheden voor persoonlijk contact. Burgers en ondernemers worden geholpen via de BelastingTelefoon, balies, laagdrempelige steunpunten, en videobellen (digitale balie). Tijdens de aangifteperiode is er bovendien Hulp bij Aangifte. Dit is nodig omdat het belastingstelsel complex is, moeilijk te begrijpen en soms leidt tot onbedoelde uitkomsten.

Om te helpen voorkomen dat burgers en bedrijven in de problemen komen zet de Belastingdienst in op het vroegtijdig herkennen van signalen dat burgers en ondernemers in de problemen dreigen te raken en mogelijk extra hulp nodig hebben. Bijvoorbeeld burgers die een belastingschuld hebben of te laat aangifte doen. Waar mogelijk worden deze groepen proactief benaderd. Daarnaast worden medewerkers met direct klantcontact opgeleid om signalen beter te herkennen. Waar nodig worden deze burgers doorverwezen voor extra hulp.

Er is een signalenproces ingericht om problemen in de uitvoering (waaronder ook die te maken hebben met complexiteit in wetgeving) in beeld te brengen. De Belastingdienst haalt signalen op van binnen en buiten de organisatie. Op basis daarvan identificeert de Belastingdienst knelpunten en werkt vervolgens aan een oplossing. Dit gebeurt door eigen processen aan te passen, en waar het nodig is ook via aanpassing van wet- en regelgeving.

2.3 Een uitvoerbaar stelsel

De uitvoering van het belastingstelsel is erop gericht om op een rechtvaardige en zorgvuldige wijze rijksbelastingen en premies te heffen en te innen. Daardoor kunnen onze publieke voorzieningen worden betaald. De voornaamste uitvoerder van fiscaal beleid is de Belastingdienst. Daarnaast zijn er ook andere uitvoerders die enkele belastingen geheel of gedeeltelijk uitvoeren.[34] Van belang is dat de maatschappelijke opgave en doelstelling van het beleid centraal staat en dat daarbij de meest logische uitvoerder wordt gevonden. De publieke dienstverleners die belastingen innen zijn namelijk van essentieel belang voor het functioneren van ons land en onze samenleving. De Belastingdienst staat hierbij voor een grote uitdaging. Het huidige stelsel is complex voor de uitvoering en voor burgers en bedrijven en doet op onderdelen een groot beroep op het doenvermogen. Dit leidt ertoe dat het voor burgers en bedrijven lastig is

[34] *Zo is de Douane verantwoordelijk voor de heffing van de invoerrechten en accijnzen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is verantwoordelijk voor uitvoering van de WBSO, EIA, MIA en de voorgenomen CO2-heffing in de glastuinbouw. De Nederlandse Emissie-autoriteit (NEa) voert de CO2-heffing voor de industrie uit. Ook speelt de RDW een rol bij de autobelastingen en zijn de RDW en de Belastingdienst onlangs gestart met een onderzoek naar het digitaliseren van de BPM-aangifte met een rol voor de RDW.*

om hun aangifte correct te doen, er discussie tussen Belastingdienst en belastingplichtige kan ontstaan en de benodigde capaciteit bij onder andere toezicht en IV hoog is bij complexe onderdelen van het stelsel. Het vereenvoudigen van het stelsel draagt bij aan een betere uitvoering. De Belastingdienst loopt op dit moment tegen grenzen aan van de informatievoorziening (IV) en personele capaciteit die nodig zijn om alle beleidsmatige en politieke wensen uit te voeren. De Belastingdienst werkt daarom aan een wervings- en moderniseringsopgave zodat er een flexibele organisatie komt te staan die beter en sneller in staat is om politieke wensen uit te voeren. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor nieuw beleid. Zo kunnen bij de Belastingdienst wijzigingen in bestaande bedragen en parameters vaak eenvoudig doorgevoerd worden. Complexere wijzigingen kunnen soms wel uitvoerbaar zijn binnen de gewenste termijn door een slimme vormgeving te kiezen, of door andere beleidsvoornemens of de invoering van reeds aangenomen wetgeving te herprioriteren. Ook kan bij nieuwe heffingen gekozen worden voor andere uitvoerders dan de Belastingdienst. Ten behoeve van dergelijke politieke keuzes brengen beleid en uitvoering graag samen de keuzes in de vormgeving en planning in kaart.

De uitvoering van de Belastingdienst staat voor een enorme opgave om de organisatie klaar te maken voor de toekomst. De huidige personele bezetting van de Belastingdienst staat onder druk. Met name door pensioenuitstroom moet tot en met 2028 circa 12.000 fte worden geworven; dat is bijna de helft van de huidige totale personele bezetting. Er is met name een tekort aan ICT'ers, dataspecialisten, accountants, en (fiscaal)juridische specialisten. De nog altijd krappe arbeidsmarkt en de verwachte uitstroom van personeel vereisen dat werving constante aandacht krijgt. De werving ligt op dit ogenblik op schema. Als de Belastingdienst in haar wervingsuitdaging slaagt, blijft het de komende jaren een flinke inspanning om medewerkers vakbekwaam te maken en houden. Daarom werkt de organisatie de komende jaren ook aan manieren om slimmer, meer integraal en flexibeler te werken. Dat betekent dat de nadruk meer wordt gelegd op samenwerking met maatschappelijke organisaties en fiscaal dienstverleners en op versterking van de 'dienstverlening en toezicht aan de voorkant' om fouten te voorkomen. Dat wordt gecombineerd met slimme controles en steekproeven achteraf. Met goed ingerichte digitale processen streeft de Belastingdienst ernaar dat belastingplichtigen zo veel mogelijk automatisch, in één keer goed, en vooral zonder veel moeite aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Wanneer er vragen zijn, zijn er voldoende kanalen beschikbaar om hulp te krijgen, zowel digitaal als fysiek. Ook moeten medewerkers in het toezicht met moderne digitale hulpmiddelen gemakkelijker in staat gesteld worden om hun werk efficiënt te verrichten met behulp van gebruiksvriendelijke en moderne digitale tooling. Deze veranderopgave om de Belastingdienst klaar te maken voor de toekomst wordt naast het uitvoeren van de lopende processen uitgevoerd.

De mogelijkheden om de komende jaren verdere ingrijpende wijzigingen in de automatisering door te voeren zijn beperkt. De planning van de capaciteit voor de informatievoorziening en ICT-systemen (de zogenoemde IV-capaciteit)[35] is bij de meeste belastingmiddelen vormgegeven in 'ketens'. Deze planning kent tot en met 2026 weinig ruimte voor de implementatie van nieuwe wetten en regels die structuurwijzigingen vergen. Dit komt zowel door de noodzakelijke modernisering binnen de verschillende ketens als de implementatie van al voorgenomen beleidswijzigingen. De moderniseringsopgave is nodig omdat de Belastingdienst binnen meerdere ketens nog verouderde systemen en software gebruikt. Voor de meeste ketens is de planning om het achterstallig onderhoud grotendeels in 2026 afgerond te hebben. In de afgelopen jaren is er stabiele meerjarige financiële ruimte gekomen voor de

[35] *De IV-capaciteit van de Belastingdienst wordt berekend in mensdagen. Er zijn voor de hele Belastingdienst jaarlijks 640.000 IV-dagen beschikbaar. Deze mensdagen worden verdeeld over al het benodigd werk. Dit werk is alles van het beschikbaar stellen van het datacenter en printstraat, in de lucht houden van bestaande systemen tot projecten waarmee bijvoorbeeld wetswijzigingen worden geïmplementeerd. Zie ook nader toegelicht in Kamerstukken II 2023/2024, 31066 nr. 1174.*

uitbreiding van capaciteit om deze achterstand in te lopen. Het is cruciaal voor de afronding van de modernisering dat deze meerjarige financiële ruimte gehandhaafd blijft. Daarmee kan de capaciteit en kennis behouden blijven. Het tijdpad blijft – naast de politieke wensen –afhankelijk van factoren als voldoende beschikbaarheid van ICT-personeel en onvoorziene gebeurtenissen zoals het gevolg geven aan rechterlijke uitspraken, crisismaatregelen en het verloop van aanbestedingen. Omdat opbouw van cruciale kennis tijd kost en niet alles tegelijkertijd kan, kost de moderniseringsopgave tijd en vereist het opbouwen van specifieke expertise. Verdere opschaling van de personele en IV-capaciteit zorgt er daarom niet automatisch voor dat de modernisering eerder is afgerond.

De winst bij het afronden van de modernisering van de systemen van de Belastingdienst is groot. Met een modern ICT-landschap is de continuïteit van de ICT-systemen van de Belastingdienst voor de toekomst geborgd. Modernisering zorgt ervoor dat in de toekomst wijzigingen eenvoudiger, met minder capaciteit en in kortere tijd kunnen worden uitgevoerd. Daarmee wordt het ook beter mogelijk voor de Belastingdienst om grotere wetswijzigingen of zelfs stelselwijzigingen door te voeren in het ICT-landschap. Tot slot kan dienstverlening aan burgers en bedrijven verder worden verbeterd. Als de modernisering niet wordt afgemaakt, ontstaan door het achterstallig onderhoud problemen die de continuïteit in gevaar kunnen brengen. Bijvoorbeeld doordat software niet meer door de leverancier wordt onderhouden of kennis over verouderde systemen uit de organisatie verdwijnt. Dit zou in het ergste geval kunnen leiden tot het niet innen van belastingen en daardoor zouden dan mogelijk gaten in de begroting vallen. Veroudering van de ICT is in de loop van tientallen jaren ontstaan. Er zijn nieuwe systeemelementen aangebouwd. Hierdoor is het steeds ingewikkelder geworden om het geheel en de impact van (wets-)wijzigingen te overzien. Dit beperkt de mogelijkheden om grote wijzigingen door te voeren, omdat deze enerzijds veel capaciteit kosten en anderzijds risico's met zich mee brengen. Om deze problemen te voorkomen blijft het noodzakelijk om de modernisering de komende jaren prioriteit te geven. Naarmate de modernisering wordt afgerond ontstaat ruimte om meer veranderingen door te voeren, waaronder wetswijzigingen. Ook in de jaren daarna zal de Belastingdienst moeten blijven investeren om de systemen bij de tijd te houden.

Onderstaande figuur 5 toont per belastingmiddel welke ruimte in het IV-portfolio beschikbaar is voor beleidsaanpassingen in de komende jaren. Dit overzicht is een gestileerde weergave en geeft inzicht in de grote moderniserings- en wetgevingstrajecten.[36] Het laat zien wanneer er in de huidige planning capaciteit is om werkzaamheden ten behoeve van nieuwe wetgeving te verrichten. Het laat niet zien *wanneer* nieuwe wetgeving in werking kan treden. Dit is mede afhankelijk van de overige in dit hoofdstuk beschreven randvoorwaarden (doenlijkheid en juridische houdbaarheid). Naast de ketens per belastingmiddel zijn er 'generieke' ketens zoals Gegevens of Interactie die voor verschillende belastingmiddelen werken. De inwerkingtredingsmogelijkheden zijn eveneens afhankelijk van de ruimte in deze generieke ketens.

[36] *In lijn met de informatie zoals opgenomen in het 'overzicht uitvoerbaarheid', bijlage bij pakket Belastingplan 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr.4).*

Figuur 5 Bezetting IV-portfolio's van de Belastingdienst

Keten	2025	2026	2027	2028
Vennootschapsbelasting & Dividendbelasting				
De keten Vennootschapsbelasting moet voor eind 2026 een verouderde applicatie vervangen. Daarnaast wordt tot en met 2025 gewerkt aan de implementatie van de Wet Minimumbelasting pijler 2 en bronheffing op Renten en Royalties tot en met 2026. In EU-verband zijn diverse richtlijnvoorstellen in onderhandeling die gezamenlijk potentieel tot een grote capaciteitsvraag kunnen leiden.				
Inkomensheffing				
De keten inkomensheffingen werkt meerjarig aan de uitfasering van een verouderde programmeertaal (Cool:Gen), waarvan de kennis schaars wordt. De planning is om de modernisering af te ronden voor eind 2026. De overgebleven ruimte is door het arrest box 3 uit 2021 verminderd. Het tijdpad kan verder onder druk komen door het op handen zijnde arrest dat betrekking heeft op het geboden rechtsherstel. Er is een wens om de voorziene wetgeving werkelijk rendement box 3 per 2027 in te laten gaan.				
Loonheffingen				
De belangrijkste ICT-systemen voor Loonheffingen worden gemoderniseerd. Hierbij wordt in de periode t/m 2026 prioriteit gegeven aan de ICT-systemen die met een verouderde programmeertaal (Cool:Gen) zijn ontwikkeld. Daarnaast wordt gewerkt aan implementatie van nieuwe wetgeving, zoals het inrichten structureel proces premiedifferentiatie WW en vanaf 2025 implementatie van het wetsvoorstel Wet overgang van onderneming (Wovon).				
Innings- en Betalingsverkeer				
De keten innings- en betalingsverkeer kampt met een erg oud landschap dat stap voor stap wordt vervangen. Deze modernisering loopt ook nog na 2026 door. Het implementeren van wetswijzigingen tijdens de modernisering vergt veel capaciteit omdat deze zowel in de oude als nieuwe omgeving moeten worden gedaan. Wetgeving die deze keten direct raakt zijn nieuwe belastingmiddelen en wetgeving op het gebied van de schuldenproblematiek.				
Omzetbelasting				
De keten omzetbelasting maakt gebruik van een oud IT-landschap. Er loopt op dit moment een omvangrijk aanbestedingstraject om een pakketoplossing te selecteren ter vervanging. Voor de omzetbelasting geldt dat de eerste fase van de aanbesteding van een nieuw systeem is afgerond. De planning is dat ondersteuning van het binnenlandse OB-proces in 2026 met het nieuwe systeem zal zijn gerealiseerd. Op dit moment bevindt dit traject zich in de dialoogfase. Pas nadat de gunning heeft plaatsgevonden is inzicht in de planning en einddatum van de modernisering te geven. Daarnaast wordt nog gewerkt aan de implementatie van EU wetgeving: de EU Kleine Ondernemersregeling (KOR), die per 2025 in moet gaan. In Brussel wordt onderhandeld over een nieuwe btw-richtlijn, *VAT (value added taxes) in the Digital Age*, die een fors beslag kan leggen op de beschikbare capaciteit.				

Keten	2025	2026	2027	2028
Autoheffingen				
Het ICT-landschap van de autoheffingen is in de afgelopen jaren al flink gemoderniseerd. Er resteert voor BPM (Belasting voor Personenauto's en Motorrijtuigen) en MRB (motorrijtuigenbelasting, ofwel wegenbelasting) nog een moderniseringsopgave die tot en met 2026 loopt. Na de modernisering staan gewenste vernieuwingen in de dienstverlening gepland waardoor burgers en bedrijven gemakkelijker aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Ook wordt aan aangenomen en voorgenomen wetgeving gewerkt, bijvoorbeeld de beleidswijzigingen rondom de Eurovignetrichtlijn 2025 voor vrachtwagens.				
Schenk- en Erfbelasting				
Schenk- en erfbelasting heeft een groot deel van haar moderniseringsopgave afgerond. Het restant wordt de komende jaren afgerond, waarbij ook achterstallig en noodzakelijk onderhoud wordt uitgevoerd. Er is doorontwikkeling van de werkzaamheden nodig om de digitale interactie met burgers en bedrijven te verbeteren. Van belang bij nieuwe beleidswensen is het waken voor de stapeling van nieuwe beleidsvoornemens.				
Overige middelen				
De keten overige middelen verzorgt voor 16 kleinere belastingmiddelen (waaronder belastingen op milieugrondslag en de overdrachtsbelasting) ICT-voorziening. Deze middelen worden één voor één gemoderniseerd. Hierbij worden ook papieren aangiftes en handmatige verwerkingsprocessen bij de Belastingdienst gedigitaliseerd. De modernisering loopt tot na 2026. Voor reeds gemoderniseerde belastingmiddelen is het gemakkelijker om (beleids)wijzigingen door te voeren.				
Verbruiksbelastingen en accijnzen				
De ICT-voorzieningen voor verbruiksbelastingen en accijnzen vallen onder de verantwoordelijkheid van de Douane. De afgelopen jaren is onder hoge druk gewerkt aan de tijdige implementatie van grote delen van de horizontale accijnsrichtlijn naast diverse nationale wetgeving en modernisering van het ICT-landschap. Hierbij zijn concessies gedaan ten aanzien van de digitalisering van processen. De komende jaren moet deze digitalisering en verdere modernisering van het ICT-landschap voor het borgen van continuïteit nog plaatsvinden en wordt gewerkt aan de implementatie van wetgeving zoals e-sigaretten en gedifferentieerde verbruiksbelastingen in suikerhoudende dranken.				

Legenda

- Alleen ruimte voor parameteraanpassingen (%, €, etc)
- Nieuw beleid mogelijk als reeds ingeplande (beleids)voornemens worden herpland
- Nieuw beleid mogelijk zonder herplanning

Uiteindelijk is inzicht in het totale pakket aan gewenste beleidsmaatregelen noodzakelijk, zodat de Belastingdienst een beeld kan geven van mogelijke implementatiedata en noodzakelijke prioriteringskeuzes. De stapeling van beleidsmaatregelen bepaalt mede de uitvoerbaarheid. Ook geldt dat dit beeld kan veranderen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, zoals rechterlijke uitspraken, Europese besluitvorming,

crisissituaties die om spoedmaatregelen vragen, en beschikbaarheid van personeel, evenals (politieke) herprioritering.

Om een definitief oordeel over de inpasbaarheid van nieuwe beleidsvoornemens te kunnen geven is altijd een beoordeling van het individuele voornemen nodig in de grotere context van de beleidsopgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Afhankelijk van de daarbij vastgestelde impact kan in de praktijk blijken dat een voorstel eerder – of later – realiseerbaar is dan op grond van het hieronder geschetste overkoepelende beeld zou worden verwacht. Bijvoorbeeld: er zijn voorstellen voor de vennootschapsbelasting die IV-technisch uitsluitend doorwerken in het aangiftebericht en niet in de achterliggende systemen. Een dergelijk voorstel raakt de modernisering van de systemen van de keten Vennootschapsbelasting en dividendbelasting niet en kan daarmee sneller realiseerbaar zijn dan op grond van het beeld voor die keten te verwachten is.

Het komende kabinet heeft handelingsperspectief bij het maken van fiscaal beleid. Bovenstaande figuur kan ten onrechte het beeld geven dat er weinig tot geen ruimte is voor nieuw fiscaal beleid. Er is veel ook wél mogelijk. Allereerst kan voor nieuwe heffingen, bijvoorbeeld op klimaatgebied, gekeken worden naar andere uitvoerders. Ten tweede is er in de uitvoering onderscheid tussen (meer ingewikkelde) structuuraanpassingen en parameteraanpassingen. Aanpassingen van beleid op basis van bestaande parameters kunnen in de regel altijd worden ingepast.[37] In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van veelgebruikte parameters voor de verschillende belastingmiddelen. Ten derde kan ook een structuuraanpassing in sommige gevallen wel uitvoerbaar zijn binnen de gewenste termijn door de vormgeving ervan aan te passen. Dit vereist een tijdig en goed overleg met de uitvoerder. Vaak betekent dit dan wel dat er bijvoorbeeld concessies moeten worden gedaan aan dienstverlening aan burgers en bedrijven, dat er minder mogelijkheden voor handhaving zijn of dat er personeel moet worden ingezet voor handmatig werk. Wanneer gewenste wijzigingen om structuuraanpassingen vragen, kan beleid worden ingepast door andere beleidsvoornemens of reeds aangenomen wetgeving naar een later moment te verschuiven.

Structuuraanpassingen doorvoeren in ketens waar de modernisering nog niet is afgerond, heeft als nadeel dat dit meer van de schaarse IV-capaciteit vraagt en de ruimte beperkt voor andere ontwikkelingen. Dat kan risico's met zich brengen voor de belastinginning. Daarnaast wordt opgemerkt dat hoe complexer nieuw fiscaal beleid wordt vormgegeven, des te capaciteitsintensiever dit is in de uitvoering (zowel in termen van personeel als ICT). Welk beleid prioriteit moet krijgen vraagt om politieke keuzes. De uitvoering en de beleidsmakers brengen graag samen met de politiek de keuzes in de vormgeving en planning van nieuw beleid in kaart ten behoeve van (politieke) besluitvorming. Op die manier kan zorgvuldige integrale besluitvorming plaatsvinden waarin alle consequenties (budgettair, uitvoeringstechnisch, juridisch, etc.) goed kunnen worden meegewogen. Het uitwerken van beleid vergt tijd. Als een kabinet nieuwe beleidswensen heeft, dan moeten deze worden uitgewerkt en moet de impact van het beleid, waaronder de uitvoeringsgevolgen, worden onderzocht voordat de wensen kunnen worden omgezet in wetgeving. Het opstellen van goede wetgeving kost eveneens tijd, net als het consulteren van belanghebbenden en de parlementaire behandeling. Na de parlementaire

[37] *Parameters zijn bestaande bedragen en percentages in de systemen waarvan de waarden zich eenvoudig laten aanpassen. Dit betreft dan niet alleen de wijziging van de parameter in de systemen, maar ook in communicatie (website, instructies, rekenhulpen, brieven etc.). Veruit de meeste bedragen en percentages waarmee de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen werken zijn parameters. Niet alle percentages en bedragen zijn echter parameters, in bijlage 4 is een overzicht van veel gebruikte parameters per belastingmiddel opgenomen. De introductie van een nieuw bedrag of een nieuw percentage is nooit een aanpassing van de waarde van een parameter, maar vergt een (ingrijpender) structuurwijziging.*

behandeling is het soms nodig om voorbereidingstijd te geven aan de betrokken burgers en bedrijven om zich in te stellen op het nieuwe beleid.

De Belastingdienst voert ook veel regelingen uit die strikt genomen niet passen bij de primaire taak 'heffen en innen'. Bij niet-fiscale taken is het uitgangspunt 'nee, tenzij' waarbij aan de hand van een afwegingskader wordt getoetst of hier sprake van is.[38] Van belang is dat de maatschappelijke opgave en doelstelling van het beleid centraal staat en dat daarbij de meest logische uitvoerder wordt gevonden. Dat geldt ook voor regelingen die de Belastingdienst nu al uitvoert maar niet bij de primaire taak horen.

2.4 Een juridisch houdbaar stelsel

Het belastingstelsel vereist juridisch houdbare fiscale wetgeving. Uit recente rechtsgangen valt een aantal lessen te trekken. Ten eerste dient de belastingheffing proportioneel te zijn: de belastingheffing moet in verhouding staan tot de opbrengsten waarover wordt geheven. Dit is de kern van het box 3-arrest van de Hoge Raad (zie ook hoofdstuk 7). De box 3-casus toont daarbij ook dat een afruil kan bestaan tussen de rechtmatigheid van het stelsel en de uitvoerbaarheid. Fiscale wetgeving op basis van forfaits is vaak immers goed uitvoerbaar, maar kan in voorkomende gevallen niet juridisch houdbaar blijken. Ten tweede is vanuit het gelijkheidsbeginsel van belang dat vergelijkbare gevallen gelijk worden behandeld. In dat kader moet de beleidsmaker geregeld een afweging maken waarbij proportionaliteit (verhouding tussen rechtmatigheid en uitvoerbaarheid), doelmatigheid en gelijkheid centraal staan. Verder is een belangrijke randvoorwaarde het naleven van de staatssteunregels die in de EU zijn vastgesteld.

Een transparant belastingstelsel moet voldoende waarborgen hebben. Burgers en bedrijven dienen te weten wat hun rechten en plichten zijn. De afgelopen jaren is er na de toeslagenaffaire steeds meer aandacht voor de positie van burgers en bedrijven ten opzichte van de overheid en hun doenvermogen. Het heffen en innen van belastingen en premies dient in alle gevallen in lijn te zijn met de beginselen van de rechtsstaat. Dit betekent onder andere een eerlijke en zorgvuldige uitvoering van de wetten, ook met het oog op de samenloop met andere domeinen (zoals het sociale zekerheidsdomein), met voldoende waarborgen op het gebied van rechtsbescherming, het zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens en (laagdrempelige) toegang tot de rechter bij geschillen. Het eenvoudig kunnen herstellen van kleine fouten door burgers, draagt daarnaast bij aan praktische rechtsbescherming. Menselijke maat en maatwerk spelen in de uitvoering van fiscaal beleid een belangrijke rol. Fiscale rechtshulp moet goed georganiseerd zijn.

De afgelopen jaren is de positie van de belastingplichtige (rechtszekerheid) versterkt. Vanaf 2024 wordt het mogelijk voor de belastingplichtige om fouten in de aanslag inkomstenbelasting gemakkelijker te herstellen, zonder dat een formele bezwaarprocedure nodig is. Ook zijn maatregelen ingevoerd om een aantal oneerlijke situaties in het betalen van belastingrente te voorkomen, zodat de te betalen belastingrente wordt gematigd of zelfs stopgezet. Verder wordt er aandacht besteed aan de menselijke maat in de invordering. Zo werken de Belastingdienst en Dienst Toeslagen actief aan een herijking van de invorderingsstrategie waarmee beoogd wordt problematische schulden te voorkomen en dwanginvorderingsmaatregelen alleen als uiterst middel worden ingezet. Ook is het doel burgers een persoonsgerichte benadering te bieden, te stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen, en het bestaansminimum van de belastingplichtige te waarborgen.

[38] *Dit principe wordt nader toegelicht met voorbeelden in het Overzicht Uitvoerbaarheid bij het Belastingplanpakket 2024; Kamerstukken II 2023-2024, 36418 nr. 3*

Er wordt gewerkt aan verkenningen om de rechtszekerheid van belastingplichtigen verder te versterken. Zo wordt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van verzuimboetes. De uitkomsten van dat onderzoek zullen worden betrokken bij ander onderzoek over de mogelijkheden om op termijn een nieuw verzuimboeteregime te ontwikkelen. Ook wordt onderzocht hoe het bodemrecht (waarbij de Belastingdienst bij een faillissement voorrang krijgt boven andere schuldeisers) kan worden herzien. Een laatste voorbeeld is de fiscale geheimhoudingsplicht. Deze bepaalt dat de Belastingdienst geen uitspraken kan doen over de fiscale positie van individuele belastingplichtigen. De fiscale geheimhoudingsplicht kan in bepaalde situaties knellen als de overheid transparantie wenst te bieden over haar handelswijze in het contact met specifieke belastingplichtigen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de belastingpraktijk van grote ondernemingen en zeer vermogende personen. Op dit moment wordt onderzocht of er verdere stappen gezet kunnen worden op het gebied van transparantie. Hier is een fiche (fiche H03) over opgenomen met daarin twee varianten. In de eerste variant wordt enkel informatie uitgegeven of er een bespreking heeft plaatsgevonden tussen de inspecteur en de belastingplichtige, of dat er een vaststellingsovereenkomst is gesloten met de belastingplichtige. Een meer verdergaande optie is om ook inhoudelijke informatie openbaar te maken. Zeker de laatste variant staat op gespannen voet met het beoogde doel van de geheimhoudingsplicht – het beschermen van de privacy van de belastingplichtige - en kan gevolgen hebben voor het vestigingsklimaat.

In 2024 wordt een onafhankelijke Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden ingericht. Burgers en bedrijven kunnen vastlopen of voelen zich soms machteloos tegen een grote overheid. Zo kan er procedureel iets zijn misgegaan, men kan de passende hulp niet vinden of er is snel hulp nodig omdat zich een situatie voordoet met ingrijpende (financiële) gevolgen. Voor deze groep kan een onafhankelijke Belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hopelijk een uitkomst bieden. De intentie is dat de Belangenbehartiger bijdraagt aan het (herstellen van) de relatie tussen burger en overheid.

2.5 Een eenvoudiger stelsel

Het belastingstelsel is door de veelheid aan fiscale regelingen complex, zowel voor de burgers, bedrijven, de beleidsmaker als de uitvoering. Fiscale regelingen zijn uitzonderingen binnen het belastingstelsel – zoals aftrekposten, vrijstellingen of kortingen – die invloed hebben op de betaalde belasting. De veelheid aan fiscale regelingen maakt het stelsel complex en dit leidt tot minder begrip en draagvlak bij burgers en bedrijven. Het is immers moeilijk te beoordelen of het stelsel rechtvaardig uitpakt wanneer dat stelsel complex is. Voor de beleidsmaker is het stelsel complex omdat door de veelheid aan fiscale regelingen ondoorzichtig is welke doelen met welk instrument het best gediend worden. En voor de Belastingdienst leidt de complexiteit van het stelsel tot een grote uitvoeringslast.[39] Complexiteit lokt ook ontwijkend gedrag uit via constructies en onbedoeld gebruik van fiscale regelingen. Dit kan leiden tot niet-beoogde lagere belastingontvangsten die door anderen moeten worden gecompenseerd. Door de complexiteit van het stelsel boet ook de prikkelwerking in aan effectiviteit. Burgers en bedrijven die de prikkels of de positieve effecten niet kennen zullen deze niet als een prikkel ervaren, en daarmee niet geprikkeld worden het gewenste gedrag te vertonen.

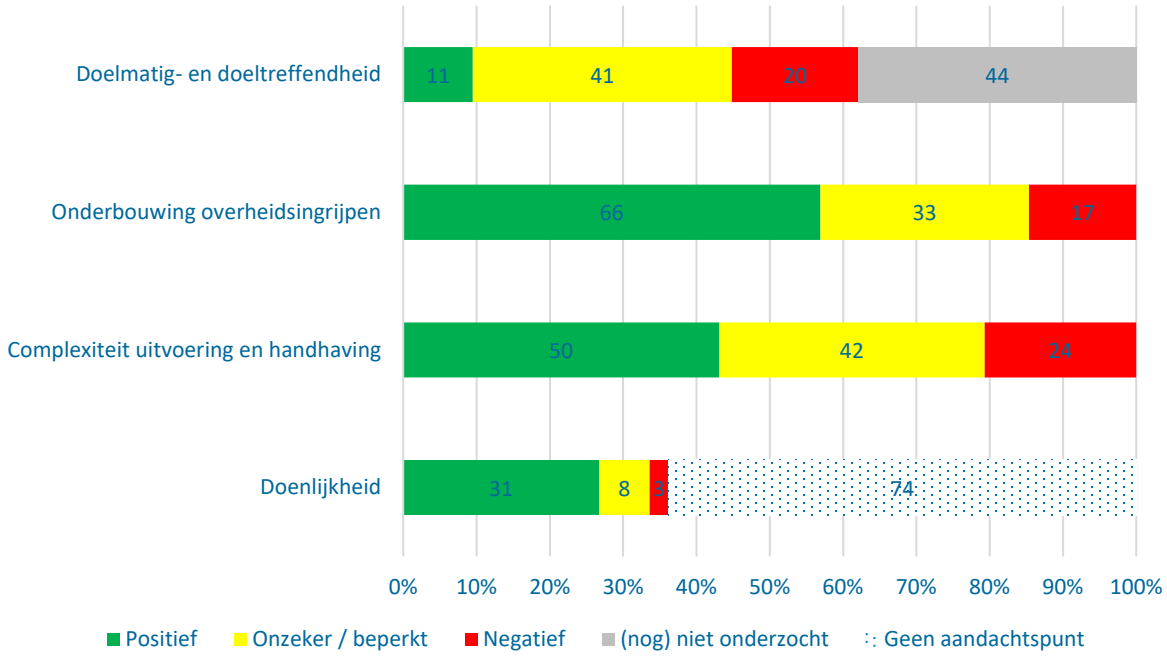
[39] *De gevolgen voor de ondoorzichtigheid van het stelsel komen ook terug in hoofdstuk 4.*

Het verminderen van het aantal fiscale regelingen maakt het stelsel eenvoudiger, en daarmee beter uitvoerbaar en doenlijker voor burgers en bedrijven. Het belastingstelsel kent een groot aantal fiscale regelingen. In totaal zijn er 190 fiscale regelingen die optellen tot een budgettaire derving van € 163 miljard, oftewel circa 40% van de totale belasting- en premieopbrengsten. Fiscale regelingen zijn de uitkomst van beleidsbeslissingen uit het verleden. Recent zijn 116 regelingen onderzocht op de volgende vier beoordelingscriteria:

1. doeltreffendheid- en doelmatigheid;
2. onderbouwing voor overheidsingrijpen;
3. complexiteit in de uitvoering en handhaving en
4. doenlijkheid.

Figuur 6 laat de uitkomsten van het onderzoek zien. Los van de positieve invloed op de eenvoud van het stelsel, zijn er dus inhoudelijke gronden om het aantal fiscale regelingen te verminderen.

Figuur 6 Hoe scoren fiscale regelingen op de beoordelingscriteria?



Er valt veel te winnen met het versoberen en afschaffen van negatief geëvalueerde fiscale regelingen. Zoals beschreven leiden fiscale regelingen tot een aanzienlijke budgettaire derving. Anders gezegd: de schatkist loopt hierdoor inkomsten mis, die ergens anders moeten worden opgehaald in de vorm van hogere tarieven met alle verstorende effecten van dien. Met het versoberen of afschaffen van negatief geëvalueerde regelingen kunnen grondslagen worden verbreed en belastingtarieven omlaag gebracht. Bezien vanuit de uitvoering leidt het verminderen van het aantal fiscale regelingen tot meer gemak voor burgers en bedrijven, waarbij minder fouten wordt gemaakt in aangiftes en er bovendien minder uitvoeringskosten hoeven te worden gemaakt om handhavingstekorten te voorkomen. Hoewel fiscale regelingen in isolement veelal positief worden beoordeeld op doenlijkheid, is het stelsel door de veelheid aan fiscale regelingen als geheel wel ondoenlijk geworden. Het stelsel wordt met het versoberen of afschaffen van negatief geëvalueerde fiscale regelingen eenvoudiger voor belastingplichtigen en raakt beter bestand tegen belastingontwijking. Tegelijkertijd veroorzaken aanpassingen die het stelsel beter en eenvoudiger maken ook pijn bij sommige groepen vanwege het verlies van een eerder genoten voordeel. Dit kan vragen om geleidelijkheid in de versobering of om de inzet van andere beleidsinstrumenten.

In de begrotingsregels van het demissionaire kabinet is vastgelegd om evaluaties van fiscale regelingen ter hand te nemen. Het uitgangspunt bij regelingen die slecht scoren op één of meerdere criteria, is dat deze worden afgeschaft, versoberd of verbeterd. De discipline van begrotingsregels werpt deels vruchten af. Recente evaluaties van fiscale regelingen zijn dankzij deze spelregels opgevolgd met beleid: zie bijvoorbeeld de evaluaties van respectievelijk de BOR (bedrijfsopvolgingsregeling), VBI en FBI (vrijgestelde respectievelijk fiscale beleggingsinstelling) en de bijzondere regelingen autobelastingen. In een aantal gevallen is de beleidsopvolging minder vergaand dan je met het oog op de evaluatie zou verwachten.

Voor verschillende fiscale regelingen geldt dat afschaffing of ten minste versobering overweging verdient. In de thematische hoofdstukken later in dit rapport komen hier verschillende voorstellen voor terug. Te denken valt aan de fiscale eigen woningregelingen en bedrijfsopvolgingsregeling: deze regelingen zijn negatief geëvalueerd op doelmatigheid. De fiscale fossiele subsidies zijn inmiddels achterhaald (zie hoofdstuk 9). Voor het lage Vpb-tarief bestaat geen economische rationale en deze leidt tot fiscaal gedreven gedrag (zie hoofdstuk 5, 6 en 7). Voor verschillende fiscale regelingen geldt daarbij dat zij überhaupt geen reden voor overheidsingrijpen hebben of waarvan het beleidsdoel achterhaald is. Een voorbeeld is de 'vrijstelling uitkering wegens 25- of 40-jarig dienstverband'. Deze regeling maakt dat de vergoeding bij een ambtsjubileum onbelast blijft. Deze fiscale regeling belemmert de arbeidsmobiliteit, kent daarmee geen motivatie voor overheidsingrijpen, maar gaat wel gepaard met een jaarlijkse budgettaire derving van 136 miljoen euro. Binnen de btw is er een aantal verlaagde tarieven die in dezelfde categorie vallen. Daarvoor zijn maatregelen uitgewerkt in het fiche H02: 'Grondslag btw: op weg naar harmoniseren (regelingen afschaffen)'.

Verschillende diensten genieten een verlaagd btw-tarief (9%), waarbij de doelstelling inmiddels achterhaald is. Het verlaagde tarief op logiesverstrekking was bij invoering van het verlaagde btw-tarief al in de wet opgenomen. Het verlaagde tarief op sierteeltproducten en arbeidsintensieve diensten werden later ingevoerd, namelijk in 1975 (sierteelt) en 2000 (arbeidsintensieve diensten[40]). Voor het verlaagde tarief op logiesverstrekking was de aanleiding een zwakke concurrentieverhouding van de Nederlandse toerismesector in verband met klimatologische omstandigheden (slecht zomerweer in Nederland ten opzichte van andere vakantielanden). Het verlaagde tarief op sierteelt is ooit ingevoerd om werkgelegenheid te bevorderen en sierteelt goedkoper te maken voor de consument. Het verlaagde tarief op arbeidsintensieve diensten begon als experiment, en kent twee doelen; (1) het bestrijden van het zwarte circuit en; (2) groei van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor elk van deze doelgroepen is de rationale voor overheidsingrijpen achterhaald. Er is geen maatschappelijke reden waarom deze beroepsgroepen fiscaal anders te behandelen dan andere beroepsgroepen (die bovendien meebetalen aan dit verlaagde tarief). In het licht van langdurige krapte op de arbeidsmarkt is bovendien niet duidelijk waarom werkgelegenheid in deze specifieke sectoren gestimuleerd moet worden. Een vergelijkbare redenering is van toepassing op het verlaagde tarief op sierteelt. Daarbij gold destijds ook een argument van betaalbaarheid voor lage inkomens een rol; in de praktijk hebben midden- en hogere inkomens hiervan echter relatief veel voordeel. Ten aanzien van de logiesverstrekking geldt dat het nog steeds stimuleren van toerisme op deze manier voor discussie vatbaar is, zeker gelet op negatieve externe effecten zoals vliegbewegingen en is er eveneens sprake van een denivellerende werking.

[40] *Reparatie van fietsen, reparatie van lederwaren en schoeisel, reparatie van kleding en huishoudlinnen, diensten van kappers, schoonmaakwerkzaamheden binnen woningen en bepaalde onderhoudswerkzaamheden aan woningen.*

Zelfs al zouden de verlaagde tarieven op logiesverstrekking, sierteelt en arbeidsintensieve diensten nog actueel zijn, dan nog geldt dat deze niet bewezen effectief zijn en in de meeste gevallen ondoelmatig. Het verlaagde tarief op arbeidsintensieve diensten bereikt zijn doel volgens de evaluatie "waarschijnlijk niet" in het stimuleren van werkgelegenheid.[41] Verder geldt dat het verlaagde tarief op sierteelt en arbeidsintensief als ondoelmatig wordt beoordeeld. In het stimuleren van werkgelegenheid in deze regelingen geldt dat de publieke kosten voor een extra gegenereerde baan erg hoog zijn, en in sommige gevallen zelfs hoger dan het inkomen dat aan de baan gekoppeld is. Voor logiesverstrekking geldt verder dat de regeling denivellerend uitpakt.

Een eerste belangrijke en logische stap zou daarom het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op sierteeltproducten, logiesverstrekking en arbeidsintensieve diensten zijn. Afschaffing leidt tot een significante budgettaire opbrengst van structureel € 2,6 miljard euro. Het leidt ook tot inkomenseffecten bij huishoudens. Recente simulaties van het Centraal Planbureau tonen dat door de middelen terug te sluizen inkomenseffecten volledig kunnen worden gemitigeerd.[42] Een eventuele invloed op zwartwerk bij arbeidsintensieve diensten is naar verwachting beperkt. De evaluatie van het lage btw-tarief beargumenteert terecht dat de prikkel tot zwartwerk niet alleen wordt bepaald door de hoogte van de indirecte belastingen, maar zeker ook die van de directe belastingen (zoals de loon- en winstheffingen). Een gewenst eindbeeld is om de btw-tarieven in zijn geheel te harmoniseren, omdat de indirecte belastingen geen geschikt instrument zijn voor herverdeling. In hoofdstuk 3 wordt dit nader toegelicht.

Bij ander regelingen is doelmatigheids- of vereenvoudigingswinst te halen door fiscale regelingen te verbeteren of te vervangen door alternatieve instrumenten. Voor een ander deel van de regelingen geldt dat ze negatief zijn beoordeeld op doelmatigheid of complex zijn in de uitvoering, en dat het achterliggende doel ook op andere manieren kan worden bereikt. In plaats van een alternatief instrument – zoals een subsidie - kan ook worden gekeken naar verbeteringen binnen de regeling. Fiscale regelingen zijn vaak lastiger te begrijpen en vragen meer doenvermogen dan directe subsidies. Het vervangen van fiscale regelingen door directe subsidies vergroot het begrip van het belastingstelsel en verkleint het beroep op het doenvermogen. Tot slot kunnen er ook regelingen zijn waarvoor geen rechtvaardiging meer bestaat om bepaalde subgroepen of subdoelen te dienen. Het door mensen eerder genoten voordeel zal dan op een gegeven moment komen te vervallen.

Het is ook wenselijk vanuit de uitvoering om terughoudend te zijn met het uitbreiden van bestaande fiscale regelingen en het invoeren van nieuwe fiscale regelingen. Er is reeds sprake van veel doorgeschoten instrumentalisme. Het is juist zaak het aantal regelingen te verminderen. Fiscale regelingen vormen een uitzondering op het reguliere belastingstelsel en zetten de begrijpelijkheid van het stelsel en de uitvoering van onze belastingheffing daarmee onder druk. Iedere uitzondering zorgt voor meer complexiteit en leidt tot een extra uitvoeringslast voor de Belastingdienst en andere uitvoerders.

De volgende tabel biedt een overzicht van beleidsopties uit dit rapport waarmee fiscale regelingen worden afgeschaft of versoberd. In dit rapport worden verschillende maatschappelijke opgaven behandeld. Hieruit volgen een aantal aanbevelingen om fiscale regelingen te versoberen of af te schaffen, die in de tabel zijn opgesomd. Het gaat hier niet om een compleet overzicht van fiscale regelingen waarbij er aanleiding is deze te versoberen of af te

[41] *De impact op het zwarte circuit is onbekend.*
[42] *Het betreft hier een simulatie van de invloed van het volledig afschaffen van het verlaagde tarief, waarna de budgettaire opbrengst wordt teruggesluisd. Zie ook CPB, Effecten van belastinghervormingen op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen, 2023.*

schaffen, omdat niet alle fiscale regelingen in dit rapport aan bod komen. Het gaat om een stap in de goede richting van een eenvoudiger en beter belastingstelsel. Uiteindelijk vraagt het afschaffen van negatief geëvalueerde fiscale regelingen ook een politieke weging. Het ambtelijk rapport 'aanpak fiscale regelingen' biedt een compleet overzicht van hoe verschillende fiscale regelingen scoren op doeltreffendheid, doelmatigheid, de onderbouwing voor overheidsingrijpen, de complexiteit van uitvoering en handhaving, en doenlijkheid.[43] Andere voorbeelden van fiscale regelingen die slecht op deze criteria scoren zijn de accijns verlaagd tarief kleine brouwerijen, de landbouwvrijstelling in de winstsfeer (fiche F01), de giftenaftrek in de Vpb, en verschillende uitzonderingen in de assurantiebelasting. De vrijstelling voor groen beleggen wordt de komende jaren reeds verlaagd (al is de heffingskorting groen beleggen wel tijdelijk verhoogd) en wordt ook gewerkt aan een alternatief voor dan wel verbetering van de aftrek specifieke zorgkosten.

Tabel 2 Aanbevelingen uit dit rapport waarmee fiscale regelingen worden afgeschaft of versoberd

	Fichenummer
Verbreden grondslag BTW en hoger laag tarief	H02
Halveren arbeidskorting en aanpassen tarieven	A06
Uniformeren Vpb-tarief	C07
Verder beperken van het lenen van de eigen bv	D01
Gefaseerd afschaffen fiscale ondernemersfaciliteiten, waarbij de MKB-winstvrijstelling voor ongeveer twee derde blijft bestaan	B02
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek afschaffen	C05
Volledig afbouwen HRA en afschaffen 30-jaarstermijn	E02
Aftoppingsgrens pensioenopbouw op termijn verlagen	D06
Verlagen van het vrijstellingspercentage van 75% naar 25% van de going concernwaarde (BOR)	D07
Afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart (samen met omringende landen)	F07
Afschaffen verlaagd mrb-tarief bestelauto ondernemers	F12
Afbouwpad fossiele subsidies	Zie tabel 16 in hoofdstuk 9
Afschaffen uitzondering melk en sojadranken in verbruiksbelasting alcoholvrije dranken	G02

[43] *Ministerie van Financiën, Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen, Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel, 2023.*

3. Een efficiënte en robuuste belastingmix

Kernboodschappen

- De samenstelling van de belastingmix doet ertoe. Belastingheffing verstoort keuzes van burgers en bedrijven. Een niet doordachte belastingmix leidt tot onnodig welvaartsverlies bij het bereiken van de doelen opbrengst, herverdeling, en gedragsbeïnvloeding.
- Het Nederlandse belastingstelsel leunt vooral op de grondslag arbeid vanwege de grote beschikbare grondslag en de relatie met draagkracht. Belastingen op arbeid zijn echter sterk verstorend.
- Hervormingen die bijdragen aan een efficiënt en toekomstbestendig belastingstelsel verschuiven de lastendruk van arbeid naar minder verstorende grondslagen. Bijvoorbeeld door immobiel vermogen zoals vastgoed en vermogensoverdrachten zwaarder te belasten, niet-effectieve fiscale regelingen af te schaffen, en externe effecten (in het klimaat- en milieudomein) te beprijzen. Daarmee kunnen de belastingtarieven op arbeid omlaag.
- Een lager aandeel van indirecte belastingen (zoals btw) in de belastingmix is geen kansrijke strategie om lage inkomens te helpen. Deze strategie schiet tekort om zeer kwetsbare huishoudens (bijvoorbeeld in energiearmoede) te ondersteunen, terwijl de kosten hoog zijn. Gerichte (niet fiscale) maatregelen verdienen de voorkeur.
- Vergrijzing zet de belastinggrondslag arbeid verder onder druk. De klimaattransitie maakt dat sommige externe effecten die we nu beprijzen, kleiner worden. Internationalisering vergroot de mobiliteit van sommige belastinggrondslagen. Deze trends onderstrepen het belang van een verschuiving in de belastingmix naar brede en robuuste grondslagen.

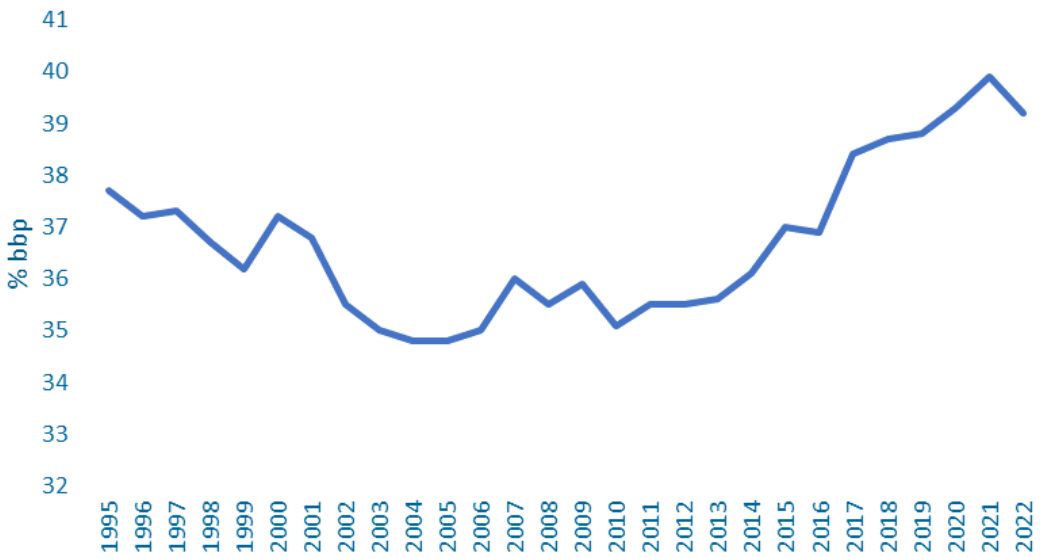
3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt wat bepaalt hoe het belastingstelsel efficiënt zijn doelen bereikt. De term 'belastingmix' verwijst naar de samenstelling van de belastingopbrengst naar de verschillende grondslagen. Hierbij onderscheiden economen drie grondslagen: arbeid, kapitaal en consumptie. De ene belasting(grondslag) is daarbij de andere niet: verschillende grondslagen zijn in verschillende mate geschikt in het realiseren van de doelen van belastingheffing: het ophalen van geld om uitgaven mogelijk te maken, het beïnvloeden van de inkomensverdeling, of het beïnvloeden van gedrag vanwege maatschappelijke effecten. Het is echter niet mogelijk deze drie doelen tegelijkertijd te realiseren. Dit hoofdstuk typeert eerst de Nederlandse belastingmix. Vervolgens gaan we in op de vraag wat een "goede" belastingmix is. Daarna beschrijven we welke (nieuwe) trends een effect hebben op de belastingmix in de toekomst: vergrijzing, de klimaattransitie en internationalisering. Tot slot geven we richtingen voor de voor aanpassingen in de belastingmix.

3.2 Het belastingstelsel in vogelvlucht

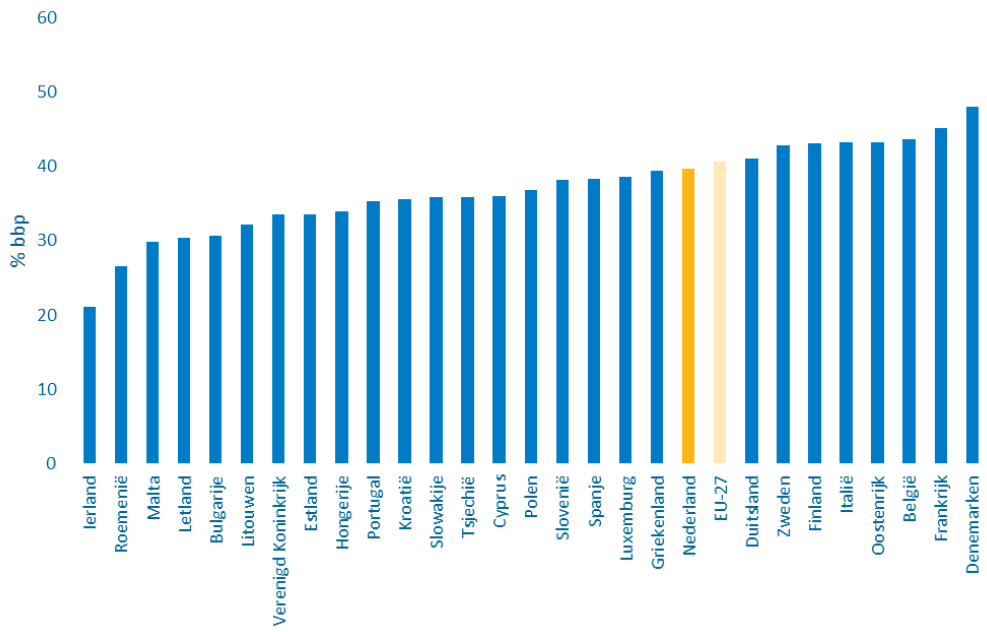
De totale belasting- en premiedruk bedraagt 39% van de omvang van de economie (figuur 7). De belasting*druk*[44] is bovenal een gevolg van politieke keuzes over de gewenste omvang van de overheid. De Nederlandse belastingdruk komt grofweg overeen met het Europese gemiddelde (figuur 8). Tegelijk zijn er ook andere keuzes mogelijk, blijkt uit het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk enerzijds (lagere belastingdruk), en Denemarken anderzijds (hogere belastingdruk). De belasting*mix* kan los worden beoordeeld van de totale belastingdruk. Echter, het feit dat de belastingdruk 39% bedraagt, betekent dat de te maken keuzes over de inrichting sterk ingrijpen in de economie, het leven van mensen en het functioneren van bedrijven. Dit gegeven zet de te maken keuzes over de inrichting van de belastingmix extra op scherp.

Figuur 7 Ontwikkeling collectievelastendruk
Bron: CPB, Augustusraming 2023



[44] *In de Nederlandse context bestaat er feitelijk nog maar weinig economisch verschil tussen de functie van belastingen en premies. Dit hoofdstuk gebruikt de woorden 'belastingen', 'belastingmix', enzovoort om naar het geheel te verwijzen.*

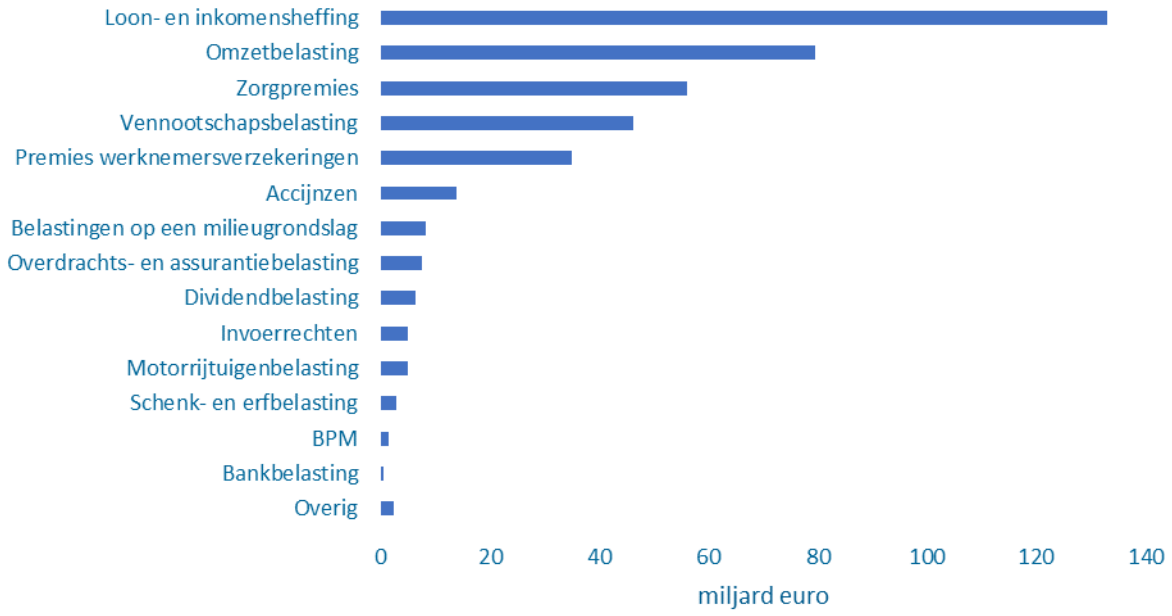
Figuur 8 Internationale vergelijking collectievelastendruk (2021)[45]
Bron: Europese Commissie, Data on taxation Trends, Office for Budget Responsibility, The UK's tax burden in historical and international context



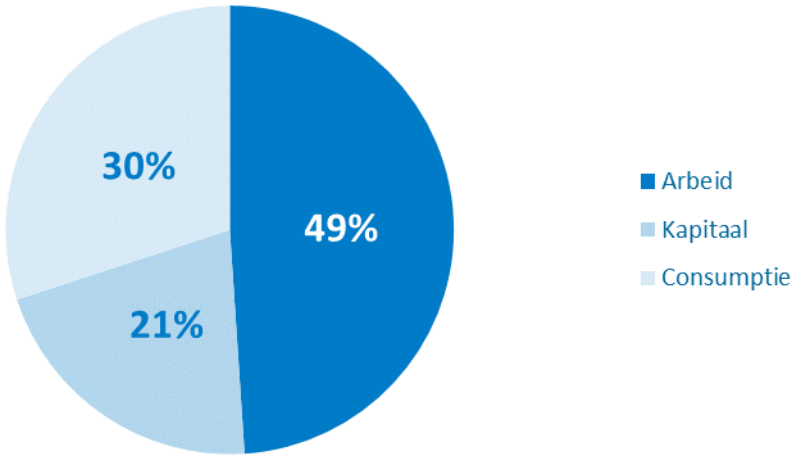
De belastingmix leunt zwaar op het belasten van inkomen uit werk. Dit is terug te zien in de grote bijdrage van de loon- en inkomensheffing (grotendeels arbeid), en de premies werknemersverzekeringen (figuur 9). Van elke euro aan belastingopbrengsten komt 49 eurocent uit de belasting van arbeid, 30 eurocent uit de heffing op consumptie (omzetbelasting en de verbruiksbelastingen) en 21 eurocent uit de belasting van kapitaal (figuur 10). Hierin speelt een verschil in tarieven een rol, maar dit is vooral terug te voeren op de (veel) grotere grondslag van arbeid ten opzichte van kapitaal en consumptie. Dat maakt dat er een grens is aan een verschuiving in de belastingmix van het ene naar de andere grondslag: om een soortgelijke opbrengst uit de grondslag kapitaal te realiseren als bij arbeid, zou een veel hogere belastingdruk op kapitaal benodigd zijn. Zo levert een verhoging van de tarieven in box 1 van de inkomstenbelasting met 1%-punt € 4,8 miljard op vanwege de grote grondslag. Een verhoging van de tarieven in de winstbelasting met 1%-punt levert gezamenlijk slechts € 1,6 miljard op.[46] Ook de Nederlandse belastingmix is in internationaal verband niet uitzonderlijk: vergelijkbare Europese landen financieren de overheid voornamelijk met belastingen op arbeid. De samenstelling van de belastingmix is tot slot geen statisch gegeven. Zo is het aandeel van kapitaal in 2021 (21%) fors hoger dan in 2009 (9%). Dit is ten eerste het gevolg van de economische conjunctuur: 2009 was een zeer slecht winstjaar, waardoor bedrijven nauwelijks belastbare winsten genereerden, terwijl 2021 juist een goed winstjaar was. Anderzijds spelen beleidsmatige keuzes een rol. Zo is de omvang van de hypotheekrenteaftrek onder andere door diverse wettelijke aanpassingen in 2021 veel minder genereus dan in 2009.

[45] *De lastendruk van Ierland wordt vertekend door beperkingen in het vaststellen van het bbp.*
[46] *Rijksoverheid, Sleuteltabel 2024, 2023*

Figuur 9 Samenstelling belastingstelsel naar belastingsoort (2024)
Bron: Rijksoverheid, Miljoenennota 2024, 2023



Figuur 10 Belastingmix naar economische grondslag (2021)
Bron: Europese Commissie, Data on taxation Trends



3.3 Wat maakt een 'goede' belastingmix?

Verschillende belastinggrondslagen zijn niet gelijkwaardig en zomaar inwisselbaar. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 verschillen belastingsoorten ten eerste in hoe goed zij passen bij de verschillende *doelen* van het belastingstelsel: uitgaven financieren, herverdelen en gedrag beïnvloeden. Verschillende voorkeuren voor de doelen van het belastingstelsel zijn politiek ingegeven. Uit dit hoofdstuk volgt dan ook geen advies om meer of minder geld op te halen, of meer te herverdelen. Echter zijn er ook verschillen in *criteria* van verschillende belastingsoorten:

dan gaat het om verschillen in doeltreffendheid (bijvoorbeeld: de opbrengst bij een gegeven belastingdruk), de doelmatigheid (ongewenste economische kosten), of de neutraliteit (de ruimte voor arbitrage en constructies) van belastingsoorten. Deze criteria zijn van belang *ongeacht* de (politiek) gekozen doelen van het belastingstelsel. Tot slot maken we onderscheid in hoe belastingen zich verhouden tot de *randvoorwaarden* van het stelsel: doenlijk, uitvoerbaar, en juridisch houdbaar. In deze paragraaf ligt de focus op de economische aspecten van de belastingmix: we gaan in op hoe belastingen de (brede) welvaart beïnvloeden en hoe de politiek bepaalde doelen het meest efficiënt bereikt kunnen worden.[47]

Een goed ingerichte belastingmix beperkt economische verstoringen. Belastingen grijpen in op economische markten. Belastingheffing leidt ertoe dat de koper van een goed een hogere prijs betaalt, dan de verkoper van een goed ontvangt. Hierbij kan het woord 'goed' verwijzen naar alles van waarde: een appel, een televisie, een concertbezoek of zelfs vrije tijd. Maar ook naar het verlenen van arbeid of het uitlenen van geld. De mate waarin belastingheffing ingrijpt op deze markten noemen economen de mate van 'verstoring'. De mate van verstoring is afhankelijk van de gevoeligheid van het gedrag van burgers en bedrijven voor prijsveranderingen door belastingheffing.[48] Cruciaal daarbij is dat niet iedere economische keuze even gevoelig is voor belastingheffing. Sommige belastingen zijn daardoor meer verstorend dan andere. En alles bij elkaar opgeteld is de ene belastingmix dus ook meer verstorend dan de andere.

Economische verstoringen betekenen welvaartverlies. Een minder verstorende belastingmix betekent betere welvaartuitkomsten.[49] Belastingheffing is in bovengenoemde logica per definitie verstorend en gaat dus per definitie gepaard met efficiency-verlies.[50] Verstoringen zijn dan ook tot zekere hoogte een noodzakelijk kwaad van belastingheffing. De term '*onnodige* verstoring' is daarom van belang. Met deze kwalificatie spreken we over verstoringen die niet gerechtvaardigd zijn vanuit één van de doelen van het belastingstelsel. Met andere woorden: er is een belastingmix denkbaar die dezelfde gestelde doelen dichterbij brengt, maar minder verstorend is. Wanneer dit laatste is bereikt, spreken we van een 'doelmatige' belastingmix. Een extreem voorbeeld is een belasting ter waarde van een vast bedrag per persoon (bijvoorbeeld €10.000). Een dergelijke belasting is efficiënt in het realiseren van een bepaalde opbrengst voor het doen van uitgaven. Een dergelijke belasting grijpt namelijk niet in op prijsvorming en valt bovendien niet te vermijden (alleen bij emigratie en overlijden) en brengt dus minimale verstoringen met zich mee. Tegelijkertijd is het ondenkbaar dat de belastingmix - gelet op de hoge belastingdruk en de andere doelen - alleen uit deze belastingsoort zou bestaan. Daarom worden ook andere grondslagen in de belastingheffing betrokken, ook al brengen die verstoringen met zich mee.

Welvaartsverlies klinkt abstract en theoretisch, maar gaat in de praktijk om wezenlijke effecten die belangrijk zijn voor burgers en bedrijven. 'Onnodige verstoringen' betekenen in normale taal gedragskeuzes die burgers en bedrijven in afwezigheid van de belasting liever niet of anders hadden gemaakt. Denk aan een maatschappelijk rendabele investering in verduurzaming die niet doorgaat. Een opleiding die de financiële investering niet waard blijkt. Een woning die onbetaalbaar is voor een starter. In alle voorbeelden kan het belastingstelsel een, soms onnodige, negatieve rol spelen. Een beter ingerichte, dus doelmatigere, belastingmix draagt bij aan een beter functionerende samenleving.

[47] Mirrlees, J. et al. Tax by design, hoofdstuk 2, 2011
[48] Economen gebruiken hiervoor de term 'elasticiteit' en verwijzen naar welvaartsverlies als 'deadweight loss'.
[49] OECD, The OECD tax and growth study, Annex B, 2010
[50] Tenzij, zoals eerder aangegeven, de markt zelf niet goed functioneert door de aanwezigheid van externe effecten.

De eerste verstoring is dat belastingen op arbeid invloed hebben op de beslissing om te werken en om hoeveel te werken. Belastingen op arbeid zijn zeer doeltreffend in het genereren van opbrengsten vanwege de grote grondslag. Bovendien bieden deze belastingen mogelijkheid om de inkomensverdeling direct te beïnvloeden. Het is dan ook niet verrassend dat het aandeel in de belastingmix groot is. Tegelijk is de verstorende werking van deze belastingen op de arbeidsmarkt ook groot. Rendeert het wel om te werken, en zo ja, hoeveel uur? Belastingen op arbeid hebben hier direct invloed op en drukken daarmee het arbeidsaanbod.[51] Bovendien leidt de progressieve inrichting van de belastingen op arbeid ertoe dat investeringen in 'menselijk kapitaal' (opleiding en scholing) financieel minder aantrekkelijk zijn[52,53], zeker in vergelijking met andere investeringen (huis, pensioen). Ook (het gebrek aan) neutraliteit van belastingen op arbeid, dat wil zeggen het verschil in belastingdruk tussen verschillende werkenden, is een belangrijk bron van verstoring. Dit kan ertoe kan leiden dan mensen, vanwege fiscale motieven, een type arbeidsrelatie aangaan die eigenlijk niet past bij de andere omstandigheden van het werk (zie hoofdstuk 5). Deze effecten rechtvaardigen een kritische blik op de hoge belastingdruk op arbeid.

Ten tweede, ook belastingen op consumptie verlagen de waarde van inkomen uit werk. Belastingen op consumptie leveren een belangrijke, en groeiende bijdrage aan de belastingopbrengst. Vanuit een economische blik lijken platte consumptiebelastingen, zoals de btw, op proportionele inkomstenbelastingen: beide verlagen de *reële* waarde van het inkomen.[54] De effecten op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt zijn dus ook hier aan de orde, zij het op indirecte wijze. Een belangrijk voordeel van consumptiebelastingen ten opzichte van belastingen op arbeid is dat ook de consumptie van niet-werkenden wordt belast. Daar staat tegenover dat consumptiebelastingen vanuit het doel van heffen naar draagkracht minder mogelijkheden bieden, en juist degressief kunnen uitpakken. Tot slot kunnen consumptiebelastingen door ze gericht in te zetten bewust gebruikt kunnen worden om gedrag te beïnvloeden. Dit gebeurt bijvoorbeeld met de belastingen op milieugrondslag en de accijnzen. Zo veroorzaakt het gebruik van fossiele brandstof schade aan de samenleving door verslechtering van het milieu en het klimaat. Deze kosten zijn niet inbegrepen in de prijs van brandstof. De samenleving betaalt. Door dit soort heffingen te introduceren, en de hoogte daarvan goed af te stemmen op de omvang van de schade aan de maatschappij, betaalt de gebruiker alsnog voor deze maatschappelijke kosten. Zo kan de heffing corrigerend en dus welvaartverhogend werken vanuit een breed welvaartsperspectief.[55]

Ongelijkheid en herverdeling – de rol van de belastingmix

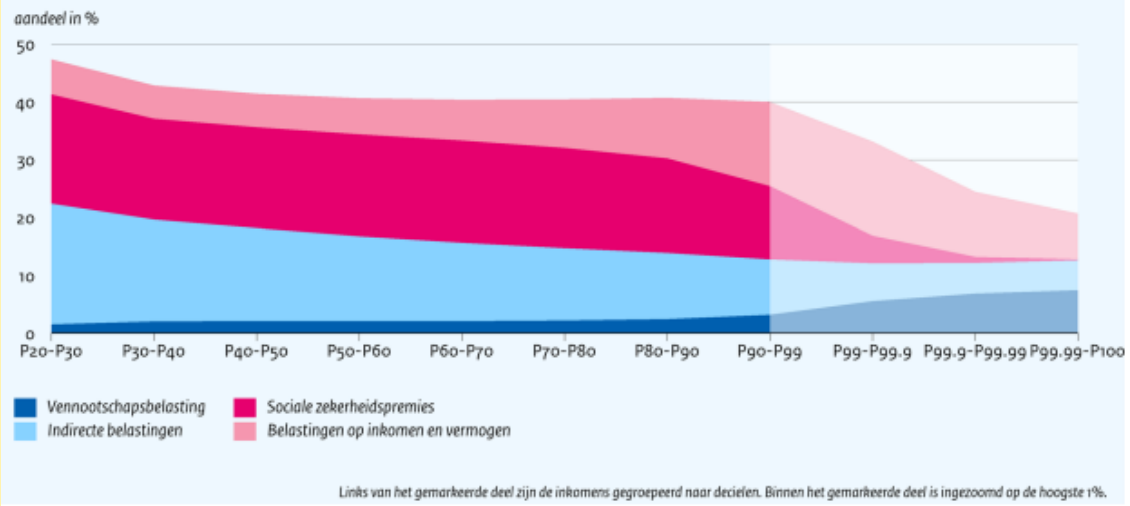
Herverdeling vindt momenteel vooral via de uitgavenkant van de begroting plaats. Nederlanders vinden een goede verdeling tussen arm en rijk een zeer belangrijk aspect van het belastingstelsel.[56] Hierbij wordt met name gedacht aan de progressieve inrichting van de inkomstenbelasting. Recent onderzoek van het CPB maakt inzichtelijk in hoeverre het belastingstelsel als geheel progressief is.[57] Dit is uitgerekend voor 2016 door in aanvulling op de inkomstenbelasting ook de indirecte belastingen (zoals de btw) en belastingen betaald door bedrijven (zoals de winstbelasting) toe te rekenen aan specifieke huishoudens op de inkomensverdeling. Figuur 11 toont dat de herverdelende werking van

[51] *CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, 2015*
[52] *Guvenen, F., B. Kuruscu en S. Ozkan, Taxation of Human Capital and Wage Inequality: A Cross-Country Analysis, 2017*
[53] *Jacobs, B., en L. Bovenberg Human capital and optimal positive taxation of capital income, 2009*
[54] *OECD, The OECD tax and growth study, p.116, 2010.*
[55] *Pigou, A., The economics of welfare, 1932*
[56] *Blauw Research, Belastingonderzoek Ministerie van Financiën, 2020*
[57] *Essen, C. van, e.a., Ongelijkheid en herverdeling, CPB, 2022*

de gehele belastingmix niet progressief is: huishoudens met een hoger inkomen (horizontale as) betalen niet meer belasting als percentage van hun inkomen (verticale as). Onderliggend zijn de inkomstenbelastingen en de winstbelasting wel progressief, maar de indirecte belastingen juist niet. Hogere inkomens besteden namelijk een kleiner deel van hun inkomen. De uitgaven van de overheid komen volgens dezelfde analyse juist wél sterk ten goede van lage inkomens. Dan gaat het om directe overdrachten zoals de bijstand, maar ook om uitgaven in natura, zoals aan onderwijs en de zorg.

Figuur 11 Belastingen en sociale premies per inkomensgroep, 2016

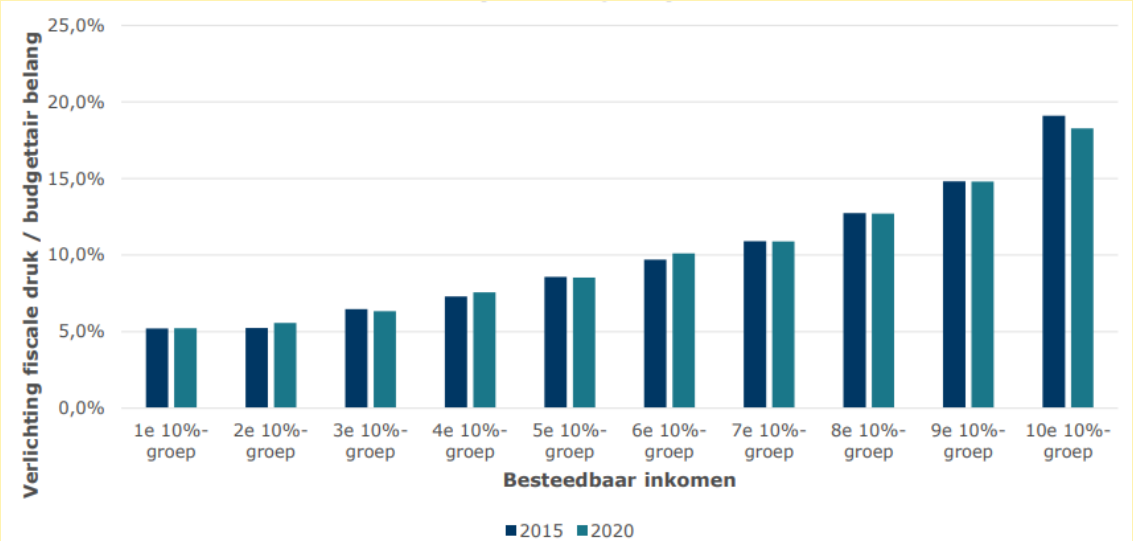
Bron: CPB, Ongelijkheid en herverdeling, 2022



Indirecte belastingen verlagen is een ongericht instrument voor herverdeling en de sociale klimaattransitie. Op basis van bovenstaande analyse is het verleidelijk om te zeggen dat huishoudens met lage inkomens geholpen zijn met een verlaging van indirecte belastingen, bijvoorbeeld via een lagere btw op belangrijke levensbehoeften. Deze conclusie is te kort door de bocht. Ten eerste zorgen indirecte belastingen voor veel inkomsten voor de overheid om uitgaven mee te doen. Uitgaven waar juist lagere inkomens sterk van profiteren. Ten tweede heeft een aantal indirecte belastingen (ook) als doel om gedrag te beïnvloeden, zoals het beprijzen van klimaateffecten. Het verlagen van deze belastingen kan dit doel schaden. Tot slot zijn lagere indirecte belastingen ongericht: ten opzichte van het inkomen betalen lage inkomens relatief veel indirecte belastingen, maar in absolute euro's betalen hoge inkomens meer aan indirecte belastingen. Ervan uitgaande dat het doel is om eerste levensbehoeften betaalbaar te houden voor minder draagkrachtigen, zijn zij gemiddeld meer geholpen met een vast bedrag (voor iedereen), zoals een heffingskorting of een toeslag, dan met een lagere btw (nog afgezien van het vraagstuk hoe eerste levensbehoeften goed af te bakenen). Deze ongerichtheid geldt bijvoorbeeld ook voor het lage btw-tarief op diverse goederen en diensten: lage inkomens profiteren hiervan, maar het grootste deel van het voordeel komt terecht bij midden en vooral hogere inkomens, terwijl iedereen meebetaalt aan het lagere tarief (zie figuur 12). Die kosten kunnen ook worden gebruikt om lage inkomens gericht te ondersteunen. Dat is doelmatiger. Het fiche 'op weg naar harmoniseren btw' gaat hier dieper op in.

Figuur 12 Verdeling voordeel laag btw-tarief naar inkomensdeciel

Bron: Dialogic, Evaluatie van het verlaagde btw-tarief, 2023.



Lage inkomens compenseren voor de kosten van inflatie of klimaat- en milieubelastingen kan het meest gericht via de uitgavenkant. Dit geldt zowel voor compensatie van hogere prijzen, voor indirecte belastingen als de btw, maar ook voor hogere klimaat- en milieubelastingen bij het nastreven van een versnelde maar sociale transitie. Hierbij geldt één belangrijke kanttekening: verschillen tussen huishoudens zijn groot. Ook huishoudens met hetzelfde inkomen, kunnen sterk van elkaar verschillen in hun (noodzakelijke) uitgaven. Via inkomensinstrumenten is het mogelijk om de meeste huishoudens te compenseren, maar niet om alle negatieve effecten weg te nemen. Om een huishouden met een laag inkomen in een tochtige woning te helpen met hoge energiekosten, is inkomensondersteuning (via uitgaven of lagere belastingen) dan ook niet erg effectief. Helpen met versnelde verduurzaming van de woning is dat wel.

Ten derde, belastingen op kapitaal(inkomen) beïnvloeden de beslissing om te sparen en te investeren. De beslissing om te sparen en te investeren, en zo ja, op welke locatie, wordt bepaald door een veelvoud aan factoren, maar is mede gevoelig voor de inrichting van het belastingstelsel. Gemiddeld genomen zijn belastingen op kapitaal daarmee minder doeltreffend en doelmatig voor het genereren van belastinginkomsten. Ondanks de gemiddeld relatief verstorende werking, is het wenselijk om inkomen uit kapitaal (vermogen) naast inkomen uit arbeid te belasten. Ten eerste omdat kapitaalbelastingen wel sterk bijdragen aan het doel om naar draagkracht te heffen.[58] Daarnaast dragen belastingen op kapitaal eraan bij dat de verstorende werking van andere belastingen verlaagd kan worden.[59] Bovendien is er sprake van verschillen in doelmatigheid van het belasten van verschillende vormen van kapitaal. *Immobiel* kapitaal, zoals vastgoed, vormt juist een zeer robuuste grondslag.[60] Ook kapitaalinkomen dat bovennormaal rendement weerspiegelt, bijvoorbeeld als gevolg van marktmacht of locatie-specifieke kenmerken, is vaak immobiel en daarmee in potentie een aantrekkelijke belastinggrondslag.[61] Een belangrijke potentiële bron van verstoring bij belastingen op kapitaal is het gebrek aan neutraliteit: vormen

[58] *Gerritsen, A., B. Jacobs, A. Rusu en K. Spiritus, Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return, 2020*
[59] *Jacobs, B., 2019, Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen, 2019*
[60] *Norregaard, J., Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges, IMF, 2013.*
[61] *Hebous, S., D. Prihardini en N. Vernon, Excess Profit Taxes: Historical Perspective and Contemporary Relevance, IMF, 2022*

van vermogen worden verschillend belast, zonder dat dit bijdraagt aan minder verstoringen, of leidt tot betere heffing naar draagkracht of gewenste gedragsbeïnvloeding (zie hoofdstuk 7).

Dit betekent voor de Nederlandse belastingmix dat financieringsopgaven de grondslag arbeid bij voorkeur ontzien. We halen veel geld op met belastingen op arbeid. De verstorende werking van lasten op arbeid op de beslissing of en hoeveel te werken is, gegeven het huidige opbrengstdoel van deze belastingen, zeer groot. Lasten op arbeid dragen inmiddels (op de marge) nog maar beperkt bij aan het doel om te kunnen herverdelen, omdat een belangrijk deel van de lage inkomens geen inkomstenbelasting betaalt. De verstoringen op de arbeidsmarkt kunnen enkel nog substantieel verlicht worden door lagere opbrengsten te accepteren: optimaliseringen binnen het stelsel zijn inmiddels grotendeels uitgewerkt (zie hoofdstuk 4). Toekomstige financieringsopgaven voor het belastingstelsel worden daarom bij voorkeur ingevuld *buiten* de lasten op arbeid, en waar mogelijk is het wenselijk de lasten op arbeid juist te verlagen.

De Nederlandse belastingmix laat een aantal robuuste, immobiele grondslagen juist laag belast, kent beprijzingstekorten en grondslagversmallers die hun doel niet bereiken. Vanuit het doel om belastinggeld op te halen naar draagkracht, met zo min mogelijk verstoringen, laat de belastingmix kansen liggen. Onder aan streep is juist sprake van een fiscale subsidiëring van grondslagen waar vanuit dit doel juist een (substantiële) bijdrage verwacht mag worden, zoals de eigen woning en in mindere mate pensioenen. Op schenkingen en erfenissen halen we weinig op, terwijl dit in potentie een weinig verstorende belastinggrondslag is (zie hoofdstuk 7). Aan de consumptiekant bestaan er diverse externe effecten die niet worden beprijsd. Beprijzen van externe effecten biedt budgettaire ruimte om de lasten op arbeid te verlagen (zie hoofdstuk 9). Zo resteert een efficiëntere belastingmix. Bovendien blijken meerdere fiscale stimuleringsregelingen niet doeltreffend of doelmatig. Hierdoor pakt de belastingopbrengst uit deze grondslagen lager uit, zonder dat hier een andere maatschappelijke baat tegenover staat. Ook dit leidt tot een minder efficiënte belastingmix. Het heroriënteren van de belastingmix naar deze grondslagen biedt ruimte om andere, meer verstorende grondslagen te ontzien, bijvoorbeeld door de lasten op arbeid te dempen. De beoogde gewenste gedragseffecten en het draagkrachtbeginsel blijven hierbij (ruimschoots) overeind.

Focus op rijksbelastingen

Een onderwerp waaraan geen nadere aandacht is besteed, betreft de belastingheffing op supranationaal en subnationaal niveau. We volstaan hier met op te merken dat gemeenten slechts 16% van hun totale baten ophalen met gemeentelijke belastingen, terwijl de uitgaven in absolute zin ook nog sterk gegroeid zijn. Deze opbrengst komt grotendeels op het conto van de onroerendezaakbelasting (OZB), die relatief weinig economische verstoringen met zich meebrengt. Grote verschillen in de belastingdruk tussen gemeenten worden over het algemeen als onwenselijk beschouwd. Tegelijkertijd zijn er argumenten voor ruimer eigen belastinggebied voor autonome taken: het vermindert de afhankelijkheid van het Rijk, vergroot de financiële veerkracht van gemeenten en voedt de lokale discussie over het gewenste voorzieningenniveau. In het kader van de financiële verhoudingen is het belangrijk hierover het gesprek te (blijven) voeren. Dat is ook van belang voor de totale lastendruk die burgers en bedrijven ervaren.

3.4 Nieuwe uitdagingen voor de belastingmix

Door de vergrijzing, klimaattransitie en globalisering is de belastingmix aan verandering onderhevig. De belastingmix staat niet stil maar verandert mee met samenleving, economie, en maatschappelijke opvattingen. De uitdaging waar we voor staan is om in de toekomst blijvend voldoende belastingontvangsten op te halen om onze collectieve uitgaven te financieren, terwijl de belastinggrondslagen waar we op vertrouwen in beweging zijn. De belangrijkste en meest urgente uitdagingen voor de belastingmix zijn vergrijzing, de (sociale) klimaattransitie en globalisering. Deze ontwikkelingen vragen om nieuwe keuzes en zetten gemaakte keuzes uit het verleden in nieuw licht.

Ontwikkeling 1: Vergrijzing zet de belastingmix in beweging. De grijze druk neemt toe. In 1980 was nog 11% van de bevolking ouder dan 65 jaar. In 2023 is dat aandeel 20%. Richting 2060 stijgt dit naar verwachting verder tot 25%.[62] Dit is deels een gevolg van positieve ontwikkelingen, zoals een toenemende levensverwachting. Tegelijk levert het uitdagingen op voor de overheidsfinanciën. Hoofdzakelijk gaat het om hogere uitgaven aan zorg en AOW-uitkeringen.[63] Ook heeft vergrijzing impact op de belastingontvangsten.

Vergrijzing heeft een drukkend effect op de inkomstenbelasting. De belangrijkste inkomstenbron van de overheid, de inkomstenbelasting, maakt onderscheid tussen mensen boven en onder de AOW-leeftijd. In de praktijk betekent dit: onderscheid tussen een groep die inkomen voornamelijk uit pensioen ontvangt, en een groep die voornamelijk inkomen uit werk ontvangt. Het aandeel AOW-gerechtigden neemt in de tijd toe. Omdat AOW-gerechtigden niet premieplichtig zijn voor de AOW, is hun belastingdruk bij een gelijk bruto-inkomen lager dan voor niet-AOW-gerechtigden. Dit blijkt ook uit het verschil in de feitelijke gemiddelde belastingdruk in tabel 3. De verwachte opbrengsten uit de inkomstenbelasting nemen in de tijd in absolute zin toe, maar we moeten ons niet rijk rekenen. Op basis van de bevolkingsprognose en inzichten in de gemiddelde belastingdruk is deze toename uitgesplitst in drie verschillende effecten. De toename komt ten eerste *meer dan volledig* door bevolkingsgroei en een stukje fiscaal beleid in het basispad. Tegenover deze hogere inkomsten staat een minstens even grote toename van de uitgaven van de overheid per persoon. Met andere woorden, deze bron van extra inkomsten is nodig om de uitgaven per persoon op peil te kunnen houden, en voorziet nog *niet* in extra uitgaven door vergrijzing. Ten tweede geldt dat het geïsoleerde effect van vergrijzing juist een drukkend effect heeft op de ontvangsten. Dit is het effect van een verandering in de samenstelling van de bevolking tussen AOW-gerechtigden en niet-AOW-gerechtigden, gegeven hun verschil in belastingdruk. Dit effect loopt richting 2060 op tot circa € 5 miljard. De stijging van de AOW-gerechtigde leeftijd, het derde effect, is een belangrijk instrument om dit negatieve effect te drukken. Uit deze uitsplitsing blijkt dat de inkomsten uit box 1 niet als vanzelf meestijgen met de uitgaven van de overheid.

[62] *CBS, Bevolkingsprognose 2023-2070: minder geboorten, meer migratie, 2023*
[63] *Tilburg, I. van, Y. Adema, Zorgen om morgen, CPB, 2019*

Tabel 3 Ontwikkeling grijze druk en opbrengsten inkomstenbelasting
Bron: Eigen berekening op basis van belastinggegeven en CBS (2023), Prognose bevolking; geslacht, leeftijd, herkomstland, 2024-2070

	2024	2028	2060	2060*
Pensioenleeftijd	67	67,25	69,25	67
Niet-AOW in bevolking 18+	78%	77%	76%	72%
AOW in bevolking 18+	22%	23%	24%	28%
Verschil gemiddelde belastingdruk	4,9%	6,5%	6,4%	6,4%
Opbrengst inkomstenbelasting (mld euro)	130,7	160,0	182,7	179,4
Mutatie t.o.v. 2024		29,3	51,9	48,7
wv. Bevolkingsgroei en fiscaal beleid		30,2	54,3	54,3
wv. Stijging AOW-gerechtigde leeftijd		0,3	2,2	0
wv. Vergrijzing		-1,2	-4,7	-5,7

* In dit scenario is de AOW-leeftijd constant gehouden op 67 in plaats van dat deze toeneemt afhankelijk van de leeftijdverwachting.

De belastinggrondslag arbeid is daarom geen goede financieringsbron voor de stijgende uitgaven door vergrijzing. Om de ontvangsten op het benodigde peil te houden, zijn dus almaar hogere tarieven nodig bij de grondslag arbeid. De lasten op arbeid zijn echter al een belangrijke rem op het arbeidsaanbod en - vraag. De uitdaging is dan ook dat in de huidige systematiek hogere zorgkosten voor een belangrijk deel automatisch op het bordje komen van de grondslag arbeid. Dit is het gevolg van de koppeling van de uitgaven aan de zorgverzekeringswet aan de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB), de nominale zorgpremie, en de zorgtoeslag. Andere effecten van vergrijzing zijn dat de potentiële grondslagen van consumptie en vermogen in de belastingmix juist toenemen, zij het niet voldoende om in stijgende uitgaven te voorzien.[64] Het voorzien in stijgende uitgaven van vergrijzing vraagt dus om een reactie om almaar stijgende lasten op arbeid af te remmen. Alle oplossingen hebben als overeenkomst dat de bijdrage van niet-werkenden aan de collectieve lasten toeneemt ten opzichte van de bijdrage van werkenden:

- Een verschuiving binnen box 1 naar een grotere bijdrage van niet-werkenden.
- Een verschuiving in de belastingmix van arbeid naar consumptie (waaronder klimaat- en milieugerelateerde heffingen);
- Een schuif in de belastingmix van arbeid naar kapitaal, met name immobiel vermogen zoals vastgoed.

Daarom moeten zwaarwegende keuzes worden gemaakt over de verdeling van de lasten. Hogere lasten op consumptie leveren veel op, maar verlagen het reële inkomen en reële vermogen van alle Nederlanders. De lasten worden daarmee breed verdeeld. Hierbinnen kan worden gekozen om in te zetten op generieke belastingen (btw) of belastingen die externe effecten beprijzen. Hogere lasten op kapitaal kunnen gerichter worden ingezet op specifieke draagkrachtigen. Bovendien geldt dat er binnen het kapitaaldomein nog grondslagen zijn die, vanuit economisch oogpunt, laag belast zijn, zoals de eigen woning. Het verhogen van de bijdrage van AOW-gerechtigden in box 1 betekent een hogere bijdrage van specifiek gepensioneerden met een aanvullend pensioen.[65] Dit grijpt direct aan op één van de oorzaken van achterblijvende ontvangsten in de inkomstenbelasting genoemd in Tabel 3, zonder de lasten van werkenden te verhogen. Deze schuif is daarmee bijzonder effectief. Fiscalisering van AOW betekent dat de lastendruk van AOW- en niet-AOW-gerechtigden bij gelijk inkomen ook gelijk zal zijn. Dit sluit aan bij het beginsel dat de inkomstenbelasting heft naar draagkracht (zie ook paragraaf 4.3). De

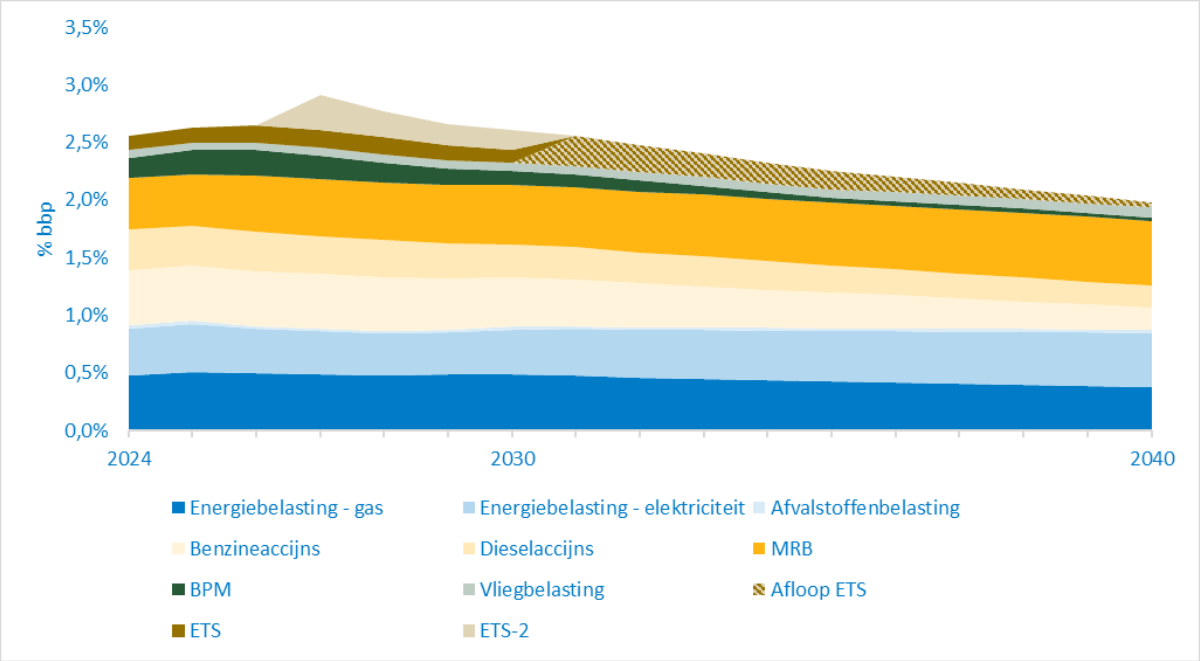
[64] *Bijvoorbeeld omdat ouderen hun opgebouwde spaargeld niet opmaken, blijkt uit Kooiman e.a., Income and wealth during the course of life, CPB, 2019.*
[65] *Omdat de AOW-hoogte netto is vastgesteld, verandert het netto-inkomen voor gepensioneerden met alleen een AOW-uitkering niet.*

lastendruk van niet-AOW-gerechtigden zal daarmee dalen en de lastendruk van AOW-gerechtigden stijgen, met name voor de AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen. Fiscalisering van de AOW is wel een grote ingreep in de bestaande structuur van de inkomstenbelasting, waardoor invoering met geleidelijke stappen vereist is.

Ontwikkeling 2: De klimaattransitie betekent dat belastinggrondslagen wegvallen.
Klimaat- en milieubelastingen dragen net als andere belastingen bij aan het doel om overheidsuitgaven te financieren. Tegelijkertijd is een belangrijke rechtvaardiging voor deze specifieke belastingen het bestaan van specifieke externe kosten (bijvoorbeeld vervuiling). Daarbij is het doel van overheidsbeleid vaak dat deze vormen van vervuilend gedrag verdwijnen of afnemen. Als, mede dankzij deze belastingen, inderdaad gedragsverandering ontstaat, heeft dat dus een drukkend effect op de belastingontvangsten. Het gaat dan dus om een afruil tussen het opbrengstdoel en het gedragsdoel van het belastingstelsel. Figuur 13 geeft de laatste inzichten in dit proces van grondslagerosie in de klimaatgerelateerde belastingen weer. De daling van de opbrengsten uit de brandstofaccijnzen en de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm) door vergroening van het Nederlandse wagenpark is fors. Daarnaast valt op dat de uitbreiding van het emissiehandelsysteem (ETS 2) een tijdelijke extra opbrengst oplevert, waarvan de omvang na 2030 erg onzeker is. Grondslagerosie door lager gasverbruik wordt ongeveer gecompenseerd door toenemend verbruik van elektriciteit. Overigens treedt ook buiten het klimaatdomein grondslagerosie op, met name in de tabaksaccijns. In het kader van het nastreven van een rookvrije generatie in 2040 zijn scenario's onderzocht hoe accijnsverhogingen kunnen worden ingezet om de rookvrije generatie in 2040 te bereiken. Hieruit volgt dat volgens het referentiescenario, waarbij het RIVM uitgaat van kleine jaarlijkse verhogingen van accijns van 12 cent het percentage rokers (prevalentie) van 18,9 in 2022 naar 9,9 % in 2040 daalt.[66] Minder rokers is maatschappelijk positief, maar met de effecten op de schatkist moet wel rekening gehouden worden.

[66] *Over, E., e.a. Doorrekening scenario's accijnsverhoging op tabak, RIVM, 2023*

Figuur 13 Scenario inkomsten milieubelastingen
Bron: eigen berekeningen op basis van PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2022, 2022 en CPB, Macro-economische verkenning 2024, 2023, en CE Delft, Effecten includeren transferpassagiers in de vliegbelasting, 2023



Grondslagerosie vraagt vroeg of laat een fiscale reactie, de wijze waarop vraagt ten eerste een goed begrip van de externe kosten die wel of nog niet beprijsd worden. Binnen het klimaat- en milieubeleid bestaan nog altijd verschillende beprijzingstekorten. Dat wil zeggen: de hoogte van de toegepaste belasting is soms lager dan de maatschappelijke kosten van, bijvoorbeeld, de uitstoot van broeikasgassen. Soms zijn maatschappelijke kosten zelfs nog volledig onbeprijsd. Het is mogelijk om grondslagerosie elders te compenseren door deze beprijzingstekorten te dichten en daarbij nieuwe opbrengsten op te halen (zie hoofdstuk 9).

Voor het tegengaan van grondslagerosie geldt onverkort de afweging tussen de drie doelen van het belastingstelsel. Hierbij moet een (politiek) besluit worden gemaakt over het gewenste *doel* van heffingen in specifieke domeinen. Het dichten van nog bestaande beprijzingstekorten kan een nieuwe opbrengst opleveren, maar neemt de spanning tussen gedragsbeïnvloeding en het genereren van opbrengsten niet weg. Het is daarom ook wenselijk na te denken over duurzame alternatieven. De bpm is bijvoorbeeld van oorsprong een belasting met het doel om opbrengst te genereren door de cataloguswaarde van nieuwe auto's te belasten, waarbij de hoogte van de cataloguswaarde als een goede maatstaf werd gezien voor draagkracht. Door de grondslag om te vormen naar de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's, heeft de belasting sinds 2013 een gedragsmotief gekregen en is het belang van draagkracht sterk afgenomen. Volledig elektrische auto's zijn in de regel namelijk juist duurder en worden aangeschaft door huishoudens met een hoger inkomen.[67] Inmiddels verdwijnt deze (nieuwe) grondslag gestaag. Daarbij rijst de vraag of het wenselijk is om het (oude) opbrengstdoel en draagkrachtdoel van de bpm weer voorop te stellen. Bijvoorbeeld door de grondslag weer om te vormen naar cataloguswaarde. Het alternatief is de grondslagerosie in (bijvoorbeeld) de bpm te accepteren en op een andere plek in de belastingmix de opbrengst te compenseren. Hierbij passen maatregelen zoals in de conclusie van dit hoofdstuk genoemd. In dit spanningsveld is er geen gratis lunch beschikbaar: lagere

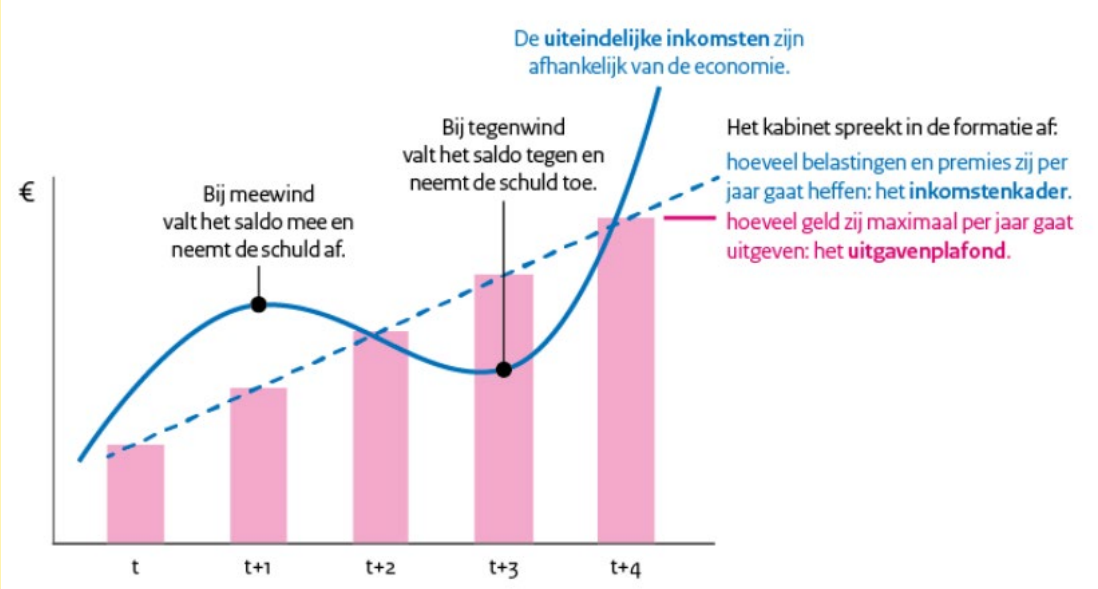
[67] *CBS, Vooral huishoudens met hoog inkomen hebben een stekkerauto, 2023*

opbrengsten in het ene domein, vragen om een hogere lastendruk elders of om lagere uitgaven, en deze balans tussen opbrengst, herverdelen en gedrag vraagt om een politieke keuze.

Stabiele en duurzame belastinginkomsten?

Een goed ingerichte belastingmix draagt bij aan effectiever begrotingsbeleid door mee te bewegen met de economie. De primaire rol van het belastingstelsel is om te voorzien in financiering voor overheidsuitgaven. Een belangrijk doel van dit hoofdstuk is handvatten geven om de belastingmix zo in te richten, dat het stelsel hier op betrouwbare wijze in slaagt. Dit betekent echter niet dat het belastingstelsel jaarlijks een stabiel bedrag moet opleveren. Integendeel: voor het begrotingsbeleid is het wenselijk dat belastingopbrengsten meebewegen met economisch hoogtij en laagtij. Op deze wijze voorziet de Rijksbegroting in *macro-economische stabilisatie*: in goede tijden komen extra belastingopbrengsten binnen en houdt de overheid geld over. In slechte tijden gebeurt het omgekeerde en legt de overheid geld toe, waarmee de marktsector een steuntje in de rug krijgt. De golfbeweging in figuur 14 illustreert dit contra-cyclische begrotingsbeleid. Voorbeelden van belastingen die meebewegen met de economie zijn in eerste plaats de vennootschapsbelasting, en ook de btw en de inkomstenbelasting. Kortom: het overgrote merendeel van de belastinginkomsten is *conjunctuurgevoelig*. Dat belastingontvangsten fluctueren is geen manco van het systeem, maar een voordeel.

Figuur 14 Macro-economische stabilisatie door de overheid
Bron: Studiegroep Begrotingsruimte 2020, Studiegroep Begrotingsruimte 2020 | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)



Een betrouwbare belastingmix vereist wel dat de ontvangsten *over de golfbeweging heen* duurzaam zijn. De economische cyclus mag tot mee- en tegenvallers leiden in de begroting. Instabiele belastingontvangsten zijn dus niet direct een probleem. Problemen kunnen wel ontstaan wanneer belastingontvangsten niet *duurzaam* zijn. Niet duurzaam wil zeggen dat de ontvangsten op lange termijn, als we door het economisch hoog- en laagtij heen kijken, geen gelijke tred houden met de uitgaven van de overheid. De meeste belastingsoorten voorzien hierin door economische activiteit te

belasten en dankzij jaarlijkse indexatie van tarieven. Uitdagingen ontstaan als de benodigde financiering van de overheid harder groeit dan de economie (voorbeeld vergrijzing), of als de belastingsoort zelf trager groeit dan de economie (voorbeeld grondslagerosie in het klimaatdomein).

Ontwikkeling 3: internationalisering heeft belastinggrondslagen mobieler gemaakt. Globalisering en economische integratie hebben Nederland veel welvaartswinst gebracht. Tegelijkertijd levert deze trend voor het belastingstelsel uitdagingen op. Verschillende grondslagen zijn door internationalisering mobieler geworden. Als kapitaal, arbeid, consumptie zich gemakkelijker over grenzen kunnen bewegen, dan worden ze gevoeliger voor verschillen in belastingheffing. Vanuit bovenstaand analysekader geformuleerd: de verstorende werking van deze heffingen is toegenomen. Niet elke grondslag is in dezelfde mate mobieler geworden. Met name de kapitaalmarkt is internationaal van aard. Spaarders en investeerders hebben veel vrijheid in waar zij hun geld het beste kunnen laten renderen. Dit geldt voor zowel bedrijven (met name met digitale activiteiten) als voor zeer vermogende particulieren. De bovenstaande leer van efficiënte belastingheffing impliceert dat het optimale belastingtarief op mobiele grondslagen dan daalt. Maar de opbrengsten moeten ergens vandaan blijven komen. Hogere lasten op arbeid en consumptie liggen in dat geval voor de hand. Maar deze schuif heeft ook nadelen gekend: hogere lasten op arbeid hebben negatieve effecten op het arbeidsaanbod, en consumptiebelastingen bieden minder mogelijkheden voor herverdeling. Dankzij digitalisering ontstaan inmiddels nieuwe vormen van mobiliteit die uitdagingen oplevert voor belastingheffing: het gaat hier om grensoverschrijdend werk, telewerken, zogenaamde digitale nomaden en expat-regimes.

Internationale afspraken tegen belastingontwijking en -concurrentie moeten grondslagen weer robuust maken. Doordat sommige bedrijven en particulieren optimaal gebruik kunnen maken van fiscale verschillen tussen landen, is het lastiger geworden voor overheden om effectief naar draagkracht te heffen of om klimaat- en milieuschade te beprijzen. Nationale overheden worden hierdoor bovendien geprikkeld om elkaar te onderbieden (belastingconcurrentie). Nederland is, als open economie, in belangrijke mate afhankelijk van internationale afspraken om belastingconcurrentie en belastingontwijking tegen robuuster te maken. Voorbeelden van zulke afspraken in het winstdomein zijn BEPS, en pijler 2 (zie hoofdstuk 6), in het klimaatdomein het ETS (zie hoofdstuk 9). Vanuit internationaal-economisch perspectief én vanuit welbegrepen eigenbelang zijn deze internationale afspraken voor Nederland voordelig. Ondanks de voortgang op bovengenoemde domeinen moeten er nog grote internationale stappen worden gezet om deze belangrijke belastinggrondslagen robuuster te maken.

3.5 Beleidsaanbevelingen

Hervormingen in de belastingmix kunnen bijdragen aan een robuustere opbrengst met minder verstoringen. Is het vanuit het huidige belastingstelsel bezien beter om 1 euro extra loonbelasting of 1 euro extra btw te innen? Het antwoord hierop is complex en contextafhankelijk. Het is niet altijd duidelijk welke euro in de belastingmix leidt tot betere doelmatigheidsuitkomsten zonder af te doen aan herverdeling en gewenste gedragsbeïnvloeding. Tegelijk maakt het Nederlandse belastingstelsel diverse afslagen die duidelijk leiden tot verstoring en welvaartsverlies, en waar welvaartswinst te behalen valt. De meest belangrijke hervormingen vanuit het perspectief van een efficiënte belastingmix zijn daarom de eigen woning (hoofdstuk 8), vermogensoverdrachten (hoofdstuk 7), en het afschaffen van negatief geëvalueerde fiscale

regelingen (hoofdstuk 2). Ook het oplossen van beprijzingstekorten (hoofdstuk 9) draagt tot op middellange termijn bij aan de efficiëntie van het belastingstelsel. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen ligt een terugsluis in lagere belastingen op arbeid voor de hand. Tabel 4 bevat kansrijke maatregelen die passen bij het doel van een efficiëntere belastingmix. Overige maatregelen die in dit hoofdstuk benoemd zijn, staan vermeld in de betreffende (thematische) hoofdstukken.

Om te verzekeren dat het belastingstelsel (ook) in de toekomst een houdbare opbrengst genereert, is het belangrijk in te spelen op drie belangrijke trends. Bekende grondslagen worden minder robuust door vergrijzing, internationalisering, en grondslagerosie. Vergrijzing raakt alle vlakken van de rijksbegroting, waaronder niet in de laatste plaats de belastingmix, waar de grondslag uit arbeid onder druk komt te staan. Het verkleinen van beprijzingstekorten is op de lange termijn niet doeltreffend voor het generen van belastinginkomsten. De belastingmix van de toekomst moet hier een antwoord op vinden (bijvoorbeeld door de mrb te vervangen door Betalen naar gebruik, zie hoofdstuk 9). De robuustheid van het (kapitaal)inkomen van grote ondernemingen en achterliggende aandeelhouders is als gevolg van globalisering sterk gedaald. Internationale afspraken maken het mogelijk hier een rem op te zetten, waardoor de belangrijke bijdrage aan de belastingmix behouden blijft of versterkt kan worden in de toekomst. Hier zijn stappen op gezet gericht op grote ondernemingen, maar dit is nog niet af (zie hoofdstuk 6). Een volgende stap is robuustere samenwerking gericht op (zeer) vermogende mensen.

Welvaartsuitkomsten zijn groter bij een eenvoudiger stelsel met bredere grondslagen. Bovengenoemde aanpassingen hebben als rode draad dat belastinggrondslagen robuuster worden door een zo breed mogelijke grondslag vast te stellen, en spaarzaam om te gaan met uitzonderingen. Dit komt ten goede aan doeltreffendheid, doelmatigheid en neutraliteit. De gedeelde winst die hierbij wordt behaald in termen van uitvoerbaarheid en doenlijkheid van het belastingstelsel (hoofdstuk 2) is groot. Op termijn wijzen de behoeftes aan een efficiënte en toekomstvaste belastingmix en een uitvoerbaar en doenlijk stelsel dezelfde richting op.

Tabel 4 Beleidsaanbevelingen voor de belastingmix

THEMA	BELEIDSOPTIE	BUDGETTAIR
Minder verstorende belastingmix		
	Lagere lasten arbeid	
	Fiscaliseren AOW-premie (H01)	€ 5.400
	Verbreden grondslag BTW en hoger laag tarief (H02)	€ 2.595-€ 4.146

4. Bestaanszekerheid en werken moet lonen

Kernboodschappen

- De inkomstenbelasting draagt bij aan financiële bestaanszekerheid doordat lage inkomens minder belasting betalen dan hoge inkomens. Ruim een kwart van de volwassenen betaalt zelfs helemaal geen belasting. Dat is positief in termen van inkomen, doenlijkheid en uitvoerbaarheid. De keerzijde is dat een verlaging van de inkomstenbelasting – bijvoorbeeld om lastenverzwaringen op andere terreinen te compenseren – voor deze groep niet of beperkt effectief is. Compensatie zal dan vooral moeten plaatsvinden via de uitgaven, toeslagen en het wettelijke minimumloon.
- Sinds de start van het huidige belastingstelsel is sterk ingezet op het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, onder andere door het steeds verder verhogen van de arbeidskorting. Het nadeel is dat het de herverdelende rol van belastingen onder druk zet en tot niet goed uit leggen verschillen tussen huishoudens leidt.
- Binnen het huidige stelsel zijn geen grote verbeteringen mogelijk van de mate waarin werk loont. De stap naar werk loont bijna altijd, zeker voor minstverdienende partners. Ook meer werken loont meestal, maar soms is de marginale druk zeer hoog door de stapeling van belastingen en de afbouw van toeslagen.
- De ondoorgrondelijkheid van het stelsel vergroot de problematiek. Het leidt onder andere tot niet-gebruik, waardoor fiscale regelingen minder doeltreffend zijn. Ook zorgt het ervoor dat voor veel werkenden weinig inzichtelijk is hoe een hoger uurloon of een langere werkweek zich vertaalt in extra besteedbaar inkomen.
- Het is mogelijk om te bewegen naar een eenvoudig stelsel waarbij een vergelijkbare inkomensverdeling wordt bereikt maar met een veel meer inzichtelijke en gematigde marginale druk. In plaats van de bestaande toeslagen, aftrekposten en heffingskortingen kent het alternatieve stelsel enkele inkomensonafhankelijke toelagen en progressievere belastingtarieven. Er blijft een beperkte arbeidskorting bestaan. De toelagen kunnen grotendeels automatisch worden verstrekt. Ook hoeven de meeste mensen geen belastingaangifte meer te doen. Een dergelijk stelsel heeft ook nadelen: de inkomensondersteuning is minder precies. Ten opzichte van het huidige stelsel leidt dat tot verdelingseffecten.
- De inherente spanning tussen inkomensherverdeling enerzijds en werken moet lonen anderzijds is te verzachten als de lastendruk op arbeid substantieel wordt verminderd door lastenverschuivingen en door niet effectieve fiscale regelingen aan te pakken.

4.1 Maatschappelijke opgave

Financiële bestaanszekerheid betekent dat mensen financieel rond kunnen komen en mee kunnen doen in de maatschappij. Dat begint bij mensen met een minimumuitkering, maar geldt ook voor mensen met een inkomen dat daarboven ligt, zowel niet-werkenden als werkenden. In Nederland leeft ongeveer 4,8% van de mensen in armoede.[68] Volgens de Commissie sociaal minimum is het inkomen van mensen op het niveau van het sociaal minimum,

[68] *CPB, Macro Economische Verkenningen 2024. In 2023 was het aantal mensen in armoede ook 4,8% (volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium). Tien jaar eerder, in 2013, was dit 7,7% volgens bijlage Update armoedecijfers bij Centraal Bureau voor de Statistiek, Nibud & Sociaal en Cultureel Planbureau, Op weg naar een nieuwe armoedegrens; Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeafbakening', 2023.*

met name voor paren in de bijstand, niet voldoende om rond te komen en mee te doen.[69] De hoogte van het inkomen op het sociaal minimum wordt vooral bepaald door de hoogte van uitkeringen en toeslagen. In brede zin gaat bestaanszekerheid ook over een goede gezondheid, werk dat loont, een adequate opleiding, gezonde sociale relaties en een zinvol leven. In de wetenschap dat er voorzieningen zijn in geval van werkloosheid, schulden, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.[70] In dit hoofdstuk gaat het primair om de financiële bestaanszekerheid.

De inkomstenbelasting draagt bij aan de financiële bestaanszekerheid doordat lage inkomens minder belasting betalen dan hoge inkomens. De inkomstenbelasting leidt er samen met uitkeringen, toeslagen en kinderbijslag toe dat de zogenoemde secundaire inkomensverdeling gelijker is dan de primaire inkomensverdeling. Per saldo leidt deze herverdeling tot meer welvaart, als de gedachte wordt gevolgd dat het nut dat iemand met een laag inkomen aan een extra euro ontleent groter is dan het nut dat iemand met een hoog inkomen door een euro minder verliest.[71] De beoogde progressiviteit geldt in beginsel van de laagste tot de hoogste inkomens: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de gemiddelde belastingdruk zou moeten zijn. Herverdeling kan ook een positief effect hebben op het doenvermogen van financieel kwetsbare mensen, omdat zij hierdoor minder stress en geldzorgen hebben en meer "mentale bandbreedte" overhouden, wat ook een positief effect kan hebben op hun (arbeids)productiviteit.[72]

Tegelijkertijd maken belastingen en toeslagen werken minder lonend, terwijl werk voordelen heeft voor het individu en voor de samenleving als geheel. Dit geldt in versterkte mate in het licht van de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt; in veel sectoren zijn meer hersenen, handen en harten nodig. De arbeidsparticipatie in aantallen personen in Nederland is hoog. Wel werkt ongeveer de helft van de werkenden in deeltijd.[73] Voor de meeste mensen is meer werken financieel lonend, maar het is vaak niet inzichtelijk in welke mate je er dan netto op vooruitgaat. Het belasting- en toeslagenstelsel is voor mensen niet goed te doorgronden. Dit heeft ook tot gevolg dat de beoogde prikkels niet goed werken. Het deel van het extra verdiende inkomen dat niet leidt tot een verbetering van het besteedbaar inkomen heet de marginale druk. Voor ongeveer 40% van de mensen is de marginale druk lager dan 50% en voor ongeveer 80% van de mensen lager dan 60%. 80% van de mensen houdt dus 40% of meer van een extra verdiende euro over. In sommige gevallen gaan mensen er echter nauwelijks op vooruit door de belastingheffing en de afbouw van toeslagen met het inkomen. Gerichte inkomensondersteuning gaat altijd gepaard met marginale druk. Voor mensen die veel inkomensondersteuning ontvangen via verschillende toeslagen loont meer werken daardoor in sommige gevallen nauwelijks.

Ook kan de instrumentele inzet van het belastingstelsel juist zorgen voor financiële bestaansonzekerheid. De arbeidsmarktprikkels zijn de afgelopen jaren fors versterkt. Zo is het maximumbedrag dat een tweeverdienerhuishouden aan arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting kan krijgen toegenomen van € 1.978 in 2001 tot € 14.014 in 2024. Dit zet de financiële bestaanszekerheid onder druk omdat deze grote fiscale voordelen ineens wegvallen als mensen hun baan verliezen of minder gaan werken. Mensen die arbeidsongeschikt raken en terugvallen op een (lagere) arbeidsongeschiktheidsuitkering, gaan in voorkomende gevallen door

[69] *Commissie sociaal minimum, Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum (Rapporten I en II).*
[70] *VN, Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948.*
[71] *Bekend als de wet van Gossen. Gossen H.H., Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs: und der daraus fliessenden Regeln für menschliches Handeln, 1854.*
[72] *Kaur, S. e.a., Do financial concerns make workers less productive? (No. w28338), National Bureau of Economic Research, 2021.*
[73] *CBS Statline Arbeidsdeelname; kerncijfers seizoengecorrigeerd. In het derde kwartaal van 2023 werkten bijna 4,7 miljoen Nederlanders in deeltijd, oftewel ruim 48% van de werkzame beroepsbevolking.*

het verlies van het recht op arbeidskorting aanzienlijk meer belasting betalen. In plaats van minder belasting betalen lagere inkomens dan juist meer belasting dan hogere inkomens. Ook het toeslagenstelsel kan onbedoeld bijdragen aan financiële bestaansonzekerheid vanwege het risico op terugvorderingen (bijvoorbeeld als mensen juist meer gaan werken) en niet-gebruik.

Het verschuiven van belastingen op arbeid naar andere grondslagen kan ruimte bieden voor belastingverlaging voor lage inkomens en het lonender maken van werk. Omdat zowel een betere financiële bestaanszekerheid als het meer laten lonen van werk maatschappelijk voordeel op kunnen leveren, kan het verstandig zijn om de lasten op arbeid te verlagen door andere belastingen te verhogen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is het inkomen uit arbeid van huishoudens één van de belangrijkste belastinggrondslagen. Andere grondslagen, zoals het inkomen uit verschillende vormen van vermogen, zijn relatief kleiner. Ook milieubelastingen hebben een relatief beperkte opbrengst. Een verhoging van andere belastingen kan daardoor hooguit een deel van de lasten op arbeid vervangen.

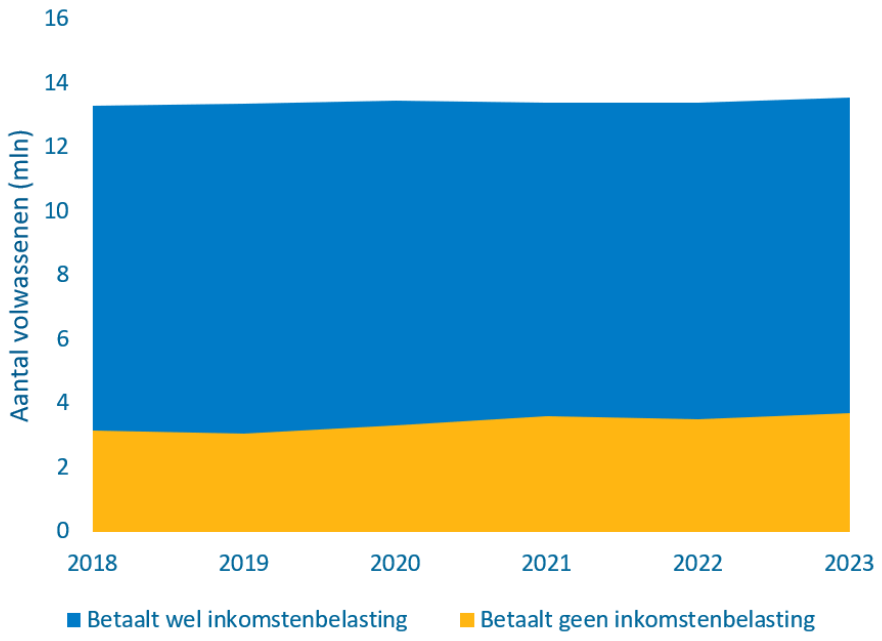
4.2 Rol fiscaliteit

Van de drie doelen van het belastingstelsel ligt de nadruk in dit hoofdstuk op het genereren van opbrengst en het verkleinen van de inkomens- en vermogensverschillen. Het belasten van arbeid is nodig om de uitgaven van de overheid, waaronder de uitgaven aan financiële bestaanszekerheid, te kunnen betalen. Door hogere inkomens meer belasting te laten betalen dan lagere inkomens, worden de inkomensverschillen kleiner. Het derde doel van het belastingstelsel, het beïnvloeden van gedrag, speelt een ondergeschikte maar niet onbelangrijke rol. Daarbij kan gedacht worden aan fiscale regelingen zoals de arbeidskorting. Op dat punt is het maximum qua instrumentalisme bereikt.

4.2.1 Herverdelende rol inkomstenbelasting

Voor financiële bestaanszekerheid voor mensen met een laag inkomen kunnen nieuwe belastingmaatregelen slechts een beperkte rol spelen. Gerichte inkomensondersteuning van lage inkomens is niet effectief via de loon- en inkomstenbelastingen, omdat een deel van de lage inkomens geen belasting betaalt (zie figuur 15). Het gaat om ongeveer 3,75 miljoen volwassenen, ruim een kwart van alle volwassenen. Inkomensondersteuning via een verlaging van indirecte belasting is niet doelmatig, omdat het voordeel in belangrijke mate terechtkomt bij huishoudens met een midden of hoger inkomen. Hoge inkomens besteden immers in absolute zin gemiddeld meer geld aan boodschappen, gebruiken meer energie en tanken meer benzine dan lage inkomens. Het is gerichter om aan iedereen een vast bedrag uit te keren dan om bijvoorbeeld de btw te verlagen. De beste route voor herverdeling is dus via de uitgaven. Zie voor meer informatie over dit onderwerp het kader ‘Ongelijkheid en herverdeling – de rol van de belastingmix’ in hoofdstuk 3.

Figuur 15 Aantal volwassenen dat geen loon-/inkomstenbelasting betaalt
Bron: Mimosi, stand cMEV2024



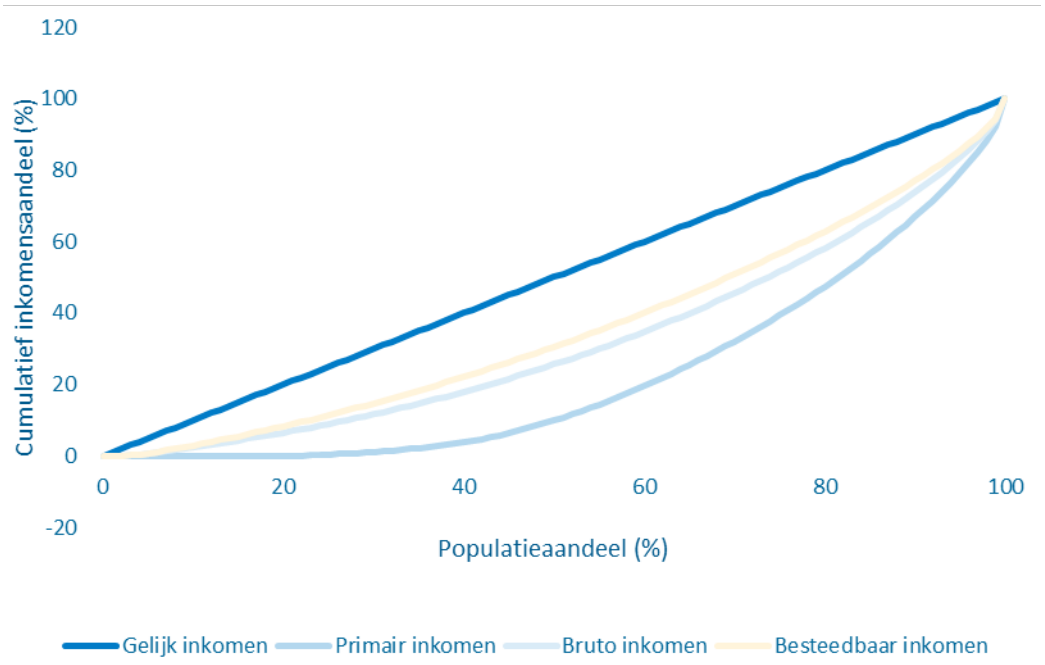
Sommige verlagingen van de inkomstenbelastingen leiden via de netto/netto-koppeling wel tot hogere netto bijstands- en AOW-uitkeringen. In de huidige methodiek om de hoogte van de bijstand te bepalen gaat de netto bijstandsnorm (en de netto AOW) omhoog als de algemene heffingskorting stijgt of het tarief in de eerste schijf in box 1 daalt. Ook een verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) leidt tot een hogere netto bijstandsnorm. Fiche A02 laat zien dat armoede per saldo effectiever bestreden kan worden door de algemene heffingskorting te verlagen en het minimumloon te verhogen. Bij een voor de overheid budgetneutrale schuif daalt het aandeel huishoudens in armoede met 0,5%-punt. De laagste inkomensgroepen profiteren meer van een WML-verhoging dan dat ze nadeel hebben van een verlaging van de algemene heffingskorting. Nadelen zijn de stijging van de loonkosten voor werkgevers en het negatieve werkgelegenheidseffect.

Binnen de grote groep belastingbetalers heeft de inkomstenbelasting wel een belangrijke herverdelende functie. Binnen de loon- en inkomstenbelasting vindt herverdeling plaats, door te heffen naar draagkracht. Door de sterkste schouders de zwaarste lasten te laten dragen, hoeven lagere inkomens minder belasting te betalen. Dit draagt bij aan de financiële bestaanszekerheid. De fiscale literatuur biedt voor draagkracht de beeldspraak van "een brug die eerst haar eigen gewicht moet kunnen dragen, alvorens ook andere lasten te kunnen torsen".[74] De herverdelende rol van het belastingstelsel komt tot uitdrukking in de progressie van het belastingstelsel met progressieve tarieven en inkomensafhankelijke heffingskortingen. Hierdoor is de inkomensverdeling na belastingheffing gelijkmatiger dan voor belastingheffing. Het effect is zichtbaar in figuur 16. Het primaire inkomen is het inkomen dat mensen zelf verdienen, dus bijvoorbeeld loon of winst. Dit inkomen is ongelijk verdeeld; voor veel niet-werkenden is het primaire inkomen nihil. Het bruto inkomen is gelijkmatiger verdeeld. In het bruto inkomen tellen

[74] *Cohen Stuart, A.J., Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting, 1889.*

ook uitkeringen, kinderbijslag en de meeste toeslagen mee. Het besteedbaar inkomen is het bruto inkomen minus belastingen en premies.[75]

Figuur 16 Herverdeling via onder andere het belastingstelsel – Lorenz-curven gestandaardiseerd inkomen 2020
Bron: *CBS, Materiële Welvaart in Nederland 2022*



4.2.2 Verstorende rol belastingstelsel: maakt werk minder lonend

Het belastingstelsel is een onvermijdelijk onderdeel van het probleem, omdat belastingen op arbeid werken minder lonend maken. Belastingen kunnen de keuze om (meer) te gaan werken negatief beïnvloeden. Immers hoe hoger de lasten op arbeid, hoe minder werkenden netto overhouden van hun inkomen, en hoe minder aantrekkelijk het wordt om (meer uren) te werken. Vanuit dit perspectief is de toegenomen lastendruk op arbeid een punt van zorg: in de periode 2001-2021 zijn de lasten op arbeid met 1,9%-punt bbp gestegen.[76] Relativering hierbij is dat arbeidsaanbod-elasticiteiten relatief laag zijn, met name onder mannen, en over tijd ook zijn afgenomen.[77] Met andere woorden: een verandering in het (marginale) netto uurloon heeft in de praktijk maar een beperkt effect op het arbeidsaanbod. In veel gevallen zijn preferenties en andere omstandigheden (zoals de beschikbaarheid van kinderopvang) evenveel of zelfs meer bepalend bij de keuze om meer te werken dan de marginale druk.[78]

4.2.3 Rol inkomstenbelasting niet los te zien van rol toeslagenstelsel

Voor toeslagen geldt grotendeels dezelfde spanning tussen herverdeling en de mate waarin werken lonend is. Toeslagen zijn belangrijk voor de financiële bestaanszekerheid. Ongeveer 8 miljoen mensen zijn voor hun bestaan deels afhankelijk van toeslagen. Voor toeslagen geldt dezelfde spanningsdriehoek als bij de inkomstenbelasting. Meer herverdeling via inkomensafhankelijke toeslagen leidt er immers toe dat bij een stijgend inkomen minder recht is

[75] *CBS, Ongelijkheid in financiële welvaart - Materiële welvaart in Nederland, 2022.*
[76] *Ministerie van Financiën, Het Blauwe Boekje 2023-2024; De economie en overheidsfinanciën in grafieken en tabellen.*
[77] *Van Elk, R. e.a., Arbeidsaanbodelasticiteiten in Micsim, CPB Achtergronddocument, 2020. Vaak geciteerde internationale overzichten van arbeidsaanbodelasticiteiten zijn onder meer Bargain, O. e.a., Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the United States: New Results, The Journal of Human Resources Vol. 49, No. 3, 2014 en Bargain, O. & A. Peichl, Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods. IZA J Labor Econ 5, 10, 2016.*
[78] *Zie bijvoorbeeld CBS, Emancipatiemonitor 2022 en DNB, Wat mensen prikkelt om meer of minder te werken, DNBulletin, 2023.*

op toeslagen. Dit (hogere marginale druk) heeft impact op de mate waarin loon leidt tot extra besteedbaar inkomen en dus op de mate waarin werk loont. Ook hier geldt dat door belastingen te verschuiven naar andere grondslagen en zodoende de lasten op arbeid te verlagen, de uitruil tussen herverdeling en arbeidsmarktprikkels wordt verzacht.

Toeslagen zijn goed te richten op specifieke groepen, maar leiden in de praktijk tot onzekerheid, terugvorderingen, niet-gebruik en schulden. Doordat toeslagen gericht zijn op huishoudens met een laag inkomen, zijn toeslagen voor de overheid goedkoper dan bijvoorbeeld een verhoging van de (inkomensonafhankelijke) kinderbijslag of een verlaging van de zorgpremie voor iedereen. Voor mensen met een stabiel inkomen werkt de gerichte inkomensondersteuning vaak goed. Voor mensen met een dalend inkomen betekent het uitgaan van het actuele inkomen bij toeslagen dat ze direct recht krijgen op meer inkomensondersteuning. Mensen van wie het inkomen stijgt of van wie de persoonlijke situatie verandert, kunnen echter te maken krijgen met terugvorderingen. In de praktijk leiden toeslagen daardoor tot onzekerheid, niet-gebruik en problematische schulden. Dat is buitengewoon pijnlijk voor een stelsel dat bedoeld is om huishoudens financieel te ondersteunen.[79] Ook de Commissie sociaal minimum adviseert te zorgen voor meer zekerheid. Het is daarom onverstandig om in de besluitvorming uitsluitend te kijken naar de budgettaire en (statische) koopkrachteffecten van instrumenten, omdat de voordelen van toeslagen (gerichtheid en actualiteit) dan wel op tafel komen, maar de nadelen van toeslagen niet (onzekerheid, terugvorderingen, niet-gebruik en problematische schulden).

Belangrijkste boodschappen toeslagen

- Toeslagen bieden gerichte inkomensondersteuning aan ongeveer 6 miljoen huishoudens.
- Voor de meeste mensen met een stabiel inkomen werkt het toeslagenstelsel goed.
- Voor veel andere mensen werken toeslagen echter niet goed, vooral voor mensen met een onzeker inkomen en voor mensen bij wie er iets in het leven verandert. Daardoor leiden toeslagen in de praktijk tot terugvorderingen en schulden bij kwetsbare huishoudens. Ook is sprake van niet-gebruik, deels – in ieder geval anekdotisch – vanwege de angst voor terugvorderingen.[80]
- Bij het wegen van verschillende instrumenten moet er breder gekeken worden dan budgettaire en (statische) koopkrachteffecten. Ook inkomenszekerheid en het tegengaan van schulden zijn belangrijke doelen en toeslagen scoren hier juist slecht op.
- De afgelopen jaren zijn meerdere rapporten verschenen. Alle alternatieven zijn inmiddels bedacht en uitgewerkt. Er is een politieke keuze nodig op de dilemma's ten aanzien van zekerheid, begrijpelijkheid, gerichtheid en tijdigheid.

Naast dit rapport is door het demissionaire kabinet het eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel uitgebracht. De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar fundamentele aanpassingen binnen het toeslagenstelsel en naar alternatieven voor het toeslagenstelsel, zoals het IBO Toeslagen[81] en het traject Alternatieven voor het toeslagenstelsel.[82] Kenmerkend voor alle alternatieven is dat ze een prijs hebben, bijvoorbeeld doordat ze minder gerichte of actuele

[79] *Ministerie van Financiën, IBO Toeslagen deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 2019.*
[80] *Baggia, F., Wantrouwen in de overheid: 'Burgers zijn kopschuw geworden', NOS, 15 november 2023 en Pelgrim, C.,Eind van de dag de restjes voedsel op de markt halen, NRC, 12 januari 2022 en Sloot, S., 'Mensen durven geen toeslag meer aan te vragen.' ChristenUnie wil onderzoek, Nederlands Dagblad, 6 oktober 2021.*
[81] *Ministerie van Financiën, IBO Toeslagen deelonderzoek 1: Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel, 2019 en IBO Toeslagen deelonderzoek 2: Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 2020.*
[82] *Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 760.*

inkomensondersteuning bieden dan toeslagen, maar bijvoorbeeld wel zonder terugvorderingen en met minder niet-gebruik. De afgelopen jaren zijn veel rapporten geschreven. Er is een politieke keuze nodig.

Uitkeerbare heffingskortingen bieden geen oplossing voor de fundamentele problemen van de toeslagen. Bij het zoeken naar alternatieven voor het toeslagenstelsel wordt wel geopperd om toeslagen/uitkeringen/basisinkomen via het belastingstelsel te verstrekken (uitkeerbare heffingskortingen, negatieve inkomstenbelasting). Dat zou de rol van de inkomstenbelasting voor de financiële bestaanszekerheid uiteraard veel groter maken. In bijlage 3 bij tussenrapportage Toekomst toeslagen is uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van uitkeerbare heffingskortingen ten opzichte van bestaande typen uitkeringen.[83] Voor de fundamentele problemen van de toeslagen bieden uitkeerbare heffingskortingen geen oplossing. Bij een eventuele inkomens*afhankelijke* uitkeerbare heffingskorting zal net als bij de toeslagen sprake zijn van voorschotten, terugvorderingen, niet-gebruik en schulden. Voor inkomens*onafhankelijke* uitkeerbare heffingskortingen is de aanvraag van een voorlopige aanslag inkomstenbelasting en een jaarlijkse belastingaangifte voor veel mensen onnodig complex, terwijl verrekening met de loonheffing tot uitvoeringsproblemen zou leiden. Onderzocht zou kunnen worden of dergelijke uitkeerbare heffingskortingen via een vereenvoudigd (separaat) proces kunnen worden aangevraagd en uitgekeerd.[84] Het lijkt dan erg op een 'gewone' uitkering en de Belastingdienst is dan wellicht niet de meest voor de hand liggende uitvoerder. Aansluitend bij de tussenrapportage is het belangrijkste aandachtspunt vanuit burgerperspectief wat uitkeerbare heffingskortingen zouden betekenen voor de ongeveer 2,5 miljoen mensen die in de huidige situatie niet te maken hebben met de belastingprocessen.

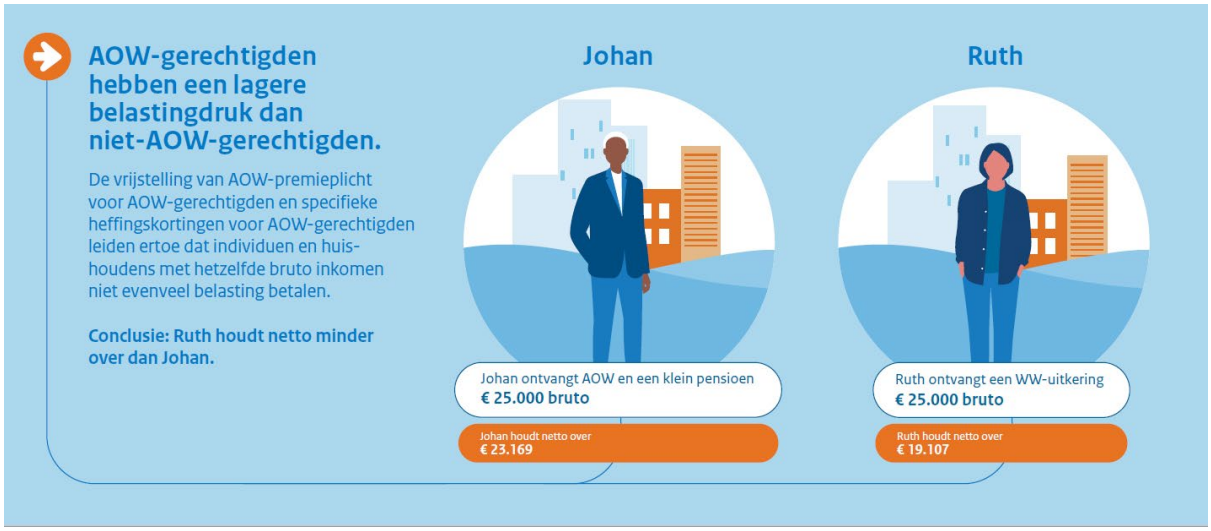
4.3 Beperkingen aan herverdeling: vergelijkbare gevallen worden soms ongelijk behandeld

De herverdeling via de inkomstenbelasting kent een aantal beperkingen die een goede reden hebben of waar niet iets aan te doen is. De inkomstenbelasting heft belasting bij de individuele belastingbetaler over zijn of haar individuele inkomen. Wie als individu meer verdient, betaalt meer belasting. De herverdeling vindt in de loon- en inkomstenbelastingstelsel dus plaats op het niveau van het individu. Het gevolg hiervan is dat bij paren met een gelijk huishoudinkomen de belastingdruk sterk kan verschillen afhankelijk van de verdeling van het inkomen over de partners. Alleenverdieners betalen bij hetzelfde huishoudinkomen vaak veel meer belasting dan tweeverdieners. Dit heeft een reden. Het gelijktrekken van de belastingdruk zou het voor een minstverdienende partner financieel minder lonend maken om te werken. Een andere beperking aan de herverdelende mogelijkheden van de inkomstenbelasting is dat deze is gebaseerd op het inkomen in een bepaald tijdvak, een kalenderjaar. Dit is de best mogelijke methode, maar heeft als beperking dat een belastingplichtige met wisselend inkomen een heel ander bedrag verschuldigd kan zijn dan een belastingplichtige met een elk jaar even hoog inkomen.[85] Dit is geen pleidooi voor een niet effectieve middelingsregeling,[86] maar een illustratie

[83] *Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1272.*
[84] *De hoogte van de uitkeerbare heffingskorting staat immers volledig los van de hoogte van de te betalen belasting. Het betreft hier het Duitse 'Kindergeld' (https://www.kindergeld.org/, geraadpleegd januari 2024). Dit is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming van € 250 per kind per maand. Hoewel de aanvraag via de 'Familienkasse' en dus niet via de belastingaangifte loopt, wordt op de website van de regeling benadrukt dat het niet om een sociale uitkering (Sozialleistung) gaat, maar om een compenserende belastingkorting (steuerliche Ausgleichszahlung). Deze korting is ook als tax credit te vinden in de beschrijving van de Duitse inkomstenbelasting door het IBFD ("Further, a monthly child relief (Kindergeld) in the form of a tax credit (with refund of any excess) is granted for resident children under 18 years who are maintained by the taxpayer").*
[85] *Kamerstukken II 2021/22, 2021Z16886.*
[86] *De middelingsregeling is per 2023 afgeschaft, mede naar aanleiding van de conclusie in de evaluatie dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling beperkt waren. Evaluatie: Kamerstukken II 2018/19, 32 140, nr. 49.*

dat het in de praktijk niet goed mogelijk is om op de procentpunt nauwkeurig inkomensbeleid te voeren.

Een ander deel van de beperkingen is het gevolg van (historische) keuzes. De vrijstelling van AOW-premieplicht voor AOW-gerechtigden en specifieke heffingskortingen voor AOW-gerechtigden leiden ertoe dat individuen en huishoudens met een gelijk inkomen een verschillende bijdrage aan de belasting- en premieopbrengst leveren. De huidige situatie met de AOW-premie is bovendien ondoorzichtig. Het lijkt alsof de AOW-uitkeringen worden betaald uit de AOW-premie, maar de AOW-premie is daarvoor niet voldoende. Een deel van de AOW-uitkeringen wordt via een rijksbijdrage betaald uit de belastingontvangsten. Bovendien heeft de vrijstelling van de AOW-premie geen financiële gevolgen voor mensen met alleen een AOW-uitkering. De hoogte van de AOW-uitkering is immers gebaseerd op een netto-norm. Zonder vrijstelling van de AOW-premie zou de bruto AOW-uitkering hoger zijn om netto op hetzelfde bedrag uit te komen.



Ook het gebruik van fiscale begrippen in andere stelsels kan leiden tot lastig uit te leggen verschillen tussen vergelijkbare gevallen. Een voorbeeld is het gebruik van het fiscale verzamelinkomen als toetsingsinkomen voor de toeslagen. Hierdoor kunnen fiscale regelingen (zoals hypotheekrente, specifieke zorgkosten, zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling) die leiden tot een lager verzamelinkomen ook leiden tot hogere toeslagen. Vanuit de toeslagen hoeft

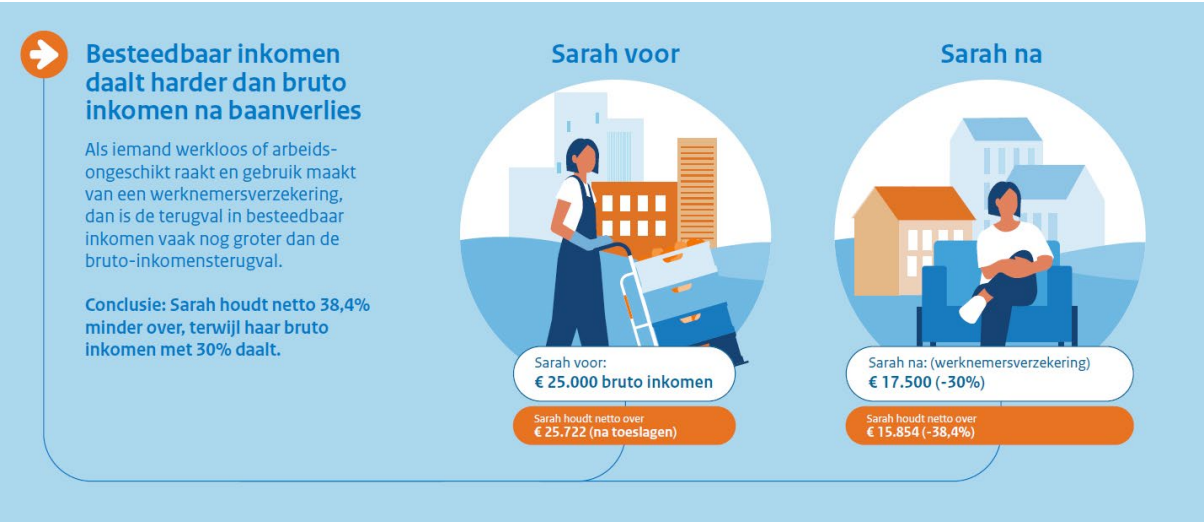
er beleidsmatig echter geen reden te zijn om huishoudens met een gelijk inkomen meer toeslag te geven als ze een eigen woning hebben (in plaats van een huurwoning) of als ze het inkomen verdienen als IB-ondernemer (in plaats van als werknemer). Een ander voorbeeld is het gebruik van het fiscale box 3-vermogen voor vermogenstoetsen en inkomensbijtellingen. Dit leidt tot ongelijkheden en soms ook constructies (zie hoofdstuk 7). Een huurder met spaargeld in box 3 kan een hogere eigen bijdrage in de Wet langdurige zorg verschuldigd zijn dan iemand met een ondernemingsvermogen in box 1 of box 2 of een afbetaalde woning in box 1, terwijl ze een even hoog inkomen en een even hoog vermogen kunnen hebben.[87]

De herverdelende rol van de inkomstenbelasting wordt vooral beperkt door de instrumentele inzet van onder andere de arbeidskorting. Voor de herverdelende rol is het van belang hoe hoog het inkomen is: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de te betalen belasting. Het is voor de herverdelende rol van het belastingstelsel niet van belang waar het inkomen vandaan komt; of het bijvoorbeeld loon is of winst of een uitkering. Voor verschillende fiscale regelingen maakt het echter wel uit om wat voor soort inkomen het gaat. Het belangrijkste voorbeeld is de arbeidskorting.[88] Voor de inzet van de arbeidskorting kunnen goede redenen zijn, zoals het stimuleren van werk en economische zelfstandigheid van beide partners.[89] Werk heeft immers ook positieve effecten voor de samenleving als geheel. Het doel 'beïnvloeden van gedrag' staat hier tegenover het doel 'herverdelen'. Sinds de invoering van de arbeidskorting is deze ook ingezet om de koopkracht van werkenden te vergroten. Bij het huidige niveau, maximaal € 5.532 (bedrag 2024), is het verschil in belastingdruk vanuit herverdeling steeds moeilijker uit te leggen:

- *Alleenverdieners versus tweeverdieners*. Net als de progressie in de tarieven en de heffingskortingen kan de arbeidskorting leiden tot een groot verschil in belastingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners bij een gelijk huishoudinkomen.

- *Werkenden versus niet-werkenden*. Ook tussen werkenden en niet-werkenden kan het verschil in belastingdruk bij een gelijk inkomen door de arbeidskorting sterk oplopen. Dit komt het meest pregnant naar voren als iemand werkloos of arbeidsongeschikt raakt en gebruik maakt van een werknemersverzekering. Vanuit het herverdelende doel zou de belastingheffing de terugval in bruto inkomen moeten dempen. Door de arbeidskorting kan de terugval in besteedbaar inkomen echter juist groter zijn dan de bruto-inkomensterugval.

[87] *Zie desgewenst beleidsopties in Ministerie van Financiën, IBO Vermogensverdeling - Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling, 2022 en Ministerie van Financiën, Niets doen is geen optie - IBO Ouderenzorg, 2023.*
[88] *Andere voorbeelden zijn de inkomensafhankelijke combinatiekorting, die gefaseerd wordt afgeschaft, en de ondernemersfaciliteiten.*
[89] *Historisch gezien biedt de arbeidskorting, als opvolger van het arbeidskostenforfait, ook een tegemoetkoming voor de arbeidskosten, die er immers toe leiden dat het in feite genoten inkomen van een werknemer lager is dan het ontvangen loon.*



Bij de huidige hoogte van de arbeidskorting komt deze ook juridisch steeds meer onder druk te staan. Naarmate de arbeidskorting hoger wordt, neemt de juridische en beleidsmatige druk toe om de arbeidskorting ruimer toe te passen. Het financiële belang om voor de arbeidskorting in aanmerking te komen wordt immers steeds groter. Zo lopen er juridische procedures over de vraag of de arbeidskorting ook moet worden toegepast over uitkeringen van werknemersverzekeringen. De directe juridische aanleiding hiervoor is dat de arbeidskorting in de huidige situatie – via een samenloopbepaling in de loonheffing – kan worden toegepast op socialezekerheidsuitkeringen die via de werkgever worden uitbetaald. Ook de problematiek van alleenverdieners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die onder het sociaal minimum uitkomen hangt samen met het verlies aan arbeidskorting. De bredere achterliggende vraag is of het grote verschil in belastingdruk gerechtvaardigd is tussen mensen die werken aan de ene kant en aan de andere kant mensen die wel (meer) willen werken, maar dat niet kunnen vanwege bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid. Omdat de groep die wil werken niet goed is af te bakenen – ook een deel van de mensen met een minimumuitkering wil werken - zou dit op termijn het einde van de arbeidskorting kunnen betekenen. Gezien het doel van de arbeidskorting, zou het goed zijn de arbeidskorting alleen toe te kennen aan mensen die werken, niet aan uitkeringsgerechtigden. Dit zou betekenen dat de zogeheten 'samenvoegbepaling', waardoor de uitkering fiscaal wordt gezien als inkomen uit arbeid, wordt afgeschaft.

4.4 Beperkingen aan 'werken moet lonen': de marginale druk is soms zeer hoog

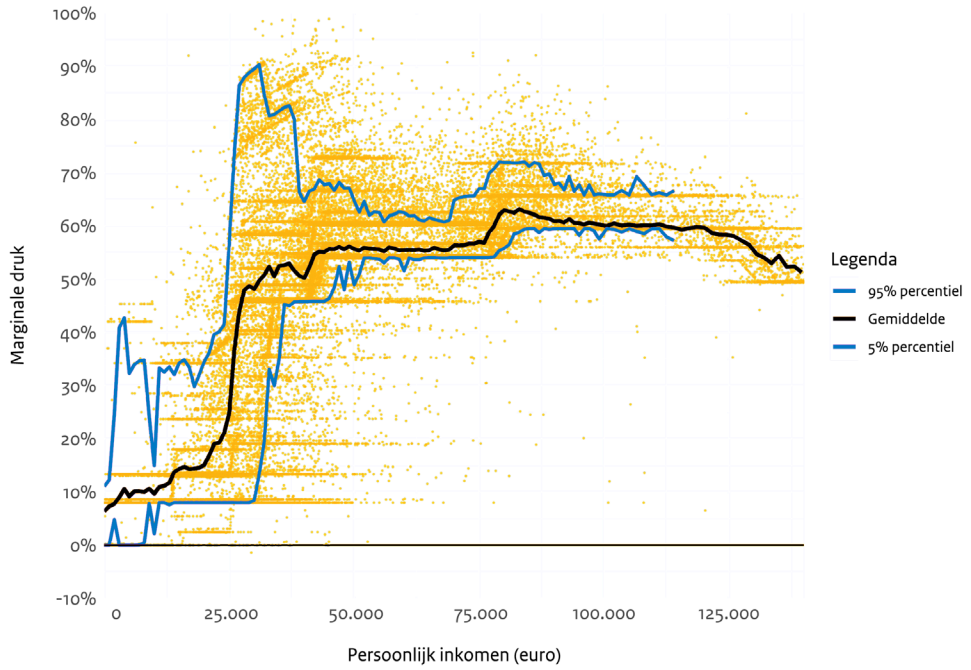
De stap naar werk loont bijna altijd, zeker voor minstverdienende partners. Als mensen vanuit een uitkeringssituatie een baan accepteren, gaan ze er vrijwel altijd financieel op vooruit.[90] Dat is ook gewenst. Voor tweede verdieners in een paar en voor anderen zonder recht op een uitkering is de stap naar werk financieel in de regel zeer lonend. In het individuele belastingstelsel betalen werkenden tot het minimumloon niet of nauwelijks belasting. Wel kan het extra arbeidsinkomen leiden tot lagere toeslagen en voor huishoudens met kinderen tot hogere (netto) uitgaven aan kinderopvang. De keuze van niet-werken naar werken wordt de participatiebeslissing of de extensieve marge genoemd. Veel mensen zijn overigens, zoals aangegeven, niet erg gevoelig voor de financiële prikkels. Voor veel mensen is het vanzelfsprekend om te werken.

[90] *Kamerstukken II 2023/24, 36 410 nr. XV, Begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor 2024.*

Tweede verdieners en alleenstaande ouders zijn relatief het meest gevoelig voor de financiële gevolgen van werk.[91] Het huidige belastingstelsel speelt daar in grote mate op in.

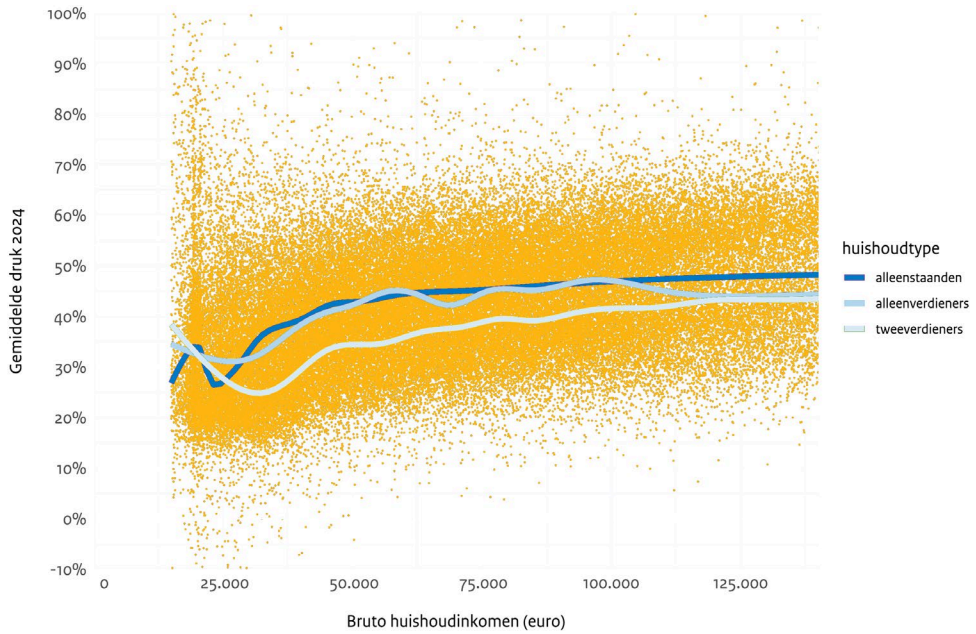
Meer uren werken is financieel ook vaak lonend. Tegelijkertijd kan de marginale druk soms heel hoog zijn. Belasting heffen over het inkomen uit arbeid betekent dat een deel van elke extra verdiende euro niet in de eigen portemonnee belandt, maar moet worden afgedragen aan het collectief. Het deel van het bruto inkomen dat niet leidt tot een verbetering van het besteedbaar inkomen heet de marginale druk. Hoe meer herverdeling, hoe hoger de marginale druk zal zijn. Hoe meer herverdeling, hoe lager immers de gemiddelde belastingdruk bij lage inkomens zal zijn en hoe hoger de gemiddelde lastendruk bij hoge inkomens. Dat impliceert noodzakelijkerwijs dat de marginale druk in het inkomenstraject daartussen hoog zal zijn. De afgelopen twee decennia is de marginale druk gestegen. Ook de spreiding in de marginale druk is fors toegenomen.[92] Tegelijkertijd behoren de grootste uitschieters uit het verleden in de marginale druk tot boven de 100% tot het verleden.[93] Per saldo is meer werken financieel meestal lonend. Voor ongeveer 40% van de mensen is de marginale druk lager dan 50% en voor ongeveer 80% van de mensen lager dan 60%. Figuur 17 toont de spreiding in de marginale druk en figuur 18 de gemiddelde druk.

Figuur 17 Spreiding marginale druk 2024
Bron: SZW



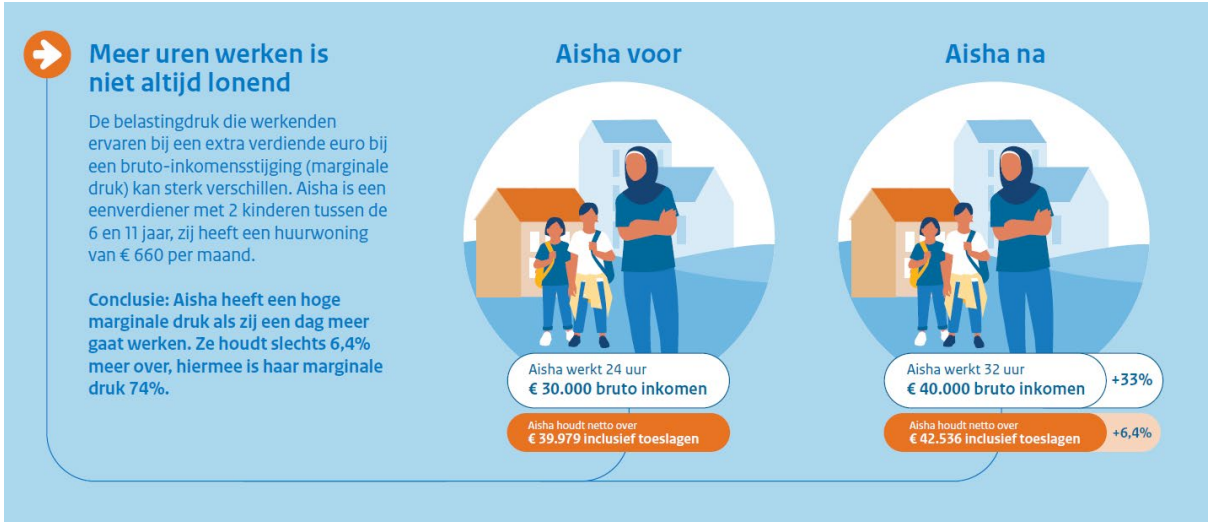
[91] *Jongen, E. e.a., Moeders gevoelig | Uren per week ongevoelig, Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders, CPB Policy Brief 2011/14.*
[92] *Gielen, M., H. Beens, Belastingdruk bij méér werken minder hoog dan vaak gedacht, ESB 108(4821), 2023.*
[93] *De harde inkomensgrens in de huurtoeslag is per 2020 afgeschaft door de Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen. Kamerstukken II 2017/18, 34 940, nr. 3.*

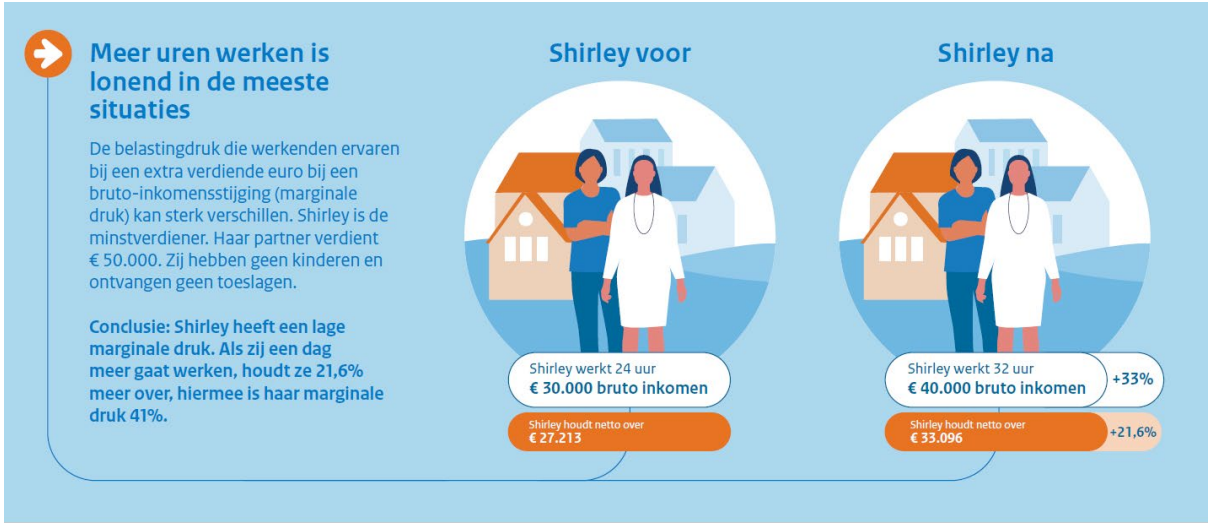
Figuur 18 Spreiding gemiddelde belastingdruk huishoudens
Bron: SZW



De grote spreiding in marginale druk komt vooral door de afbouw van inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen. Een hoge marginale druk gaat in de regel samen met een lage gemiddelde belastingdruk (inclusief toeslagen). Een huishouden dat weinig belasting betaalt en veel toeslagen ontvangt, heeft een lage gemiddelde druk. De gemiddelde druk kan ook negatief zijn: het besteedbaar inkomen is dan door de toeslagen hoger dan het bruto inkomen. De stapeling van de afbouw van meerdere toeslagen met het huishoudinkomen kan samen met de individuele belastingheffing leiden tot een hoge marginale druk. Of bij een individueel inkomen een toeslag wordt afgebouwd hangt af van huishoudkenmerken, zoals de woonsituatie, het inkomen van een eventuele partner en het aantal kinderen. Ongeveer 5% van de werkenden heeft een marginale druk die hoger is dan 70%. Behalve dat een hoge marginale druk meer werk (of een functie met een hoger inkomen) kan ontmoedigen, wordt een zeer hoge marginale druk als onrechtvaardig ervaren. Dat is terug te zien in de aangenomen motie over een maximum aan de marginale druk.[94]

[94] *Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 85, motie van de leden Grinwis en Omtzigt.*





4.5 De ondoorzichtigheid van het stelsel maakt problemen groter

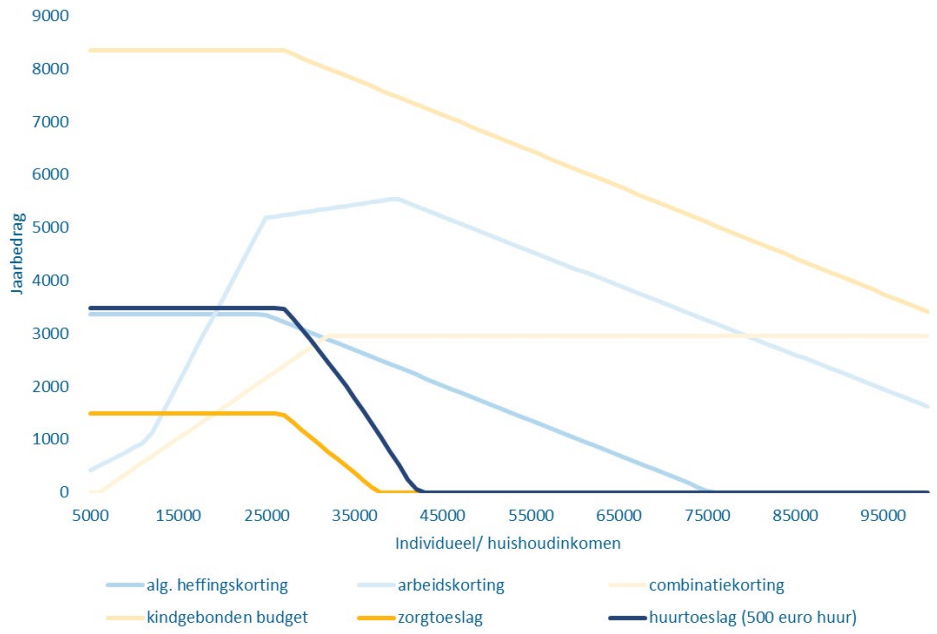
Het belastingen- en toeslagenstelsel is moeilijk te doorgronden voor mensen, waardoor de problemen met herverdeling en marginale druk in de praktijk groter worden. Het stelsel kent veel knoppen die niet allemaal met elkaar in lijn zijn, zoals de op- en afbouwtrajecten van heffingskortingen, zie een aantal voorbeelden in figuur 19. Aftrekposten compliceren het stelsel, het verschil tussen heffingskortingen en aftrekposten is onduidelijk voor burgers. De beperking van het tarief voor aftrekposten voorkomt dat hoge inkomens meer voordeel hebben van aftrekposten maar zorgt ook voor extra complexiteit. Daar komt de samenloop met andere inkomensafhankelijke regelingen nog bij zoals toeslagen en aanvullende minima-ondersteuning door gemeenten.

Een deel van de belastingplichtigen geeft aan moeite te hebben met belastingaangifte doen. Uit recent vragenlijstonderzoek komt naar voren dat een significant deel van de belastingplichtigen moeite heeft met o.a. het verzamelen van de benodigde informatie en het maken van de benodigde berekeningen voor hun aangifte inkomstenbelasting.[95] Tegelijkertijd

[95] *Kamerstukken 2023/24, 36 418, nr. 126, Onderzoek doenvermogen en knelpunten bij de IB-aangifte. Dit vragenlijstonderzoek is uitgevoerd onder een steekproef waarin de groep mensen die (veel) moeite hadden met hun aangifte enigszins was oververtegenwoordigd, waardoor de resultaten over de gerapporteerde knelpunten niet volledig representatief zijn.*

komt uit dit onderzoek ook naar voren dat de meerderheid van de belastingplichtigen geen of weinig knelpunten ervaart rondom hun aangifte. De diverse knelpunten komen vaker voor bij mensen met lagere inkomens, minder doenvermogen en beperktere lees- en digitale vaardigheden. Deze relatief kwetsbare groep zou dus in het bijzonder gebaat zijn bij een vereenvoudiging van ons belastingstelsel.

Figuur 19 Opbouwtrajecten en afbouwtrajecten 2024
Bron: SZW



De ondoorgrondelijkheid van het stelsel leidt onder andere tot niet-gebruik, waardoor fiscale regelingen voor inkomensherverdeling minder doeltreffend zijn. Als samenleving maken we het stelsel het meest ingewikkeld voor mensen die het stelsel het meest nodig hebben, maar de minste "bureaucratische vaardigheden" hebben.[96] Dit leidt tot niet-gebruik van (fiscale) voorzieningen, mogelijk onjuist gebruik van aftrekposten met correcties door de Belastingdienst in de aangiften tot gevolg en daarmee ook extra onzekerheid. Dit leidt ook tot extra werk voor de Belastingdienst. Niet-gebruik van fiscale regelingen is bijvoorbeeld terug te zien bij de giftenaftrek en de regeling specifieke zorgkosten.[97, 98] De evaluatie van de regeling specifieke zorgkosten laat zien dat door ongeveer 850.000 huishoudens gebruik wordt gemaakt van de aftrekpost, maar dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling beperkt zijn. Het doel – mensen met een beperking en/of chronische ziekte beter in staat stellen om maatschappelijk te participeren – is niet helder genoeg geformuleerd. Ook is de afbakening van de doelgroep (mensen met een beperking en/of chronische ziekte gecombineerd met beperkte draagkracht) zeer ingewikkeld. Een groot deel van de opgevoerde kosten is niet het gevolg van een beperking of chronische ziekte, en slechts ongeveer 38% van de mensen met een beperking en/of chronische ziekte heeft voordeel van de regeling. Het stelsel is nu voor mensen erg complex. Ook roept het vragen op dat mogelijk niet-effectieve zorg die niet via voorliggende regelingen (zoals de Zvw en de Wlz) vergoed kan worden, soms wel voor aftrek in aanmerking kan komen. Om de regeling te verbeteren is een verkenning gestart waarbij de formulering van een helder doel, het bereiken van de juiste doelgroep en voorzien in de benodigde middelen voorop staan. Onderzocht wordt of een fiscale regeling als landelijk vangnet noodzakelijk is als aanvulling op bestaande – landelijke en

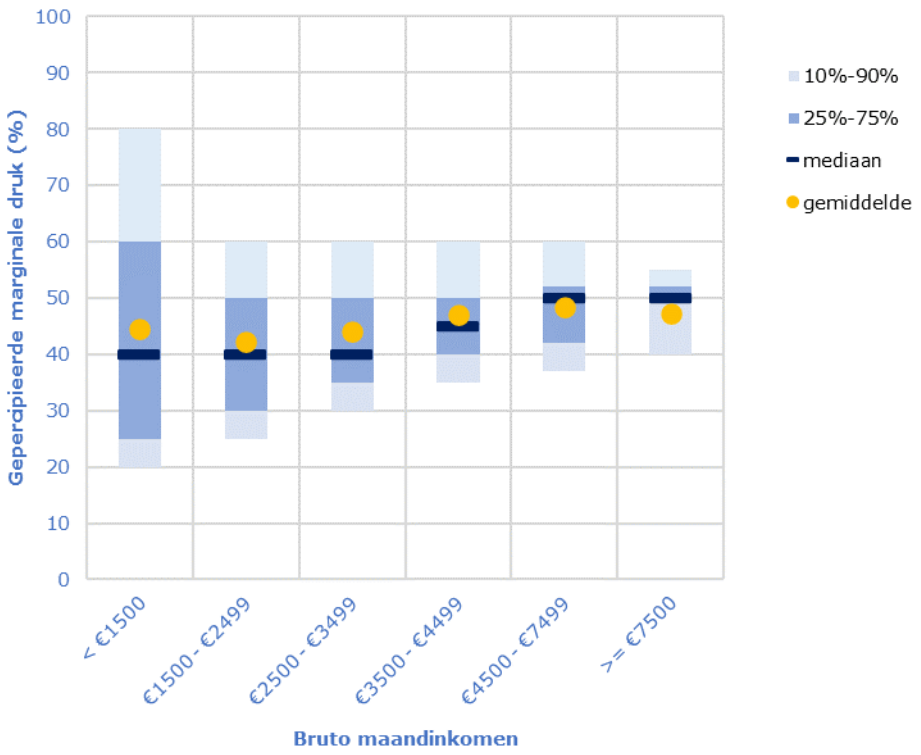
[96] *Abbringh, D.J., S. Berk, Het einde aan de zelfredzaamheid, new Financial Forum, 2021.*
[97] *Kamerstukken II 2016-2017, 34 552, nr. 77, Evaluatie giftenaftrek, Dialogic.*
[98] *Kamerstukken II 2021-2022, 35 925-XVI nr. 204, Evaluatie specifieke zorgkosten, Dialogic & Significant Public.*

gemeentelijke – regelingen (zorg & welzijn, sociale zekerheid). Daarbij worden ook alternatieven verkend, bijvoorbeeld overheveling van het budgettaire belang naar de voorliggende voorzieningen (Zvw, Wlz, Wmo, Participatiewet etc.) of de invoering van een andere niet-fiscale regeling.

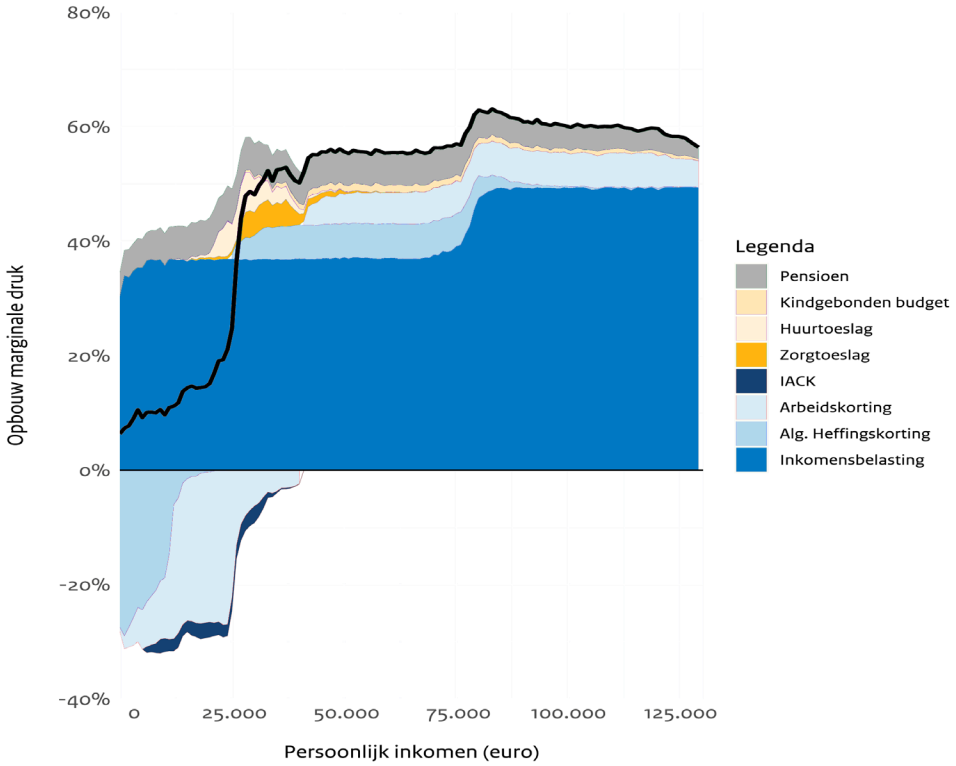
De ondoorgrondelijkheid zorgt er ook voor dat het voor veel werkenden onduidelijk is hoe een hoger uurloon of een langere werkweek zich vertalen in extra besteedbaar inkomen. Voorlopige conclusies uit de lopende evaluatie van de heffingskortingen bevestigen dat transparantie en communicatie belangrijk zijn om mensen aan het werk te krijgen. 1 op de 3 Nederlanders is er niet van overtuigd dat ze meer geld overhouden als ze meer gaan werken. 2 op de 3 Nederlanders geven aan het een beetje tot zeer waarschijnlijk te vinden dat ze meer geld overhouden als ze meer gaan werken. Ze onderschatten de mate waarin meer werken lonend is en overschatten de marginale druk. In werkelijkheid is de marginale druk slechts voor een relatief kleine groep heel hoog: voor 5% van de bevolking hoger dan 70% en vrijwel nooit hoger dan 100%. Figuur 20 geeft een beeld van de gepercipieerde marginale druk uit een onderzoek door DNB. Uit deze figuur kan worden afgeleid dat hogere inkomens de marginale druk onderschatten. Dat sluit inhoudelijk aan bij Duits onderzoek dat laat zien dat lage inkomens hun marginale druk overschatten en hoge inkomens de marginale druk onderschatten.[99] De werkelijke gemiddelde marginale druk en de onderdelen waaruit deze bestaat is weergegeven in figuur 21. Noors onderzoek laat zien dat mispercepties over marginale druk een rem kunnen vormen op het arbeidsaanbod.[100] Ingrepen in de belastingdruk kennen hierdoor in de praktijk in ieder geval niet automatisch de gewenste gedragseffecten.[101]

[99] *Blaufus, K. e.a., Perception of income tax rates: evidence from Germany, European Journal of Law and Economics, 40, 457-478, 2015.*
[100] *Kostøl, A. R., A.S. Myhre, Labor supply responses to learning the tax and benefit schedule, American Economic Review, 111(11), 3733-3766, 2021.*
[101] *Bosch, N. e.a., Non-bunching at kinks and notches in cash transfers in the Netherlands, International Tax and Public Finance, 1-24, 2019.*

Figuur 20 Verdeling gepercipieerde marginale druk (%) naar bruto maandinkomen
Bron: DNB Household Survey, bewerking DNB. Enquête afgenomen oktober-november 2022.



Figuur 21 Decompositie gemiddelde marginale druk 2024
Bron: SZW



De ondoorgrondelijkheid van het stelsel is maar deels te ondervangen met dienstverlening, en maakt een goede dienstverlening moeilijker. De mogelijkheden om met voorlichting een ingewikkeld stelsel begrijpelijk te maken zijn beperkt. Een stelsel met veel regelingen en grondslagen leidt tot extra klantcontacten en dat betekent een extra last op de uitvoering. Ook voor medewerkers van de Belastingdienst is het niet eenvoudig om op specifieke vragen van belastingplichtigen een helder antwoord te geven. Ook bijvoorbeeld het automatisch toekennen van fiscale voordelen stuit op bezwaren. De Belastingdienst kan op basis van informatie van derden veel gegevens voorinvullen, maar de Belastingdienst kan niet vaststellen of de vooringevulde gegevens compleet zijn. Een belastingplichtige kan nog andere inkomsten hebben (winst of resultaat uit overige werkzaamheden) of vermogen dat (nog) niet bij de Belastingdienst bekend is. De belastingplichtige heeft in beginsel een betere informatiepositie dan de Belastingdienst. Daarom is de belastingplichtige verantwoordelijk voor de juistheid van een belastingaangifte. Desalniettemin kan dienstverlening mensen helpen om meer gebruik te maken van hun fiscale rechten: zo attendeert de Belastingdienst jaarlijks mensen erop dat zij waarschijnlijk geld terugkrijgen wanneer zij alsnog aangifte doen. Deze zogenaamde "geld-teruggaaf brieven" bewegen een grote groep mensen ertoe om alsnog aangifte te doen waardoor zij vaak significante bedragen terugkrijgen.[102] Echter, een groep mensen reageert niet op de geldteruggaafbrief en doet zichzelf vermoedelijk tekort. Ook tools van derden zoals de Nibud WerkUrenBerekenaar kunnen mensen helpen om inzicht te krijgen in hun marginale druk. Tegelijkertijd hebben dergelijke tools als nadeel dat ze weer een actie vragen van mensen.

4.6 Beleidsaanbevelingen

Binnen het huidige stelsel zijn de mogelijkheden om de herverdelende rol van de inkomstenbelasting te versterken beperkt. De herverdelende rol van het belastingstelsel komt tot uiting in de progressie. Lage inkomens betalen relatief minder belasting dan hoge inkomens. Dat ruim een kwart van de volwassenen geen inkomstenbelasting betaalt, illustreert dat de ruimte voor verdere herverdeling naar lage inkomens beperkt is. Op twee onderdelen is er wel ruimte voor versterking van de herverdelende rol van de inkomstenbelasting. De huidige hoogte van de arbeidskorting kan ertoe leiden dat lage inkomens juist meer belasting betalen dan hoge inkomens (fiche A06). En de vrijstelling van de AOW-premie heeft als gevolg dat mensen met een gelijk bruto inkomen verschillend bijdragen aan het collectief (fiche H01).

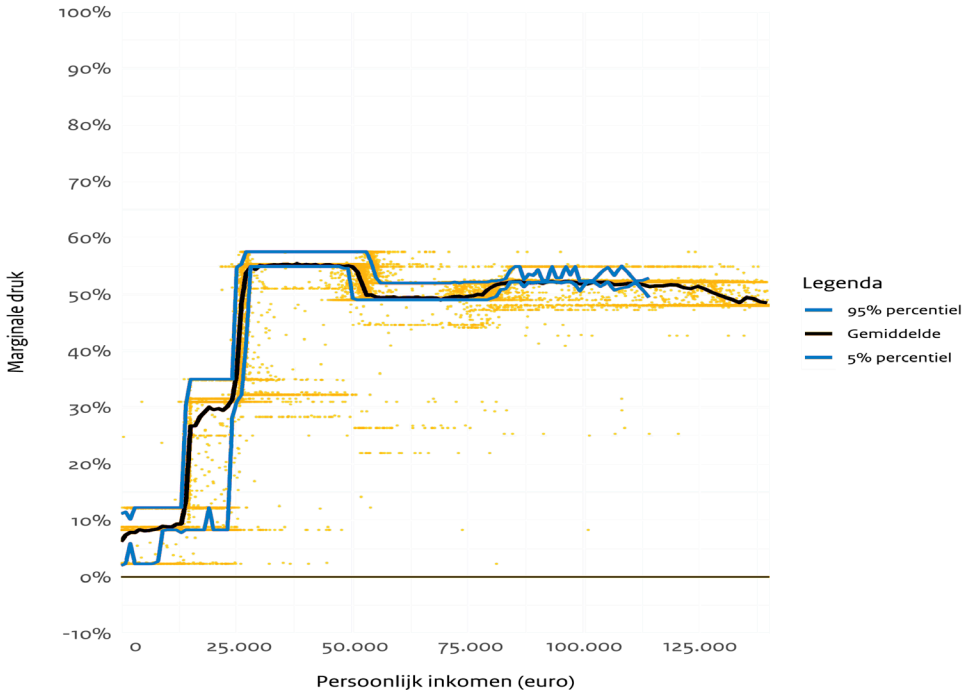
Wel zou binnen het huidige stelsel de transparantie kunnen worden vergroot. De marginale druk die nu in de afbouw van de algemene heffingskorting en arbeidskorting zit, kan vertaald worden in de zichtbare tariefstructuur (fiches A01 en A03). Er komen dan meer belastingschijven dan de huidige twee, maar in feite was door de afbouw van de heffingskortingen al sprake van een heleboel marginale tarieven. De tariefstructuur geeft dan voor werkenden in de regel direct inzicht in de marginale druk als gevolg van de loon- en inkomstenbelasting. Eventueel zou de begrijpelijkheid versterkt kunnen worden door het einde van de eerste schijf, het inkomen waarbij nu de algemene heffingskorting begint af te bouwen, te koppelen aan het minimumloon (fiche A04).

De onbegrijpelijkheid van het stelsel en de grote spreiding in de marginale druk kunnen eigenlijk alleen met minder overheidsingrijpen worden opgelost. Het lijkt mogelijk om op de lange termijn met een veel eenvoudiger stelsel zonder toeslagen, zonder heffingskortingen en

[102] *Belastingdienst, Belastingdienst verstuurt ruim 350.000 brieven voor teruggave over 2021, 2023.*

zonder aftrekposten een inkomensverdeling te bereiken die zich goed verhoudt tot de huidige situatie. En met een veel inzichtelijkere marginale druk die minder uitschieters heeft, zie figuur 22 (vergelijk met figuur 17 op pagina 73). Fiche A05 laat dit alternatieve stelsel zien met enkele inkomensonafhankelijke toelagen en progressievere belastingtarieven. Er blijft een beperkte arbeidskorting bestaan. Omdat de toelagen inkomensonafhankelijk zijn en in beginsel na het eenmalig doorgeven van een rekeningnummer automatisch kunnen worden verstrekt, is er geen onzekerheid over terugvorderingen en naar verwachting veel minder niet-gebruik. De systematiek is vergelijkbaar met de kinderbijslag, die je eenmalig bij de geboorte van het eerste kind aanvraagt en automatisch blijft ontvangen tot het jongste kind 18 jaar is. Ook hoeven de meeste mensen geen belastingaangifte meer te doen.

Figuur 22 Spreiding marginale druk na invoering van een eenvoudiger stelsel met een vergelijkbare inkomensverdeling (fiche A05)
Bron: SZW



Een vereenvoudiging heeft ook nadelen en vergt bovendien een lange adem. In de modelwereld scoort het eenvoudige stelsel minder goed dan het bestaande ingewikkelde stelsel. De inkomensverdeling blijft in grote lijnen gelijk, maar sommige huishoudens gaan er in (statische) koopkracht alsnog fors op vooruit en sommige andere huishoudens gaan er fors op achteruit. De inkomensondersteuning is minder precies. In de praktijk wordt dit deels gedempt door minder niet-gebruik. Een eenvoudiger stelsel erkent dat het niet mogelijk is om met steeds meer en steeds ingewikkeldere regels (die in theorie heel goed werken) in de praktijk voor ieder individu een passende uitkomst te bereiken. Maar voor de mensen die in het huidige stelsel relatief veel voordeel hebben van specifieke regelingen (denk bijvoorbeeld aan de eigenwoningregeling en de huurtoeslag) is het verlies daarvan per saldo te groot om op korte termijn op te kunnen vangen. Om de inkomenseffecten en de uitvoeringsconsequenties te beperken ligt daarom een gefaseerde invoering voor de hand. Ook het verlagen van de lasten op arbeid zou de negatieve inkomenseffecten kunnen matigen. Tot slot is het goed om te realiseren dat ook in een simpel stelsel de spanning blijft bestaan tussen herverdelen en het financieel laten lonen van werk.

Daarnaast zou de belasting op arbeid deels verschoven kunnen worden naar belastingen op andere grondslagen. Dit kan bijvoorbeeld door meer belasting te heffen op vermogen (zie hoofdstukken 7 en 8), vervuiling (zie hoofdstuk 9) of ongezond gedrag (zie hoofdstuk 10). In het genoemde eenvoudigere stelsel gebeurt dit deels al doordat alle fiscale regelingen in de inkomstenbelasting – behalve een kleine arbeidskorting – vervallen. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is het inkomen uit arbeid van huishoudens één van de belangrijkste belastinggrondslagen. Andere grondslagen, zoals het inkomen uit verschillende vormen van vermogen, zijn relatief kleiner. Ook milieubelastingen hebben een relatief beperkte opbrengst. Een verhoging van andere belastingen kan daardoor hooguit een deel van de lasten op arbeid vervangen.

Als het doel is om de financiële bestaanszekerheid te versterken, de transparantie te vergroten en/of werken meer te laten lonen, dan is een aantal beleidsrichtingen aan te bevelen. Deze zijn opgenomen in onderstaande tabel 5.

Tabel 5 Beleidsaanbevelingen voor bestaanszekerheid en werken moet lonen

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Financiële bestaanszekerheid	Verhogen van uitkeringen en eventueel toeslagen (zie bijvoorbeeld Commissie sociaal minimum).	
	Halveren arbeidskorting en aanpassen tarieven (A06)	Neutraal
Begrijpelijkheid	Vervangen afbouw algemene heffingskorting en arbeidskorting door meer belastingtarieven (A03)	Neutraal
Financiële bestaanszekerheid, begrijpelijkheid en werken moet lonen	In het verlengde van het gebruiken van de belastingtarieven voor herverdeling (A03) verdere stappen zetten richting een eenvoudig stelsel met een vergelijkbare inkomensverdeling en lagere marginale druk (A05)	Neutraal
Werken moet lonen	Lagere lasten op arbeid: lagere tarieven inkomstenbelasting	Derving (bestemming opbrengst maatregelen andere thema's)

5. Een goed functionerende arbeidsmarkt

Kernboodschappen

- Flexibele arbeid en arbeidsmigratie zijn, net als vaste dienstverbanden, belangrijk voor een goed werkende arbeidsmarkt. De fiscaliteit zou een neutrale rol moeten spelen ten aanzien van verschillende typen werkenden en arbeidsmigratie.
- De ongelijke fiscale behandeling van werkenden leidt tot verstoringen. Het draagt onder andere bij aan het grote aandeel zzp'ers op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarvan een deel in juridische zin eigenlijk werknemer is.
- Het is beter om activiteiten van ondernemers met positieve externe effecten te stimuleren dan het 'zijn' van een ondernemer. Een gelijkere fiscale behandeling van ondernemers en werknemers leidt bovendien tot een vereenvoudiging van het belastingstelsel. Dit sluit aan de bij het advies van de Commissie Regulering van werk.
- Ook de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) leidt bij het huidige niveau tot een ongelijke behandeling van werkenden. Het deel van de premie dat niet nodig is om de uitgaven te betalen, werkt in economische zin uit als een belasting op het hebben van werknemers. Een deel van de opbrengst van andere fiscale maatregelen kan worden ingezet om de Aof-premie te verlagen naast een verlaging van de IB-tarieven.
- Bij arbeidsmigratie speelt de fiscaliteit een bescheiden rol. Negatieve externe effecten, zoals de actuele druk op de woningmarkt, en signalen van onbedoeld gebruik en misbruik van de fiscale regelingen voor extraterritoriale kosten zijn reden deze tegen het licht te houden.

5.1 Maatschappelijke opgave

De arbeidsmarkt staat er in grote lijnen goed voor. Bijna tien miljoen Nederlanders hebben betaald werk. De Nederlandse arbeidsmarkt is niet alleen sterk maar ook krap. In verschillende sectoren zoals de ICT, de bouw, de zorg en het onderwijs is een groot tekort aan mensen.[103] Krapte op de arbeidsmarkt zal, mede door de vergrijzing, naar verwachting nog een langere tijd een probleem blijven. Naast de algemene uitdaging om de lastendruk op arbeid niet te zeer te laten oplopen en bij voorkeur te verlagen, zijn er zijn twee specifieke uitdagingen waar de fiscaliteit een rol speelt: het zeer grote aandeel zzp'ers en in mindere mate arbeidsmigranten.

Een maatschappelijke opgave is om het aantal zelfstandigen zonder personeel op een meer natuurlijk niveau te brengen. Niet omdat er iets mis is met zzp'ers, maar omdat in de praktijk een deel van de zzp'ers werk doet dat door de aard van het werk in juridische zin eigenlijk neerkomt op werk als werknemer. Als dan toch als zzp'er wordt gewerkt, heeft dat een aantal maatschappelijke nadelen, waaronder lagere belastinginkomsten en uitholling van het sociale zekerheidsstelsel. De sterke toename van het aantal zzp'ers is deels toe te schrijven aan de ongelijke behandeling van werkenden in de fiscaliteit: ondernemers betalen minder belasting dan werknemers. Paragraaf 5.2 beschrijft de bredere achtergrond en de rol van de fiscaliteit. In het verlengde van de discussie over een gelijkere fiscale behandeling van contractvormen ligt de gelijkere behandeling van de verschillende rechtsvormen van een onderneming.

[103] *DNB, Economische ontwikkelingen en vooruitzichten DNB, 2023.*

Een andere maatschappelijke opgave is de omgang met arbeidsmigratie. Ook met arbeidsmigratie op zich is niet iets mis. Het hoort bij een open economie met krapte: arbeidsmigranten kunnen bijdragen aan het groeivermogen van de Nederlandse economie en aan de houdbaarheid van de publieke voorzieningen. Arbeidsmigratie heeft echter negatieve externe effecten, in het bijzonder vanwege extra druk op de al krappe woningmarkt. Bovendien biedt arbeidsmigratie in algemene zin geen structurele oplossing voor een krappe arbeidsmarkt. De rol van de fiscaliteit is overigens relatief beperkt als het gaat om arbeidsmigratie. De negatieve externe effecten zijn wel aanleiding om (onbedoeld gebruik van) fiscale regelingen tegen het licht te houden in paragraaf 5.3. In het verlengde van de discussie over arbeidsmigratie komen ook grenswerkers aan bod.

In dit hoofdstuk gaat het vooral om neutraliteit in het belastingstelsel. Het heffen van belastingen heeft niet als doel om de keuze hoe werk wordt georganiseerd te beïnvloeden. Een ongelijke fiscale behandeling van verschillende vormen van werk kan echter wel bijdragen aan de wens om te werken als zzp'er of met zzp'ers, terwijl andere aspecten zoals de aard van het werk daarvoor bepalend zouden moeten zijn. Hetzelfde geldt voor de keuze voor een bepaalde rechtsvorm van een onderneming. Ook bij arbeidsmigratie en bij grenswerkers kunnen fiscale regelingen ongewenste en onbedoelde bijeffecten en gedragseffecten hebben.

5.2 Sterke toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel

5.2.1 Achtergrond en probleemschets

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt is belangrijk en wordt zowel ingevuld door werknemers als door zelfstandigen.[104] Bedrijven hebben behoefte aan flexibiliteit om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. In Nederland bestaan verschillende vormen van arbeid. Het merendeel van het werk wordt gedaan op basis van een arbeidsovereenkomst. Er zijn veel variaties mogelijk – denk aan oproepcontracten, uitzendcontracten of contracten met vaste urenomvang, zowel op tijdelijke als op vaste basis. Een belangrijk kenmerk van de arbeidsovereenkomst is dat het uiteindelijk de werkgever is die het economisch resultaat van het werk draagt. Naast werknemers vervullen zelfstandig ondernemers op meerdere manieren een belangrijke rol op de arbeidsmarkt. Zij verrichten zelfstandig werk, lopen zelf het risico bij de uitvoering van de werkzaamheden en dragen ook zelf het economisch resultaat. De groep zelfstandigen is (net als overigens de groep werknemers) heel divers: zij zijn onder uiteenlopende omstandigheden aan het werk en hebben verschillende persoonlijke voorkeuren rondom werk.[105]

De contractvorm waaronder wordt gewerkt is geen keuzeregime. Veel regels die ervoor dienen om werkenden te beschermen zijn verbonden aan de arbeidsovereenkomst. Denk bijvoorbeeld aan regels over verlof, scholing, arbeidsomstandigheden, loondoorbetaling bij ziekte, re-integratie bij arbeidsongeschiktheid en ontslagbescherming. Daarom zijn er afspraken, zowel nationaal als Europees, over wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst. De wijze waarop het werk is ingericht is bepalend voor de vraag of een werkende zelfstandig arbeid verricht, of dat 'in dienst van' een ander als werknemer doet. Voor zelfstandig ondernemers is de bescherming

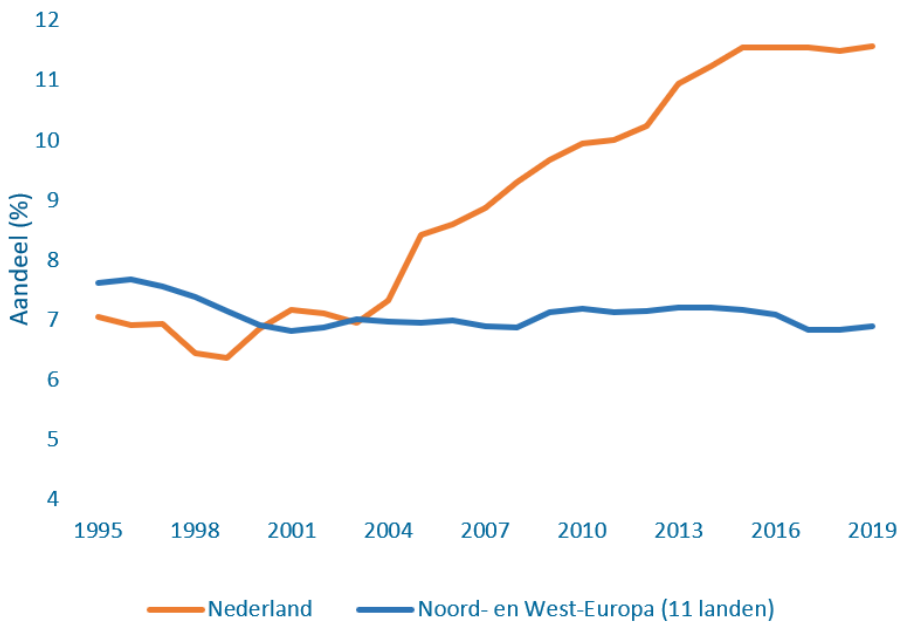
[104] *Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (MvT), www.internetconsultatie.nl, 2023.*
[105] *Zo kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen de zzp'er die producten of grondstoffen verkoopt aan klanten en de zzp'er die eigen arbeid of diensten aanbieden aan bedrijven en/of particulieren. De groep zzp'ers die arbeid of diensten aanbiedt kan onderverdeeld worden in zzp'ers die vooral voor zakelijke opdrachtgevers werken en degenen die vooral voor particuliere opdrachtgevers werken. Ook is er (fiscaal) onderscheid tussen zelfstandige ondernemers en mensen die meer incidenteel als zelfstandige werken, de zogenoemde resultaatgenieters.*

minder vergaand geregeld, ook in vergelijking met andere landen.[106] In omliggende landen zijn zelfstandigen vaak wel verplicht verzekerd tegen bijvoorbeeld ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ook het verschil tussen werknemers en zelfstandigen in het sparen voor de oude dag is in Nederland groter dan in andere landen. Ook zijn vaste werknemers in Nederland relatief vast. In vergelijking met andere landen kennen vaste werknemers in Nederland een relatief hoge mate van ontslagbescherming.

Veel zzp'ers verrichten in economische en juridische zin werk als werknemer.
Figuur 23 laat zien dat in Nederland in de afgelopen 25 jaar het aandeel zzp'ers aanzienlijk is gestegen en aanzienlijk hoger ligt dan gemiddeld in een aantal omliggende vergelijkbare landen.[107] Dat zou kunnen betekenen dat Nederland veel ondernemender is geworden. Volgens de OESO is de toename echter voor een belangrijk deel toe te schrijven aan institutionele verschillen.[108] De Commissie Regulering van werk volgt deze analyse.[109] Het is aannemelijk dat het voor een deel werkenden betreft die op papier zelfstandig ondernemer zijn, terwijl in economische en juridische zin sprake is van werk als werknemer. Ook de duidelijke toename van het aantal zzp'ers in maatschappelijke sectoren, zoals de zorg, het onderwijs en de kinderopvang wijst in die richting. Er is immers geen reden om te veronderstellen dat het type werk in deze sectoren dusdanig veranderd is, dat er substantieel meer met zelfstandigen gewerkt zou moeten worden.[110] Ook de cijfers van de pilot webmodule, die in 2021 is geïntroduceerd als pilot om voor opdrachtgevers een indicatie te geven of ze een zelfstandige mogen inhuren voor een klus, kleuren de hiervoor genoemde indruk in. Op basis van deze pilot kan een grove[111] inschatting worden gemaakt van hoeveel zelfstandigen mogelijk werknemer zijn. Deze inschatting komt uit op circa 20 procent wat neerkomt op ruim 200.000 situaties van werkenden waar sprake kan zijn van (op papier) zelfstandigen die eigenlijk werknemer zijn.[112] Kijkend naar figuur 23 zou dit aandeel zelfs nog aanzienlijk hoger kunnen liggen.

[106] *OESO, 'Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work', 2019.*
[107] *Jansen, J., Groot aandeel zelfstandigen lijkt gevolg van nationaal beleid, ESB, 2021.*
[108] *OESO, 'Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work', 2019.*
[109] *Commissie Regulering van werk, In wat voor land willen wij werken?, Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk, 2021.*
[110] *Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (MvT), www.internetconsultatie.nl, 2023.*
[111] *Het is een grove inschatting omdat de webmodule niet specifiek gemaakt is met het doel het aantal schijnzelfstandigen te meten.*
[112] *Deze 20% is gebaseerd op de combinatie van het percentage van de zzp'ers die arbeid of diensten leveren aan vooral zakelijke opdrachtgevers (omdat die qua aard van het werk kunnen lijken op werknemers, aandeel is 46 procent) en het percentage van de gevallen in de webmodule waaruit een indicatie van dienstbetrekking komt (ongeveer 44 procent). 44 procent van 46 procent komt neer op ongeveer 20 procent. Omvang van de steekproef uit de webmodule is 6.600 arbeidsrelaties waarvoor de webmodule is ingevuld. Zie hiervoor bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31 311, nr. 240. Bron van het percentage zzp'ers die arbeid of diensten leveren aan vooral zakelijke opdrachtgevers: CBS, TNO, Zelfstandigen Enquête Arbeid, 2023.*

Figuur 23 Aandeel zzp'ers in werkgelegenheid
Bron: Eurostat, ESB[113]



Een onjuiste contractvorm veroorzaakt meerdere maatschappelijke problemen.[114] Aan een onjuiste kwalificatie als zelfstandige zijn belangrijke risico's verbonden, voor de werkende zelf én voor de samenleving. Het leidt ertoe dat deze werkenden niet adequaat worden beschermd tegen bepaalde risico's die bij het werk horen, zoals werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en (afgezien van de AOW) ouderdom en ontslag. Dat geldt zowel aan de onderkant van de arbeidsmarkt als in het midden- en hogere segment. Deze risico's kunnen bij financieel kwetsbare werkenden ook leiden tot stress, wat negatief kan doorwerken op hun doenvermogen. Een ander nadeel van de onjuiste contractvorm is dat het de onderlinge solidariteit van werknemers ondermijnt. Dit komt doordat mensen met een relatief laag risico op bijvoorbeeld werkloosheid of ziekte – vaak de wat hogere inkomens – zich aan de solidariteit kunnen onttrekken door op papier als zelfstandige te werken. Gevolgen zijn een lagere belastingopbrengst, een lagere verzekeringsgraad en minder pensioenopbouw. Dit kan leiden tot een toekomstig hoger beroep op sociale voorzieningen (bijstand, toeslagen). Ook leidt het tot oneerlijke concurrentie, zowel tussen werkenden onderling als tussen werkgevenden (werkgevers en opdrachtgevers) onderling. Een bedrijf met werknemers met een fatsoenlijk loon kan bijvoorbeeld moeilijk concurreren met een bedrijf dat werkt met zzp'ers met (te) lage tarieven. Een groter aandeel zzp'ers kan in een organisatie tot slot negatieve gevolgen hebben voor de verdeling van de werkdruk, onderlinge verhoudingen, de mate van innovatie en zelfs de continuïteit.

5.2.2 Oorzaken

Het kan voor individuele werkenden aantrekkelijk zijn om als zzp'er te werken en voor individuele werkgevenden aantrekkelijk zijn om met zzp'ers te werken. Individuele werkenden en werkgevenden (werkgevers en opdrachtgevers) kunnen een gezamenlijk belang hebben om werk op papier vorm te geven als opdracht aan een zelfstandige, ook als in economische en juridische zin feitelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. Vaak speelt voor

[113] *De referentiegroep bestaat uit België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.*
[114] *Deze redenen worden genoemd in Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (MvT), www.internetconsultatie.nl, 2023.*

tenminste één van beide partijen een financiële reden mee. In sommige kraptesectoren zijn er werkenden die alleen als zelfstandige aan de slag willen, of zich alleen willen laten inhuren via hun bv. Een reden kan bijvoorbeeld zijn dat ze meer willen verdienen dan de cao-lonen of onder betere voorwaarden willen werken, zoals met minder onregelmatige diensten. Ook de fiscale voordelen voor ondernemers kunnen een rol spelen. Het belang voor de werkgevende om hiermee in te stemmen is dat het werk gedaan moet worden en ze geen alternatief hebben. In andere sectoren waar de werkenden een slechte onderhandelingspositie hebben, kan het zijn dat werkenden onder druk van de werkgevende aan de slag gaan als zzp'er. Het financiële voordeel voor de werkgevende is dan dat zzp'ers hun arbeid tegen een lager tarief kunnen aanbieden door te bezuinigen op verzekeringen en door eventuele fiscale voordelen door te berekenen in hun prijzen.

Daarnaast kan er onzekerheid zijn bij werkenden en werkgevenden over de juiste contractvorm. Er is een grijs gebied. Dat maakt dat er onzekerheid kan zijn over de vorm waarin de arbeid wordt verricht. De behoefte aan meer duidelijkheid over de vraag in welke situatie in de hedendaagse arbeidsmarkt sprake is van een arbeidsovereenkomst was de aanleiding voor een wetsvoorstel dat het kabinet Rutte IV in internetconsultatie heeft gebracht.[115, 116] Dit wetsvoorstel verduidelijkt het wettelijke onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen en biedt werkenden en werkgevenden praktische hulpmiddelen voor het bepalen van de juiste contractvorm.

Tot slot is de handhaving op juiste contractvorm lange tijd grotendeels afwezig geweest en bovendien in de praktijk heel lastig. Handhaving is in de praktijk afhankelijk van informatie die afkomstig is van individuele werkenden en werkgevenden, die juist een gezamenlijk belang kunnen hebben bij een onjuiste contractvorm. De beoordeling van de arbeidsrelatie[117] heeft niet enkel consequenties voor het arbeidsrecht, maar ook voor de sociale zekerheid en de fiscaliteit. De kwalificatie is onder andere van belang voor de afdracht van loon- en inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, bijdrage Zorgverzekeringswet en pensioenopbouw. De handhaving op de juiste contractvorm is voor een belangrijk deel belegd bij de Belastingdienst, omdat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor handhaving op de naleving van een juiste inhouding van loonheffing en de juiste afdracht van premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zorgverzekeringwet. Sinds de invoering van de Wet DBA en de afschaffing van de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) geldt een handhavingsmoratorium voor de loonheffingen.[118] Het handhavingsmoratorium beperkt de mogelijkheden voor de Belastingdienst om correcties op te leggen. Het moratorium is verschillende keren verlengd. Het demissionaire kabinet heeft het voornemen uitgesproken om het handhavingsmoratorium per 1 januari 2025 af te schaffen. Het in de vorige paragraaf genoemde wetsvoorstel biedt ook de Belastingdienst meer duidelijkheid en daardoor meer houvast voor handhaving. Onder het handhavingsmoratorium verricht de Belastingdienst overigens wel handhavingsactiviteiten, onder andere in de vorm van boekenonderzoeken voor de loonheffingen bij de opdrachtgever. Als de Belastingdienst naar aanleiding van een boekenonderzoek een onjuiste contractvorm van de arbeidsrelatie constateert, richt de Belastingdienst zich op herstel naar de toekomst, tenzij sprake is van kwaadwillendheid of tenzij een eerdere aanwijzing niet is opgevolgd. In deze twee gevallen kunnen wel correctieverplichtingen, naheffingsaanslagen en een eventuele boete worden opgelegd.

[115] *Kamerstukken II 2022/23, 31 311, nr. 246, Voortgang werken met en als zelfstandige(n).*
[116] *Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (MvT), www.internetconsultatie.nl, 2023.*
[117] *Aan de hand van artikel 7:610 BW.*
[118] *In 2016 is met de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties de verklaring arbeidsrelatie (VAR) afgeschaft. De risico's voor een onjuiste arbeidsrelatie lagen voordien helemaal bij de werkende. Ook toen vond in de praktijk geen adequate handhaving plaats.*

5.2.3 Rol fiscaliteit

De fiscaliteit draagt bij aan de problematiek op de arbeidsmarkt doordat verschillende vormen van werk fiscaal ongelijk worden behandeld. Dit hoofdstuk onderscheidt drie fiscale vormen waarin arbeid kan worden belast. De eerste is het loon van een werknemer. Er zijn ongeveer 8,2 miljoen werknemers.[119] De tweede vorm is de winst van een zelfstandig ondernemer in box 1 (IB-ondernemer). Er zijn ongeveer 1,3 miljoen IB-ondernemers, waarvan 1,1 miljoen zonder personeel en 0,2 miljoen met personeel. De derde vorm is het inkomen van iemand die werkt voor een bedrijf (een rechtspersoon, vaak een bv), waarvan diegene tenminste 5% van de aandelen bezit. Deze derde werkende is de directeur-grootaandeelhouder (dga) genoemd. Er zijn iets minder dan 0,3 miljoen dga's waarvan ongeveer de helft zonder personeel en de helft met personeel. De drie werkenden kunnen in de praktijk heel verschillend maar ook heel vergelijkbaar werk doen, bijvoorbeeld communicatieadvies geven of huizen schilderen. Echter: voor de belastingen is de ene werkende de andere niet.

Belastingen: de ene werkende is de andere niet

- Werknemer. Het inkomen van de werknemer wordt progressief belast in box 1. Het toptarief is 49,5%.
- IB-ondernemer. Het inkomen van de IB-ondernemer wordt progressief belast in box 1. Door verschillende fiscale regelingen zoals de zelfstandigenaftrek (€ 3.750 in 2024; afbouwend naar € 900 in 2027) en de MKB-winstvrijstelling (in 2024 13,31%, structureel 12,7%) is de belastingdruk lager dan bij werknemers.[120]
- Directeur-grootaandeelhouder. Het inkomen van de dga wordt voor een deel – hetgeen wordt uitgekeerd als loon, in beginsel tenminste het gebruikelijk loon (in 2024 tenminste € 56.000) – progressief belast in box 1. De rest van het inkomen wordt als winst in de bv progressief belast met Vpb. Op het moment dat de bv het inkomen uitkeert aan de dga, wordt het progressief belast in box 2.

Behalve belastingen kunnen ook premies tot verschillen leiden. Dat vraagt om meer uitleg. Tegenover een premie staat vaak een recht. Tegenover een verzekeringspremie staat bijvoorbeeld het recht op een uitkering als een bepaald risico zich voordoet. Tegenover een pensioenpremie staat het recht op een pensioenuitkering op latere leeftijd. Als de premie niet in verhouding staat tot de waarde van het recht, dan is in economische zin sprake van een belasting. Dat is in de huidige situatie het geval bij de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). De Aof-premie werkt uit als een extra belasting van 1,5% over het loon van werknemers in vergelijking met andere werkenden.

De verschillende manieren waarop werkenden worden belast leiden tot aanzienlijke verschillen in de gemiddelde belastingdruk. Figuur 24 laat zien dat vooral de IB-ondernemer minder zwaar wordt belast. Voor een gedeelte is dit tijdelijk vanwege de gefaseerde afbouw van de zelfstandigenaftrek. Er zijn verschillende aannames nodig om een zo neutraal mogelijke vergelijking te maken. In de figuur is rekening gehouden met vergelijkbare kosten voor verzekering tegen arbeidsongeschiktheid en een vergelijkbare pensioenopbouw. Ook is er rekening mee gehouden dat de IB-ondernemer en de dga in hun eigen inkomen moeten voorzien bij ziekte

[119] *Cijfers uit CBS Statline, Arbeidsdeelname; kerncijfers seizoen gecorrigeerd, 2023 3e kwartaal, gecombineerd met CBS, TNO, Factsheet Zelfstandigen Enquête Arbeid, 2023. Werkenden zijn ingedeeld naar hun belangrijkste inkomensbron. In de praktijk zijn er ook veel werkenden die bijvoorbeeld parttime werknemer zijn en parttime IB-ondernemer of dga.*

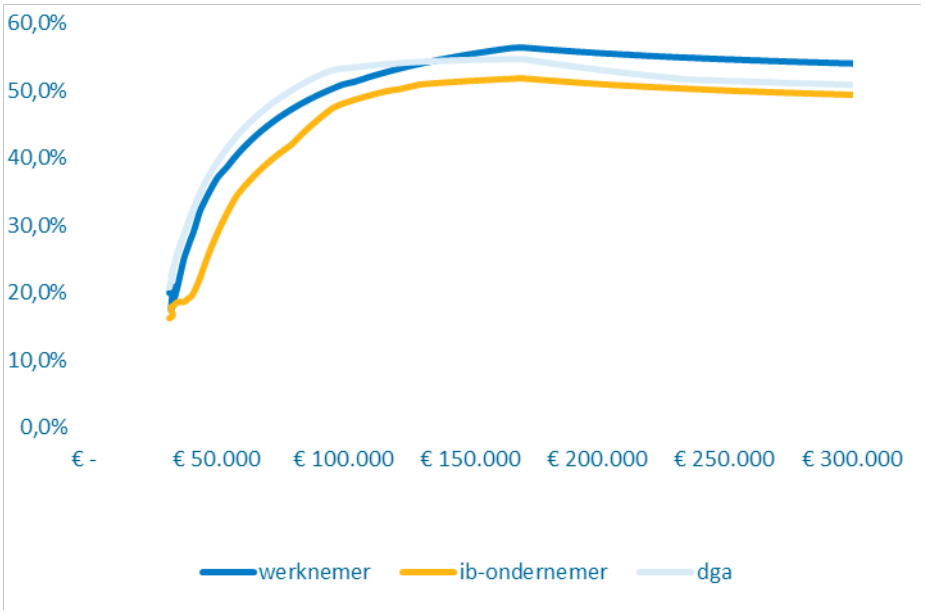
[120] *Er loopt momenteel een periodieke evaluatie van de ondernemersregelingen.*

of werkloosheid. Aangenomen is dat zij hiervoor netto evenveel geld opzijzetten als werknemers. Dit bedrag telt niet mee bij de berekening van hun besteedbaar inkomen. In de praktijk hoeven deze aannames niet op te gaan. Ondernemers kunnen ervoor kiezen om zich beter, minder goed of helemaal niet te verzekeren. Als ze zich verzekeren bij een particuliere verzekeraar zullen de premies en de polisvoorwaarden sterker uiteenlopen dan bij werknemers. Een andere veronderstelling is dat de dga alle winst van zijn bv direct uitkeert. In de praktijk kunnen dga's de uitkering van winst uitstellen; door te lenen van de eigen bv kunnen ze in privésfeer desgewenst alsnog over een deel van het inkomen beschikken (zie hoofdstuk 7).

Het fiscale voordeel voor IB-ondernemers kan een stimulans zijn om als zzp'er aan de slag te gaan. Zelfstandigen zonder personeel vervullen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt. Er kunnen allerlei motieven zijn om als zzp'er aan de slag te willen gaan. De fiscaliteit zou hierbij een neutrale rol moeten spelen en veel zzp'ers geven aan dat de fiscaliteit een ondergeschikte rol speelt.[121] Ook zonder extra fiscale stimulans zouden zij ondernemen. In figuur 24 valt op dat met name IB-ondernemers minder belasting betalen dan werknemers en dga's. Er is geen sprake van marktfalen dat aanleiding voor deze ongelijke behandeling geeft. Ondernemers hebben soms te maken met andere kosten en risico's dan werknemers, maar deze kosten en risicos zouden in een markteconomie tot uiting moeten komen in de prijzen van hun producten en diensten. Een werkgever/opdrachtgever kan dan bijvoorbeeld een afweging maken tussen het inhuren van een IB-ondernemer en het in dienst nemen van een werknemer. Bij een werknemer maken deels vergelijkbare kosten onderdeel uit van de loonkosten.

[121] *CBS, TNO, Wat zijn redenen om zzp'er te worden?, Zelfstandigen Enquête Arbeid, 2023.*

Figuur 24 Gemiddelde belastingdruk naar inkomen voor weknemers, IB-ondernemers en dga's in 2024
Bron: Ministerie van Financiën



Behalve belastingen pakken ook premies niet neutraal uit. Het belangrijkste voorbeeld is de premie voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) die wordt betaald door werkgevers over het loon van werknemers. De Aof-premie is structureel veel te hoog voor het doel waar de premie voor bedoeld is. Tabel 6 laat zien dat het verschil de afgelopen jaren gemiddeld ruim € 4 miljard bedraagt.

Tabel 6 Premiebaten en lasten Arbeidsongeschiktheidsfonds
Bron: 2021-22 UWV jaarverslag, 2023-24 CPB MEV 2024

	2021	2022	2023	2024
Premiebaten	19,2	19,2	21,8	24,7
Lasten	14,3	15,1	17,5	19,2
Verschil	**4,9**	**4,0**	**4,3**	**5,5**

Het verschil tussen de premiebaten en de lasten duidt erop dat de premie niet in verhouding staat tot de waarde van het recht dat tegenover deze premie staat. Daardoor werkt de Aof-premie in economische zin voor een deel als een belasting op het in dienst hebben van werknemers. Het gaat om een belasting van ongeveer 1,5% over het loon tot het maximumpremieloon (€ 71.628 in 2024). Deze verkapte belasting op werknemers is niet verwerkt in figuur 24. De te hoge Aof-premie leidt ertoe dat werkgevers minder loonruimte hebben. Het CPB veronderstelt dat het nadeel van de te hoge premie voor 80% ten laste komt van werknemers.[122] Ook de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw – die door werkgevers en zelfstandigen wordt afgedragen –

[122] *Op basis van CPB, Kansrijk Belastingbeleid 2020. Volgens het CPB is de vraagelasticiteit in Nederland groter dan de aanbodelasticiteit.*

leidt tot een verschil in de behandeling van werknemers, IB-ondernemers en dga's; hier is in de figuur wel rekening mee gehouden.

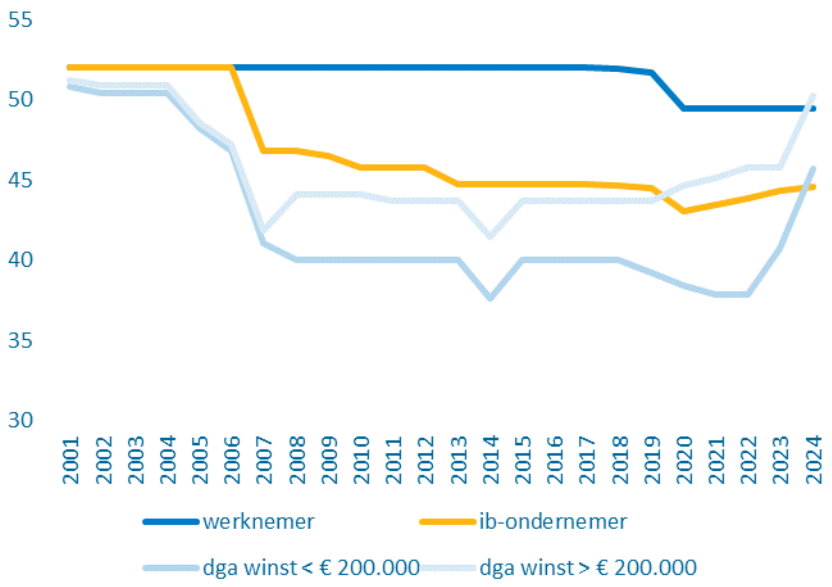
5.2.4 Rechtsvormneutraliteit

Een ander gevolg van een ongelijke fiscale behandeling van werkenden is dat het de keuze voor een rechtsvorm kan beïnvloeden. De keuze voor een rechtsvorm hangt idealiter af van de aard van de onderneming, waaronder de manier waarop met anderen wordt samengewerkt en de mate van aansprakelijkheid. De fiscaliteit zou hierin een neutrale rol moeten spelen, maar doet dat nu niet. Voor ondernemingen met weinig financiële buffers en een relatief lage winstverwachting, is de IB-onderneming fiscaal vaak het meest aantrekkelijk. Enerzijds vanwege de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling en anderzijds vanwege het gebruikelijk loon van tenminste € 56.000 (2024) dat bij de dga progressief wordt belast, maar door veel zelfstandigen niet kan worden opgebracht. Voor ondernemingen met een hoge winstverwachting is de bv fiscaal vaak aantrekkelijker, vanwege tariefverschillen en de mogelijkheid om het betalen van belasting deels uit te stellen. De fiscaliteit is dus niet neutraal. Ook gedragseffecten kunnen de rechtsvormkeuze beïnvloeden. De ene ondernemer is meer risicoavers dan de andere.[123] Het gevraagde doenvermogen verschilt ook per rechtsvorm. En mensen, en dus ook ondernemers, zijn geneigd bij een eenmaal gemaakte keuze te blijven.[124]

Om grip te houden op een evenwichtige behandeling van verschillende rechtsvormen wordt beleidsmatig gekeken naar de toptarieven. Bij de invoering van het huidige belastingstelsel in 2001 waren deze ongeveer gelijk voor de verschillende typen werkenden. Dit wordt het "globaal evenwicht" genoemd. Figuur 25 laat zien dat de toptarieven door de jaren uit elkaar zijn gegroeid door beleidskeuzes die niet zijn gemotiveerd vanuit het globaal evenwicht. De afgelopen jaren zijn de toptarieven dichter bij elkaar gekomen, maar er zijn nog steeds verschillen.

[123] *Kihlstrom, R.E., J.J. Laffont, A general equilibrium entrepreneurial theory of firm formation based on risk aversion. Journal of political economy, 87(4), 719-748, 1979.*
[124] *Samuelson, W., R. Zeckhauser, Status quo bias in decision making. Journal of risk and uncertainty, 1, 7-59, 1988.*

Figuur 25 Ontwikkeling marginale toptarieven op het inkomen van een werknemer, IB-ondernemer en dga
Bron: Ministerie van Financiën



5.2.5 Oplossingsrichting: het gelijker belasten van alle werkenden

Het is een beter idee om activiteiten van ondernemers met positieve externe effecten te stimuleren dan het 'zijn' van ondernemer. Zie box 'Het stimuleren van het mkb'. Ook het wegnemen van onnodige hobbels voor bedrijven is verstandig overheidsbeleid. Anders dan het stimuleren van het 'zijn' van ondernemer, leidt het stimuleren van activiteiten met positieve externe effecten niet tot verstoringen op de arbeidsmarkt.[125] Ook volgens de Mirrlees Review[126] is het niet verstandig om fiscale voordelen te verbinden aan het zijn van ondernemer. Daarvoor is de groep ondernemers onderling te verschillend. Lang niet alle ondernemers zijn bijvoorbeeld innovatief. En het stimuleren van het zijn van ondernemer kan leiden tot (op papier) zelfstandigen die eigenlijk werknemer zijn. Vanuit de arbeidsmarkt geredeneerd is een zo gelijk mogelijke belasting voor werknemers, IB-ondernemers en dga's optimaal.

Het mkb en het stimuleren van werkgelegenheid en bedrijvigheid.

Er wordt vaak bepleit om specifiek het midden- en kleinbedrijf (mkb) lager te belasten, waarbij het dan vooral lijkt te gaan om kleinere werkgevers. Volgens een gangbare CBS-definitie gaat het bij het mkb om alle bedrijven tot 250 werkenden. Dat zijn bijna alle bedrijven in Nederland. Van de 2,3 miljoen bedrijven zijn er minder dan 4.000 (minder dan 0,2%) met meer dan 250 werkzame personen.[127] Dat roept de vraag op of er beleidsmatige redenen zijn om alle bedrijven of specifiek het mkb met subsidies of fiscale voordelen te stimuleren, en zo ja, wat dan verstandige instrumenten zijn.

[125] *Generieke stimulering kan ook andere markten verstoren. Als bijvoorbeeld alle winkeliers een subsidie ontvangen, kan dit een opdrijvend effect hebben op de huren van winkelpanden.*
[126] *Adam, S. e.a., Tax by design, Institute for Fiscal Studies, 2011.*
[127] *CBS StatLine - Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm.*

Het is in het algemeen verstandig beleid om activiteiten van bedrijven met positieve externe effecten financieel te stimuleren. Als een onderneming de kosten van bepaalde activiteiten volledig zelf moet dragen, terwijl de baten voor een deel toevallen aan de maatschappij als geheel, zouden deze activiteiten vanuit welvaartsperspectief te weinig van de grond kunnen komen. Dat is een gangbare economische reden om deze activiteiten vanuit de overheid financieel te stimuleren. Gedacht kan worden aan het stimuleren van investeringen, vergroening en innovatie. Daar bestaan in Nederland verschillende subsidieregelingen en fiscale regelingen voor. Denk bijvoorbeeld aan de fiscale energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA), en de mogelijkheid om milieu-investeringen willekeurig af te schrijven (VAMIL) of – voor innovatie – de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) en de innovatiebox. Voor het stimuleren van activiteiten met specifiekere of bijvoorbeeld regionale positieve externe effecten zijn subsidieregelingen het meeste geëigende instrument.

Ook het verlagen van de lasten op arbeid is economisch verstandig en financieel gunstig voor bedrijven, en dus ook voor het mkb. Een belangrijke kostenpost voor het mkb zijn de kosten van personeel. Bovendien is er krapte op de arbeidsmarkt. Het verlagen van de lasten op arbeid is direct of indirect goed voor het mkb. Het verlagen van de werkgeverslasten – met name de Aof-premie – zorgt direct voor lagere loonkosten. Ook het verlagen van de tarieven in de inkomstenbelasting heeft een gunstig effect voor het mkb. Lagere lasten op arbeid leiden tot een toename van het arbeidsaanbod en hebben een drukkend effect op de lonen. Bovendien zijn ondernemers ook werkenden, dus ze profiteren ook zelf als persoon van lagere lasten op arbeid.

Tot slot is het verstandig beleid om onnodige hobbels die bedrijven ervaren weg te nemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om hobbels aan de financieringskant van bedrijven waar de overheid met borgstellingen en garantieregelingen markten beter laat functioneren. Ook het tegengaan van onnodige regeldruk en bijvoorbeeld de introductie van de mkb-toets voor nieuw beleid zorgen voor minder obstakels bij het ondernemen. Bedrijven zijn ook gebaat bij goed overheidsbeleid in algemene zin. Ze profiteren ook van overheidsbeleid op het gebied van scholing die aansluit bij de praktijk, infrastructuur die nodig is voor verduurzaming en bereikbaarheid, mededingingsrecht dat zorgt voor een gelijk speelveld en een politie en justitie waar ondernemers indien nodig op kunnen rekenen.

Het gelijker belasten van werkenden helpt het aantal zelfstandiger op een meer natuurlijk niveau te brengen en leidt tot een vereenvoudiging van het stelsel. Voorgaande kabinetten hebben al een aantal maatregelen genomen in deze richting. Dit is steeds gefaseerd, mede om ondernemers gelegenheid te geven om bij hun prijsstelling rekening te houden met de maatregelen. Zo wordt de zelfstandigenaftrek gefaseerd afgebouwd naar € 900 in 2027. De MKB-winstvrijstelling gaat omlaag naar 12,7% in 2025. Een volgend kabinet zou een volgende stap kunnen zetten. In het vervolg van deze paragraaf is een consistente combinatie van maatregelen uitgewerkt. In deze combinatie worden IB-ondernemers en dga's die in het lage box 2-tarief vallen zoveel mogelijk gelijk belast, om op dit punt rechtsvormneutraliteit te bereiken. Beiden worden nog wel lager belast dan werknemers. Er blijft in deze variant dus een fiscale stimulering voor ondernemerschap voor IB-ondernemers en dga's die onder het lage box 2-tarief vallen. Figuur 26 laat zien dat dit pakket inderdaad leidt tot een gelijkere fiscale behandeling. Ten opzichte van

figuur 24 liggen de lijnen dichter bij elkaar. Tabel 7 geeft een overzicht van de huidige parameters en de parameters bij het gelijker belasten van alle werkenden. Het vervolg van deze paragraaf bevat een toelichting.

Tabel 7 Huidige parameters en parameters bij het gelijker belasten van alle werkenden

	HUIDIG	GELIJKER BELASTEN ALLE WERKENDEN
Vpb-tarief t/m € 200.000	19%	
Vpb-tarief vanaf € 200.000	25,8%	
Vpb-tarief (uniform)		24%
Box 2-tarief t/m € 67.000	24,5%	29,5%
Box 2-tarief vanaf € 67.000	33%	33,5%
Zelfstandigenaftrek	€ 900 (2027)	€ 0 (gefaseerd)
Startersaftrek	€ 2.123	€ 0 (gefaseerd)
MKB-winstvrijstelling	12,7% (2025)	8,3% (gefaseerd)
Aof-premie kleine werkgevers	6,18%	4,68%
Aof-premie grote en middelgrote werkgevers	7,54%	6,04%

Een stap richting het gelijker belasten van werkenden is in lijn met het advies van de Commissie Regulering van werk. Op onderdelen gaat dat advies een stap verder, zie kader.

De Commissie Regulering van werk adviseert:[128]

- de huidige ondernemersfaciliteiten (inclusief de mkb-winstvrijstelling) volgens een herkenbaar tijdpad spoedig af te bouwen;
- voor de dga (zijn aandeel in) de winst van de vennootschap onmiddellijk te belasten, zo veel mogelijk als arbeidsinkomen;[129] en
- fiscale faciliteiten voor ondernemers (incl. dga's) te richten op het in de onderneming aangewende kapitaal in de vorm van een vermogens- of een (algemene) investeringsaftrek.[130]

Het startpunt van de variant is het uniformeren van het Vpb-tarief. Bij dit pakket hoort ook het uniformeren van het Vpb-tarief. De bedoeling is om naar individueel inkomen belasting te heffen en de hoogte van de winst van een bv zegt niets over het inkomen van de individuele aandeelhouders. Zonder uniform Vpb-tarief is het niet goed mogelijk om werkenden ongeveer gelijk te belasten (zie voor de overwegingen hoofdstuk 6 en 7). Uitgegaan is van een uniform Vpb-

[128] *Commissie Regulering van werk, In wat voor land willen wij werken?, Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk, p.79, 2021.*

[129] *Door deze maatregel vervalt de mogelijkheid van uitstel van winstneming. Of het inkomen van de dga vervolgens geheel als arbeidsinkomen wordt aangemerkt (de voorkeursoptie van de Commissie) dan wel deels als regulier box 2-voordeel, maakt voor het effectieve tarief nauwelijks verschil. Met andere woorden: de fiscale prikkels rond het vaststellen van het loon van de dga zijn verdwenen.*

[130] *In de keuze tussen vermogens- en investeringsaftrek speelt een rol dat vermogensvorming in de onderneming moeilijk is te onderscheiden in een ondernemings- en een privécomponent. Een vermogensaftrek kan dus nog steeds een prikkel opleveren voor privé-vermogensopbouw in de onderneming. Daarom voert de Commissie een investeringsaftrek op als alternatief.*

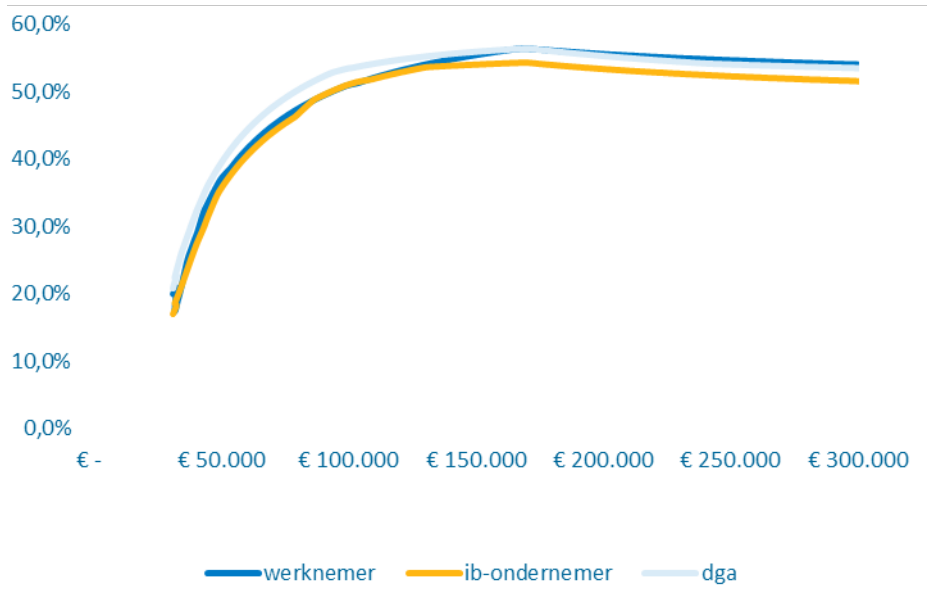
tarief van 24%. Dit is ongeveer budgetneutraal en net iets lager dan het gewogen gemiddelde tarief in de EU.

Vervolgens is het hoge box 2-tarief zodanig gekozen dat de belastingdruk – bij directe uitkering van de winst – even hoog is als voor werknemers met een hoog inkomen. Dit uitgangspunt biedt ruimte om met het lage box 2-tarief een fiscaal voordeel te bieden voor dga's. Het hoge box 2-tarief komt dan uit op 33,5%. Het gecombineerde tarief van Vpb en box 2 is dan 49,5% net als het toptarief in box 1. De brutowinst wordt eerst in de bv belast met Vpb. Bij een Vpb-tarief van 24% blijft er 76% van de winst over. Als deze nettowinst wordt uitgekeerd aan de dga, wordt deze uitkering belast in box 2 tegen 33,5%. Van de 76% blijft dan netto voor de dga 50,54% van de brutowinst over. Het gecombineerde tarief van Vpb en het hoge box 2-tarief is dus 49,46%.[131] Vanuit de arbeidsmarkt geredeneerd is een gelijke belasting van dga's met een hoog inkomen en werknemers met een hoog inkomen gerechtvaardigd. Er is dus geen generieke stimulans voor dga's voor het inkomen in het hoge box 2-tarief. Dga's behouden het voordeel ten opzichte van werknemers dat ze de belastingheffing in box 2 kunnen uitstellen en de winst mogelijk in latere jaren alsnog tegen het lage box 2-tarief kunnen laten uitkeren. Ook blijven er verschillen tussen het bepalen van de belastbare grondslag (de winst respectievelijk het loon) tussen dga's en werknemers en doordat de in de winstbelasting regelingen bestaan die voor werknemers niet beschikbaar zijn. Om onnodig uitstel van belastingheffing te voorkomen past bij een gelijkere behandeling van werkenden het voorstel om de mogelijkheid om te lenen van de eigen bv verder te beperken.

Het lage box 2-tarief is 4%-punt lager gesteld dan het hoge box 2-tarief en de MKB-winstvrijstelling zodanig dat de belastingdruk voor IB-ondernemers gelijk is aan die voor dga's in het lage box 2-tarief. Een tariefverschil van 4%-punten in box 2 zou genoeg moeten zijn als prikkel om elk jaar het eerste deel van de winst uit te laten keren. Bij een tariefverschil van 4%-punt komt het lage box 2-tarief uit op 29,5%.[132] Door het lagere box 2-tarief houdt de dga netto meer over van de uitgekeerde winst dan onder het hoge box 2-tarief. Het gecombineerde tarief bij het lage box 2-tarief is 46,42%.[133] De MKB-winstvrijstelling blijft deels bestaan, zodanig dat de belastingdruk voor IB-ondernemers overeenkomt met de gecombineerde belastingdruk van de vennootschapsbelasting en het lage box 2-tarief. De MKB-winstvrijstelling wordt dan 8,3%.[134] Op dit punt is sprake van rechtsvormneutraliteit. De overigens ondernemersregelingen zoals de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek kunnen gefaseerd worden afgeschaft. Dat leidt tot een vereenvoudiging voor burgers en voor de Belastingdienst. Volledige neutraliteit tussen een IB-ondernemer en een dga is niet mogelijk doordat (1) de dga voor het gebruikelijk loon als werknemer wordt belast, (2) de dga belastingheffing kan uitstellen en (3) box 2 twee tarieven kent.

[131] *De formule: 1 – (1-24%) x (1-33,5%) = 49,46%.*
[132] *De formule: 33,5% - 4% = 29,5%.*
[133] *De formule: 1 – (1-24%) x (1-29,5%) = 46,42%.*
[134] *Het tarief is dan 46,43%. De formule: (1-8,3%) x 49,5% + (49,5%-36,97%) x 8,3% = 46,43%.*

Figuur 26 Gemiddelde belastingdruk naar inkomen voor werknemers, IB-ondernemers en dga's bij gelijkere fiscale behandeling
Bron: Ministerie van Financiën



Omdat de ongelijke fiscale behandeling niet de enige oorzaak is voor het hoge aantal zzp'ers, is ook de voortgang van ander beleid belangrijk. Ten eerste is dat beleid voor een gelijker speelveld in de sociale zekerheid. Concurrentie op arbeidsvoorwaarden is één van de redenen voor de voorgestelde invoering van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.[135] Om dezelfde reden kan een meer gelijke (verplichte) pensioenopbouw voor alle werkenden worden overwogen.[136] Ook leidt een verlaging van de Aof-premie naar een gemiddeld kostendekkend niveau tot een verlaging van de verkapte belasting op (werken met) werknemers. Ten tweede betreft het beleid om te verduidelijken in welke situaties sprake is van gezag en in het verlengde daarvan van een arbeidsovereenkomst. Daarvoor is een wetsvoorstel voorbereid.[137] En als sluitstuk gaat het om het opnieuw opstarten, verbeteren en intensiveren van de handhaving. Het voornemen van het demissionaire kabinet is om het handhavingsmoratorium uiterlijk per 1 januari 2025 te beëindigen.

5.3 Omgaan met arbeidsmigratie

5.3.1 Achtergrond en probleemschets

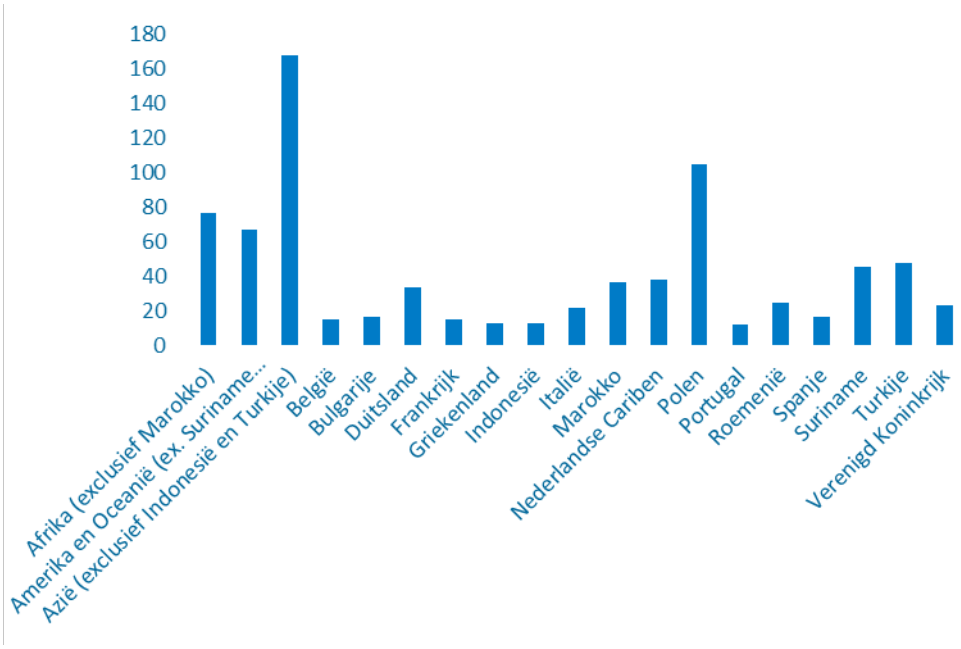
Net als flexibiliteit is ook arbeidsmigratie belangrijk voor een goed functionerende arbeidsmarkt. Door de vergrijzing neemt de groei van het arbeidsaanbod – en de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal niet-werkenden – af.[138] Het aantal mensen dat momenteel niet werkt, maar wel kan en wil werken is inmiddels beperkt.[139] Dit terwijl de vraag naar arbeid hoog is: er zijn mensen nodig voor de digitale- en klimaattransitie, mensen om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar zorg en het op peil houden van de verscheidene publieke voorzieningen. Daarnaast is er in de verschillende transities ook een groeiende vraag naar nieuwe (digitale) vaardigheden, waardoor er naast een kwantitatief tekort ook sprake is van

[135] *Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1176, Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket.*
[136] *Voor dit onderwerp wordt verwezen naar het lopende IBO Pensioenopbouw.*
[137] *Wet verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (MvT), www.internetconsultatie.nl, 2023.*
[138] *Ebregt, J., E. Jongen, B. Scheer, Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060, CPB, 2019.*
[139] *Kok, B., M. Imandt, Potentieel arbeidsaanbod is kleiner én groter dan 'één miljoen', ESB 108(4826), 476-479, 2023.*

een kwalitatief tekort. Dit vraagt om fundamentele keuzes over de inzet van arbeid. Arbeidsmigratie kan een deeloplossing zijn. Met name kennismigranten met een hoger dan gemiddelde productiviteit kunnen ervoor zorgen dat aan de vraag naar specifieke vaardigheden voldaan wordt. Als in Nederland een internationaal centrum op een bepaald technologisch vlak ontstaat, dan is het noodzakelijk dat bedrijven talent op dat vlak uit andere landen kunnen aantrekken. Voor hoogwaardige, innovatieve bedrijven met sterke uitstralingseffecten is het onmogelijk om te kunnen groeien in Nederland zonder buitenlands talent. Het aantal beschikbare Nederlandse werknemers met specifieke hoogwaardige kennis is daarvoor simpelweg te klein. Door in Nederland belasting te betalen dragen kennismigranten met een hoger dan gemiddelde productiviteit bovendien bij aan het betaalbaar houden van onze collectieve voorzieningen.

Er zijn ongeveer 0,9 miljoen werknemers die in Nederland wonen en zijn geboren in een ander land.[140] Ongeveer een derde komt uit de EU en de andere twee derde van buiten de EU. Figuur 27 geeft een indruk van de herkomst van de arbeidsmigranten. Beleidsmatig wordt soms onderscheid gemaakt in verschillende subgroepen. Aan het ene uiterste staan de kennismigranten. Dit zijn hoger opgeleiden met een relatief hoog inkomen. Migranten uit Azië, met name India, zijn bijvoorbeeld ruim vertegenwoordigd in ICT-functies.[141] Ook leidinggevenden uit bijvoorbeeld de VS, het VK, België en Duitsland behoren tot de bovenkant van de arbeidsmarkt. Aan de andere kant van het spectrum kan gedacht worden aan arbeidsmigranten die – vaak via uitzendbureaus – laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid verrichten in bijvoorbeeld distributiecentra, slachterijen en de tuinbouw. Zij komen relatief vaak uit landen als Polen, Roemenië en Bulgarije. In het middensegment kan gedacht worden aan promovendi bij universiteiten met allerlei nationaliteiten en zelfstandig ondernemers uit bijvoorbeeld Polen in de bouw.

Figuur 27 Herkomst ingezeten werknemers die zijn geboren buiten Nederland in 2022 (x1000)
Bron: CBS



[140] *Naast deze groep zijn er nog 0,3 miljoen werknemers die zijn geboren in een ander land die geen ingezetene van Nederland zijn. Gedacht kan worden aan seizoenarbeiders die alleen tijdelijk in Nederland verblijven. Ook zijn er werkenden die in een ander land zijn geboren die in Nederland als ondernemer aan de slag zijn of die door een buitenlandse werkgever worden uitgezonden.*
[141] *Kamerstukken II 2016-2017, 34 552, nr. 84, Evaluatie 30%-regeling, Dialogic.*

Arbeidsmigratie is tegelijkertijd geen structurele oplossing voor alle personeelstekorten.[142] Er spelen meerdere economische aanpassingsmechanismen een rol. Op macroniveau kan een loonaanpassing bijvoorbeeld op termijn voor een nieuw evenwicht zorgen, terwijl personeelstekorten in een specifieke sector kunnen worden verminderd door het werk bijvoorbeeld fysiek minder belastend of op andere manieren aantrekkelijker te maken. Als voor onaantrekkelijk werk arbeidsmigranten (kunnen) worden aangetrokken, neemt dit de prikkel weg om de kwaliteit van het werk (arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden) te verbeteren. Terwijl het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden juist op termijn kan leiden tot extra gekwalificeerd binnenlands aanbod, doordat meer jongeren voor een opleiding in de betreffende richting kiezen of doordat werknemers zich laten omscholen.

Daarnaast is aandacht nodig voor externe effecten van arbeidsmigratie, zoals extra druk op de woningmarkt. Werkenden uit andere landen moeten ook ergens wonen, boodschappen doen, sporten en hun auto parkeren. En kinderen van arbeidsmigranten gaan ook naar de kinderopvang of naar school. Dat maakt het maatschappelijk minder logisch om arbeidsmigranten naar Nederland te halen als dat geen toegevoegde waarde voor Nederland heeft.

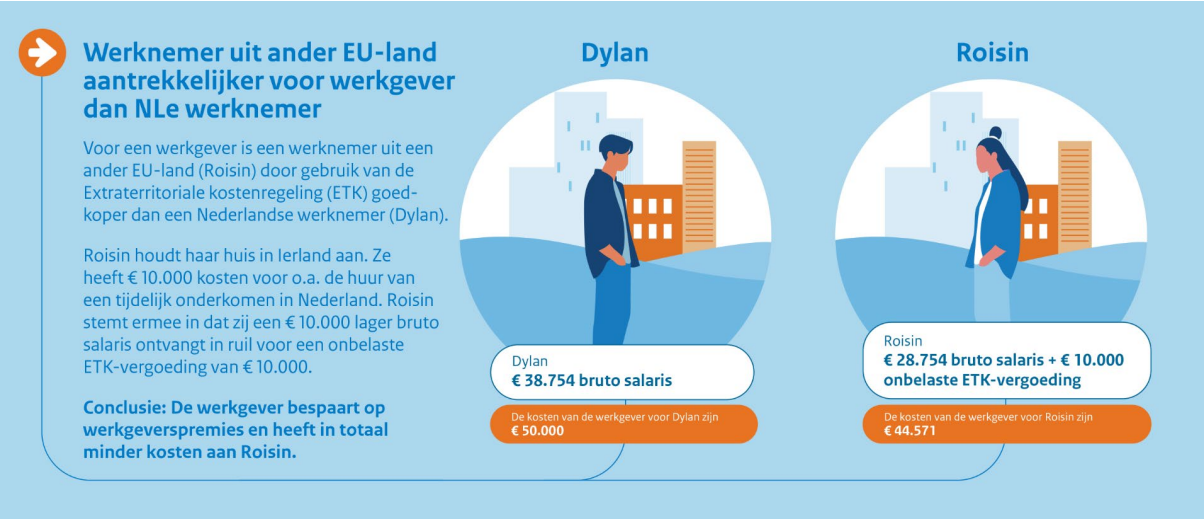
5.3.2 Rol fiscaliteit

De rol van de fiscaliteit bij arbeidsmigratie is relatief beperkt. Fiscale regelingen zijn niet de oorzaak van arbeidsmigratie en een verandering van het belastingstelsel ook niet de oplossing. Sowieso is het goed te onderkennen dat binnen de EU vrij verkeer van personen geldt. Wel is er een fiscale regeling die vaak toegepast worden bij arbeidsmigranten: de Extraterritoriale kostenregeling (ETK-regeling) en de forfaitaire variant daarvan, de 30%-regeling. De ETK-regeling en de 30%-regeling worden in de eerst helft van 2024 geëvalueerd.

De ETK-regeling kan bijdragen aan een onbedoeld financieel voordeel voor de werkgever van arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Werknemers die vanuit een ander land naar Nederland komen om hier te werken, kunnen een belastingvrije vergoeding krijgen voor de extra kosten als gevolg van hun tijdelijke verblijf in Nederland, de zogenoemde extraterritoriale kosten. Deze vergoeding wordt betaald door de werkgever. Gedacht kan worden aan in redelijkheid gemaakte kosten, zoals reiskosten naar het land van herkomst en dubbele huisvestingskosten. Aan deze in beginsel zakelijke kosten kan ook een privévoordeel zitten. De ETK-regeling kent ook een forfaitaire variant voor werknemers die aan een salarisnorm voldoen; de 30%-regeling. De salarisnorm bedraagt in de meeste gevallen € 46.107 (2024). Omdat de salarisnorm geldt voor het inkomen na toepassing van de 30%-regeling, is de 30%-regeling pas volledig te effectueren vanaf een inkomen van € 65.867.[143] Door de salarisnorm in de 30%-regeling wordt de ETK-regeling zelf vooral gebruikt door werknemers in arbeidsintensieve, lager betaalde beroepsgroepen, waaronder de uitzendbranche, agrarische sector, slachterijen en distributiecentra. Het onbelast kunnen vergoeden van zakelijke kosten bovenop het loon leidt op zich niet tot een verstoring, in tegendeel. Als arbeidsmigranten echter bereid zijn een lager loon te accepteren dan Nederlandse werknemers, dan kunnen werkgevers met de ETK-regeling een financieel voordeel behalen. Werkgever en arbeidsmigrant kunnen afspreken om een deel van het brutoloon (dat een Nederlandse werknemer ook zou krijgen) in te ruilen voor een onbelaste ETK-vergoeding. Voor de werkgever maakt zo'n schuif een arbeidsmigrant per saldo goedkoper dan een Nederlandse werknemer. Dat komt doordat de werkgever alleen werkgeverspremies verschuldigd is over het brutoloon en niet over de onbelaste ETK-vergoeding. De uitruil van brutoloon en ETK-vergoeding kan worden overeengekomen bij het afsluiten van een arbeidsovereenkomst, maar het

[142] *Adviesraad Migratie, Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?', 2023.*
[143] *De formule: € 46.107 / 0,7 = € 65.867.*

afgesproken lagere brutoloon zal dan in beginsel nog wel passend moeten zijn voor de functie/cao-schaal. De uitruil van brutoloon en ETK-vergoeding kan echter ook na het aangaan van de arbeidsovereenkomst plaatsvinden. In sommige cao's is deze inruiloptie mogelijk gemaakt (cafetariamodel). Dit is ook in lijn met een convenant dat is afgesloten tussen de brancheorganisaties en de Belastingdienst.[144] In dat geval hoeft het brutoloon na uitruil niet meer te passen binnen de cao-schalen; wel geldt het minimumloon als ondergrens. Bovendien bestaan er signalen uit de praktijk dat sommige werkgevers deze inruilmogelijkheid toepassen zonder dat de arbeidsmigrant goed doorheeft wat er gebeurt.[145]



De 30%-regeling is een stimulans voor het aantrekken van buitenlands talent in het kader van het vestigingsklimaat. Sommige sectoren in NL hebben een tekort aan hoger gekwalificeerd Nederlands personeel. Vanwege de positieve externe effecten van deze bedrijven en kennisinstellingen voor NL is er een generieke fiscale maatregel voor hoger gekwalificeerd personeel uit het buitenland. De 30%-regeling biedt een administratief eenvoudige manier om zakelijke kosten die vanwege het werken in een ander land worden gemaakt als werkgever onbelast te kunnen vergoeden, als alternatief voor het vergoeden van feitelijke kosten op basis van bonnetjes. Uit de evaluatie blijkt dat de feitelijke kosten vaak vrij goed overeenkomen met de via de 30%-regeling vergoede kosten, maar dat het uit de pas begint te lopen bij hogere inkomens.[146] Per 2024 is de 30%-regeling beperkt tot de norm uit de Wet Normering Topinkomens (€ 233.000). Daarnaast is de 30%-regeling per 2024 versoberd, de maximale vergoeding is 30% gedurende de eerste 20 maanden, 20% gedurende maand 21-40 en 10% vanaf maand 41.[147] De 30%-regeling wordt gezien als een belangrijk instrument voor het vestigingsklimaat van innovatieve bedrijven en is ook van belang voor de kwaliteit van wetenschap/universiteiten.[148] Andere landen kennen vergelijkbare regelingen. In de mate waarin de regeling effectief is, kan deze leiden tot extra arbeidsmigratie van hoger gekwalificeerd personeel en dus ook extra druk op de woningmarkt, kinderopvang, zorg en het onderwijs.

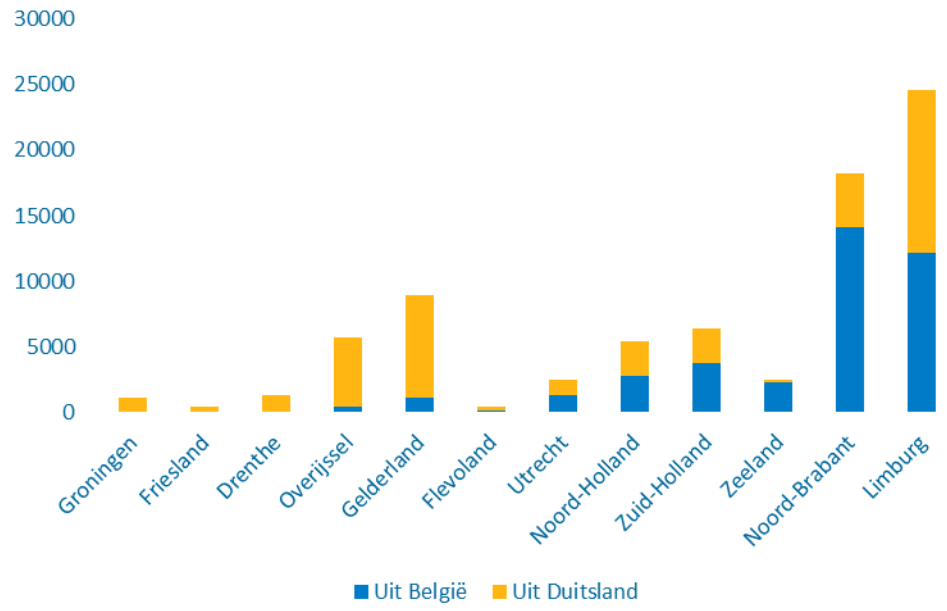
[144] *Belastingdienst, ABU, NBBU, VIA, Convenant tussen de Belastingdienst en de uitzendbranche, 2010.*
[145] *Bijvoorbeeld FNV, Factsheet ET-regeling.*
[146] *Kamerstukken II 2016-2017, 34 552, nr. 84, Evaluatie 30%-regeling, Dialogic.*
[147] *Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 45. Amendement van het lid Omtzigt over het versoberen van de 30%-regeling.*
[148] *Buers, C., J. Klaver, B. Witkamp, Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten, WODC, 2018.*

5.3.3 Grenswerkers

Grenswerkers vormen een specifieke groep arbeidsmigranten. Fiscale regels voor deze groep vragen periodieke afstemming met buurlanden. Grenswerkers zijn mensen die in het ene land wonen en in het andere aangrenzende land werken. De arbeidsmarkt houdt niet op bij de grens. Nederlanders die in Nederland dicht bij de grens wonen, werken soms in Duitsland of België en andersom werken er Duitsers en Belgen bij Nederlandse bedrijven vlak bij de grens. Bij deze groep speelt de discussie over de druk op de woningmarkt en publieke voorzieningen niet of veel minder. Er geldt vooral een gezamenlijk belang om ervoor te zorgen dat grenswerkers fiscaal op een neutrale manier worden behandeld, door te voorkomen dat ze niet in beide landen over hetzelfde inkomen belasting betalen, dan wel in geen van beide landen. Om dit te realiseren heeft Nederland met zowel België als Duitsland bilaterale belastingverdragen gesloten. Sinds de COVID-19-crisis is in Nederland en de directe buurlanden (Duitsland en België) hybride werken steeds vaker de norm geworden. Hybride werken kan leiden tot een wijziging in de verdeling van waar de werknemer belasting moet betalen. Nederland heeft aangegeven zich te willen inzetten om de knelpunten van hybride werken voor fiscale posities van grenswerkers weg te nemen of te verminderen.[149] Hiertoe vindt bilateraal overleg plaats met directe buurlanden, Duitsland en België, en wordt ook overlegd in breder internationaal verband op OESO- en EU-niveau.

In Nederland werkten in 2019 40.000 mensen die in België wonen en ongeveer 42.000 mensen die in Duitsland wonen (figuur 28).[150] Het aantal mensen dat in Nederland woont en in België of Duitsland werkt is aanzienlijk kleiner. Ongeveer 13.000 mensen werkten in 2019 in België en ongeveer 9.000 in de Duitse deelstaten die aan Nederland grenzen, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen.

Figuur 28 Aantal grenswerkers in provincies naar woonland in 2019
Bron: CBS



[149] *Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 325.*
[150] *CBS Grensdata. Bron: NL: Polisadministratie, DE: Bundesagentur für Arbeit, BE: Vlaamse Arbeidsrekening o.b.v. RSZ Gedecentraliseerde statistiek, RSVZ, RSZ, RSZPPO, RIZIV, RVA, DWH. Berekeningen CBS en Steunpunt Werk.*

5.3.4 Oplossingsrichtingen

De mogelijkheden om via fiscale aanpassingen arbeidsmigratie te beïnvloeden zijn beperkt. De fiscale regelingen zijn op zichzelf neutraal. Een deel van het kostenvoordeel voor werkgevers bij het in dienst nemen van arbeidsmigranten kan sowieso niet worden opgeheven via het aanpassen van Nederlandse belasting- en socialezekerheidswetgeving. Immers, in grensoverschrijdende situaties kan een werknemer ook sociaalverzekerd zijn in een land waar de sociale premies lager zijn dan in Nederland. Bovendien is er sprake van contractvrijheid. Werkgevers en werknemers zijn vrij om, binnen bepaalde grenzen, een lager loon af te spreken voor dezelfde arbeidsprestatie. Ook zijn er niet-fiscale mogelijkheden om misbruiksituaties bij arbeidsmigratie tegen te gaan, zoals het voornemen van het kabinet Rutte IV om te komen tot een verplichte certificering voor uitzendbureaus.

Onbedoeld gebruik van de ETK-regeling kan beperkt worden door het inruilen van brutoloon tegen een onbelaste ETK-vergoeding niet meer toe te staan. In bepaalde cao's is het mogelijk gemaakt om een deel van het brutoloon in te ruilen tegen een onbelaste vergoeding van ETK. Deze kosten mogen dan, onder bepaalde voorwaarden, van het brutoloon worden afgetrokken en er netto bij worden geteld. Deze afspraken bestaan sinds eind 2010 en sluiten aan op een convenant tussen de brancheorganisaties en de Belastingdienst.[151] De mogelijkheid om het afgesproken brutoloon alsnog te verlagen kan onbedoeld gebruik door werkgevers in de hand werken. Zonder deze mogelijkheid wordt het voor werkgevers lastiger om een (groot) deel van het voordeel naar zich toe te trekken. Om het voordeel van de ETK-regeling (tenminste deels) bij de werkgever te laten landen, zouden werkgevers dan vanaf het begin een lager brutoloon moeten afspreken. De mogelijkheid om een lager brutoloon af te spreken wordt echter beperkt door afspraken over cao-schalen. In de huidige situatie kan het brutoloon na inruil lager uitkomen dat de ondergrens in de cao, maar niet lager dan het minimumloon. Een verbod op het uitruilen van brutoloon voor een onbelaste ETK-vergoeding kan juridisch vormgegeven worden door in de Wet op de loonbelasting op te nemen dat de ETK-vergoeding niet onbelast is, als in ruil voor die vergoeding het brutoloon van de werknemer is verlaagd. Een vergelijkbaar verbod bestaat voor het vertrekken van gereedschappen, computers, mobiele communicatiemiddelen en dergelijke appratuur.[152]

Veel versoberingen tegen onbedoeld gebruik hebben negatieve gevolgen voor bedoeld gebruik. Er zijn in de fiches verschillende beleidsopties verkend die leiden tot een versobering van de ETK-regeling (B03) en versobering of verruiming van de 30%-regeling (B04). Maatregelen om onbedoeld gebruik tegen te gaan beperken in de regel ook de mogelijkheden van bedoeld gebruik. Omdat de 30%-regeling de forfaitaire variant is van de ETK-regeling kunnen aanpassingen in beide regelingen bovendien niet los van elkaar gezien worden. Een sterke beperking van bijvoorbeeld de kosten die in aanmerking komen voor de ETK-regeling impliceert ook een lager percentage in de 30%-regeling.

5.4 Beleidsaanbevelingen

Als het doel is om verstoringen op de arbeidsmarkt weg te nemen, dan is een aantal beleidsopties aan te bevelen. Deze zijn opgenomen in onderstaande tabel 8. Een eventuele budgettaire opbrengst is niet beoogd en kan worden ingezet voor verlaging van de lasten op arbeid.

[151] *Belastingdienst, ABU, NBBU, VIA, Convenant tussen de Belastingdienst en de uitzendbranche, 2010.*
[152] *Artikel 31a lid 10 Wet op de loonbelasting 1964*

Tabel 8 Beleidsaanbevelingen goed functionerende arbeidsmarkt

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Gelijkere belasting werkenden	Uniformeren Vpb-tarief (C07)	Neutraal
	Verder beperken van het lenen van de eigen bv inclusief eigenwoningschuld, rekening houdend met een rc van € 17.500 (D01)	Max € 136 miljoen
	Aanpassing gedifferentieerd tarief box 2 (D04)	€ 587 miljoen
	Gefaseerd afschaffen fiscale ondernemersfaciliteiten, waarbij de MKB-winstvrijstelling voor ongeveer twee derde (8,3%) blijft bestaan (B02)	€ 1,1 miljard
Gelijkere belasting werkenden, werken moet lonen	Verlagen Aof-premie richting gemiddeld kostendekkend niveau. Dit kan tot € 4 miljard (B01).	Tot - € 4 miljard
Werken moet lonen	Lagere lasten op arbeid: lagere tarieven inkomstenbelasting	Derving (bestemming opbrengst maatregelen andere thema's)
Arbeidsmigratie	Verbod op uitruil van brutoloon in ruil voor een onbelaste ETK-vergoeding (B03)	
	Herbeoordeling van de kosten die kwalificeren vanwege mogelijke privécomponent (B03) en benutten evaluatie ETK-regeling/30%-regeling	

6. Het behoud van een goed ondernemingsklimaat en concurrentievermogen

Kernboodschappen

- Het Nederlandse ondernemingsklimaat behoort tot de internationale top. Voor het ondernemingsklimaat is een stabiel belastingklimaat belangrijk.
- Er zijn grote stappen gezet in de aanpak van belastingontwijking, verdere stappen moeten zoveel mogelijk internationaal worden vormgegeven.
- Een goede winstbelasting is neutraal. Binnen Nederland kan ongewenste belastingarbitrage worden tegengegaan door gelijkere behandeling van bedrijfswinsten, waarbij de keuze voor de rechtsvorm niet wordt beïnvloed. Het afschaffen van het lage Vpb-tarief vormt een belangrijke stap.
- Idealiter wordt het fiscale ondernemingsklimaat internationaal zoveel mogelijk geharmoniseerd, zonder al te veel extra administratieve lasten voor ondernemers. Dat voorkomt oneigenlijke belastingconcurrentie en pakt ontwijking effectief aan. Internationale harmonisatie is gewenst ten aanzien van de zogenoemde expat-regelingen (vergoedingen voor extraterritoriale kosten) en het EU-richtlijnvoorstel Unshell om fiscaal misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken.
- Wanneer internationale stappen niet meer haalbaar blijken, zijn nationale stappen mogelijk om te convergeren naar wat andere landen doen. Dat kan door beleid te versoepelen, bijvoorbeeld in de mate waarin de rentekosten met de winst kunnen worden verrekend of kan worden afgeschreven op gebouwen. Ook is een aanpassing in de vormgeving van de bankbelasting voorstelbaar.

6.1 Maatschappelijke opgave

Een sterke, concurrerende economie is cruciaal voor het huidige en toekomstige verdienvermogen van Nederland. Een goed ondernemingsklimaat bevordert werkgelegenheid, productiviteit en innovatie, en draagt daarmee bij aan de welvaart van vandaag en het verdienvermogen van morgen. Dat geldt zowel voor kleine bedrijven in de stad en in de regio als voor internationaal opererende ondernemingen en alle bedrijvigheid daartussen in. Naast positieve externe effecten, kunnen er aan een bedrijvigheid ook negatieve externe effecten verbonden zijn. Denk aan druk op huisvesting, maar ook aan schadelijke uitstoot en andere effecten op de leefomgeving.

Het is belangrijk dat het Nederlandse ondernemingsklimaat ten opzichte van andere landen aantrekkelijk is en blijft. Dit noemen we ook wel het vestigingsklimaat.[153] In de praktijk concurreren landen namelijk om de vestiging van internationaal opererende bedrijven omdat zij veelal productiever zijn (kennis-spillovers, hogere lonen). Een goed vestigingsklimaat is ook van belang met het oog op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid (start-ups en scale-ups) die met hun risicobereidheid oplossingen kunnen bieden voor maatschappelijke opgaven.

[153] *Een goed vestigingsklimaat in de brede zin van het woord beoogt niet alleen de vestiging van bedrijven en/of activiteiten afkomstig vanuit het buitenland te bevorderen, maar ook om bestaande te behouden voor Nederland en daarnaast de investeringsbeslissing positief te beïnvloeden (wel/niet, moment en omvang).*

Het ondernemingsklimaat wordt door tal van factoren bepaald. Het gaat bijvoorbeeld om kwalitatief hoogwaardige fysieke en digitale infrastructuur, een goed opgeleide beroepsbevolking en goed werkende arbeidsmarkt, kwaliteit van instituties, marktwerking en innovatie, sociaal-economische stabiliteit en levenskwaliteit. Een goed en voorspelbaar fiscaal klimaat is ook een belangrijke factor van het ondernemings- en vestigingsklimaat. Overheidsbeleid heeft (grote) invloed op veel van deze factoren. Belastingen zijn daarmee één van de factoren die belangrijk zijn voor het ondernemings- en vestigingsklimaat. In dit hoofdstuk wordt bij een specifiek aantal fiscale onderwerpen stilgestaan dat relevant is vanuit het oogpunt van het ondernemingsklimaat.

Het Nederlandse ondernemingsklimaat behoort gemiddeld genomen tot de wereldwijde top. Op internationaal vergelijkende ranglijsten neemt Nederland in 2023 bijvoorbeeld een 5e positie in op de IMD World Competitiveness Index. Opvallend is hierbij dat Nederland op de indicator belastingbeleid slechts op de 63e plaats staat. Dit heeft ermee te maken dat er belangrijke afruilen bestaan tussen de verschillende factoren die het ondernemingsklimaat bepalen. Een beleid dat de nadruk legt op lage fiscale lasten voor bedrijven kan nadelige gevolgen hebben in de vorm van hogere belastingdruk voor andere actoren in de Nederlandse economie zoals vooor werknemers, of in de vorm van een minder goed vestigingsklimaat door lagere uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs of infrastructuur. De meeste West-Europese landen scoren hierdoor zeer laag op belastingbeleid. Nederland doet het op plek 63 niet bijzonder slecht ten opzichte van nabije landen als België (plek 59), Duitsland (60), Italië (61), Oostenrijk (62) en Frankrijk (64). Ter illustratie, de toplanden in het fiscale deel van de IMD-ranglijst zijn Bahrein (1), Qatar (2), Hong Kong (3), de Verenigde Arabische Emiraten (4) en Koeweit (5).

Het streven naar een gunstig fiscaal klimaat kan onbedoeld leiden tot mogelijkheden om belasting te ontwijken. Kapitaalstromen zijn internationaal mobiel. Regelingen die bedoeld zijn om het ondernemingsklimaat te verbeteren kunnen daarom ook bedrijven aantrekken die willen profiteren van deze regelingen zonder dat er wezenlijke economisch activiteiten tegenover staan. Dit verlaagt de belastingdruk op bedrijven tot onder het nagestreefde niveau, en kan de belastingmoraal ondergraven bij hen die hogere lasten betalen. Het is in de vormgeving van een goed fiscaal ondernemingsklimaat dan ook van belang dat belastingontwijking wordt voorkomen. Hier zijn de afgelopen jaren (internationaal en nationaal) grote stappen in gezet.

6.2 Rol fiscaliteit

Er bestaan verschillende motieven om te heffen op winsten van bedrijven.[154] Ten eerste kan het betalen van belastingen worden gezien als 'user charge' volgend uit het profijtbeginsel. Bedrijven maken immers gebruik van voorzieningen die met publieke middelen zijn bekostigd, zoals de (digitale) infrastructuur en de kwaliteit van het menselijk kapitaal. Ook de wettelijke bescherming van aandeelhouders valt daaronder. Ten tweede is een belasting op winst nodig om de belastingdruk op arbeid te verkleinen. Zonder te heffen op winst zijn veel hogere belastingen op arbeid nodig om de collectieve uitgaven te kunnen financieren. Ten derde valt inkomen uit arbeid en inkomen uit winst niet altijd even goed te scheiden zoals bij de IB-ondernemer en de directeur-grootaandeelhouder. Een groot verschil in belastingdruk op arbeid en winst biedt dan een prikkel om zoveel mogelijk inkomen als winst voor te doen. Daarbij geldt economisch dat vanwege het mobiele karakter van de grondslag winst - het kan relatief eenvoudig verplaatst worden naar het buitenland of meer laagbelastende opties in het binnenland - een wat lagere belastingdruk op winst dan op arbeid te rechtvaardigen is. Dit vergroot de doelmatigheid van de heffing. Dit maakt

[154] *Zie uitgebreider bijv. Jacobs, B. Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen. Economisch Statistische Berichten. 2019.*

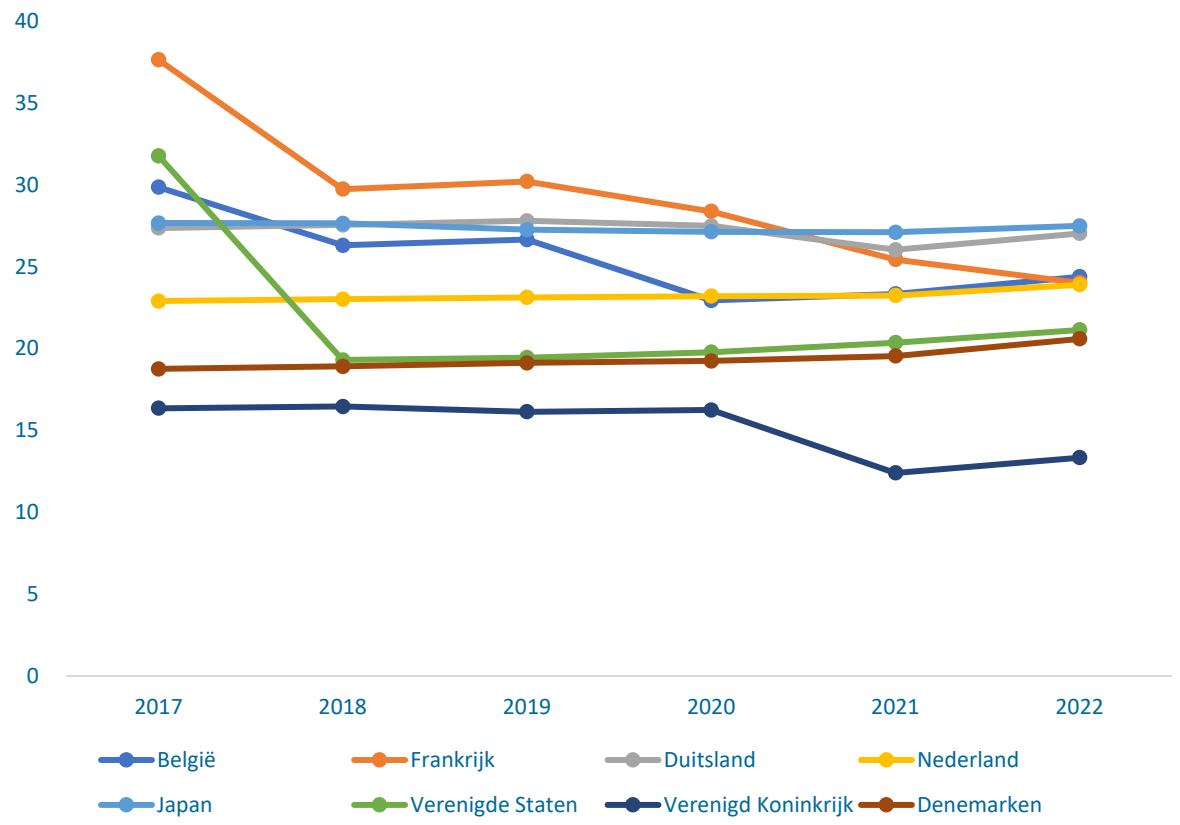
ook direct duidelijk dat Nederland in de vormgeving van de winstbelasting rekening moet houden met de landen om ons heen. Een winstbelasting dient vooral om collectieve uitgaven te financieren. Herverdeling via progressie in de winstbelasting is doeltreffend noch doelmatig (paragraaf 6.3).

Het belasten van winst werkt economisch verstorend, maar toch is een heffing op het niveau van de vennootschap noodzakelijk. Door belastingen op winsten hebben bedrijven minder middelen om te investeren. Minder productieve investeringen leiden tot een lagere groei van de arbeidsproductiviteit en daarmee tot lagere economische groei.[155] Bedrijven wentelen bovendien de belasting op winstinkomen zo veel mogelijk af op consumenten, leveranciers en/of werknemers. In Nederland hanteren we het zogenoemde "klassieke stelsel" waarbij we vennootschapsbelasting heffen van de vennootschap, en vervolgens inkomstenbelasting (in box 2) over de winstuitkering aan de aandeelhouder (natuurlijk persoon). Het is echter ook denkbaar om alleen de achterliggende aandeelhouders belasten. Het is economisch logischer om winstbelasting van de aandeelhouder te heffen, omdat de aandeelhouder uiteindelijk de winstgenieter is. Toch is een aparte vennootschapsbelasting zinvol. Aandeelhouders zijn over de wereld zijn verspreid, waardoor zij voor nationale overheden lastiger te belasten zijn dan de ondernemingen waarin zij aandelen bezitten. Daarnaast beperkt de vennootschapsbelasting de mogelijkheden tot uitstel van belasting voor de aandeelhouders, die in de meeste stelsels (waaronder in Nederland) pas belast worden bij een winstuitkering door de vennootschap of de vervreemding van de aandelen.[156]

Hoewel een belasting op winst noodzakelijk is, geldt daarbij dat stabiliteit en voorspelbaarheid cruciaal zijn voor het ondernemingsklimaat. Vestigings- en investeringsbeslissingen kennen een lange tijdshorizon. Stabiliteit en voorspelbaarheid zijn voor bedrijven die zich door investeringen langjarig committeren dan ook van groot belang. Onderstaande figuur 29 toont een modelmatige ontwikkeling van de effectieve gemiddelde belastingdruk (in procenten) voor bedrijven in vergelijking met andere Europese landen en over de tijd.[157] Daaruit blijkt dat de belastingdruk in Nederland de afgelopen jaren stabiel was en gemiddeld ten opzichte van concurrerende landen.

[155] *Dit geldt niet voor "overwinsten". Overwinsten zijn winsten die uitgaan boven het normale rendement op kapitaal. Het belasten van overwinsten is niet economisch verstorend.*
[156] *Zie ook De Mooij, R., A Klemm & V. Perry. Corporate Income Taxes under Pressure : Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed. International Monetary Fund. 2021.*
[157] *Dit is de "vooruitziende" (forward looking) gemiddelde belastingdruk zoals bijgehouden door de OESO in Corporate Tax Statistics 2023. Daarbij kijkt men naar de gemiddelde belastingdruk op een fictieve winstgevende investering. Deze belastingdruk is daarmee een indicator voor het investeringsklimaat. Er wordt niet gekeken naar de werkelijke gemiddelde belastingdruk die bedrijven in deze landen betaalden. Zie https://www.oecd.org/tax/tax-policy/explanatory-annex-corporate-effective-tax-rates.pdf voor de verantwoording.*

Figuur 29 Effectieve gemiddelde druk in een selectie OESO-landen
Bron: OESO



6.3 Neutraliteit in de vormgeving van de winstbelasting

De winstbelasting moet zo ontworpen zijn dat deze neutraal is in het belasten van verschillende vormen van winst, bijvoorbeeld ten aanzien van de rechtsvorm. Met neutraliteit wordt bedoeld dat de winstbelasting zo min mogelijk van invloed is op bedrijfsbeslissingen. Omdat de winstbelasting zo economisch verstorend is, is de neutraliteit van heffing een belangrijk principe. Dit komen we op verschillende plekken in de winstbelasting tegen. In de eerste plaats bijvoorbeeld in de keuze voor een rechtsvorm die een ondernemer maakt. De fiscaliteit geeft idealiter geen prikkel om de ene rechtsvorm te verkiezen boven de andere. Dat betekent dat er een evenwicht is tussen enerzijds de heffing van ondernemers in de inkomstenbelasting in box 1 en anderzijds de gecombineerde heffing van Vpb en box 2 (zie hoofdstukken 4 en 5).

Ten tweede maakt de fiscaliteit idealiter geen onderscheid tussen financiering via vreemd of via eigen vermogen. In de meeste stelsels lukt dat niet. Zo is de vergoeding die wordt betaald op vreemd vermogen aftrekbaar (rente) van de belastbare winst, maar die op eigen vermogen (dividend) niet. Uiteindelijk zorgt dit voor een fiscale stimulans voor een onderneming om zich te financieren met vreemd vermogen in plaats van eigen vermogen, wat de schokbestendigheid verkleint. Een unilaterale invoering van een (eigen) vermogensaftrek is echter ongericht, bedrijven die al veel eigen vermogen bezitten profiteren immers ook. Bovendien introduceert dit nieuwe mogelijkheden voor ontwijking omdat het een afwijking vormt van wat in andere landen gebruikelijk is. De generieke renteaftrekbeperking ("earningsstrippingmaatregel") die is ingevoerd in 2019 herstelt deze disbalans ten dele. In het fiche over de renteaftrekbeperking

(fiche C03) is daarom ook de mogelijkheid opgenomen om de renteaftrek verder te beperken door de drempelwaarde tot waar rente volledig kan worden afgetrokken, te verlagen. Daarmee wordt een extra stap gezet in het herstel van de disbalans. Dit zou er echter wel voor zorgen dat Nederland in de EU nog verder uit de pas zou lopen en komt ten nadele van het fiscale vestigingsklimaat (Nederland behoort immers nu al tot de strengste landen van de EU bij deze renteaftrekbeperking).

Ten derde bevat de winstbelasting idealiter geen schijven en drempelwaardes zoals we bijvoorbeeld nu wel terugzien in het lage Vpb-tarief (het opstaptarief). Tot een fiscale jaarwinst van € 200.000 bedraagt het Vpb-tarief 19% en daarboven 25,8%. Het lage Vpb-tarief is bedoeld om een lagere belastingdruk te realiseren voor kleine bedrijven. Echter is deze ongericht, omdat ook grote bedrijven er gebruik van maken. Zo viel in 2019 85% van de belastingplichtigen met winst onder het lage tarief bij de huidige grens van € 200.000. Bovendien is het economisch niet doelmatig om grote bedrijven zwaarder te belasten dan kleine bedrijven, want dat ontmoedigt de groei van ondernemingen. Een opstaptarief in de Vpb is ook niet gerechtvaardigd vanuit het draagkrachtbeginsel. Dit is gebaseerd op een misvatting: de omvang van de winst zegt maar weinig over de omvang van een onderneming of de draagkracht van de achterliggende aandeelhouders. Ook multinationals kunnen immers een lage fiscale winst hebben of verlies maken en maken zo gebruik van het Vpb-opstaptarief. Verder geldt dat ook vennootschappen zonder werknemers dan wel alleen een dga profiteren van het opstaptarief.[158] Bovendien leidt de differentiatie in het Vpb-tarief in de praktijk tot fiscaal gedreven gedrag. Anders dan het inkomen in de inkomstenbelasting kan de winst worden verspreid over meerdere bv's om zo maximaal gebruik te maken van het Vpb-opstaptarief. In fiche C07 wordt voorgesteld het lage Vpb-tarief af te schaffen. Drempelwaardes komen ook terug in de verliesverrekening. Hierover is een fiche opgenomen waarin een verlaging van de drempel wordt voorgesteld (fiche C09).[159]

De innovatiebox is een regeling in de vennootschapsbelasting die beoogt de winsten uit innovatieve activiteiten tegen een verlaagd effectief tarief te belasten. Het deel van de winst behaald uit innovatieve activiteiten wordt belast tegen een effectief tarief van 9%. De overige winst wordt volgens het reguliere Vpb-tarief belast. De innovatiebox heeft daarmee twee doelstellingen: het stimuleren van het vestigingsklimaat, en het stimuleren van innovatie. Uit de recente evaluatie van de innovatiebox blijkt dat deze met name slaagt in de primaire doelstelling: het stimuleren van het vestigingsklimaat, en slechts beperkt in het uitlokken van innovatie. Voor het stimuleren van innovatie blijkt de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) een effectiever instrument. Overwogen kan worden om het tarief in de innovatiebox iets te verhogen of de voordelen per gebruiker te beperken om de regeling op de innovatiedoelstelling doelmatiger te maken. Dat heeft beide echter nadelige gevolgen voor de vestigingsklimaatdoelstelling. Hiervoor is een fiche opgenomen (fiche C10).

De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) is een aftrekpost in de winstsfeer voor (kleine) investeringen. Deze kent een drempelwaarde en een plafond. De aftrek bedraagt 28% van het in een belastingjaar geïnvesteerde bedrag in bedrijfsmiddelen, maar neemt af naarmate de investeringen groter zijn dan € 117.991. De KIA maakt grotere investeringen boven de drempelwaarde hiermee minder aantrekkelijk. Door de KIA af te schaffen (fiche C05) worden

[158] *Ter illustratie: recent onderzoek van het Centraal Planbureau laat zien dat een budgetneutrale uniformering van het Vpb-tarief met name de belastingdruk van de 10% hoogste inkomens beïnvloedt. Zie ook: Vanheukelom, T. e.a., Effecten van belastinghervormingen op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen, 2023.*

[159] *Economisch is deze maatregel overigens onverstandig. Verlagen van het percentage naar 30% in combinatie met afschaffen achterwaartse verliesverrekening en het beperken van de voorwaartse termijn heeft tot gevolg dat veel verliezen volledig onverrekenbaar zullen worden. Afschaffen van de achterwaartse verliesverrekening tast bovendien de liquiditeitspositie van bedrijven aan.*

ondernemers niet langer fiscaal geprikkeld tot het doen van minder (dure) investeringen of tot uitstel van investeringen. Daarnaast geldt dat onbekend is of het instrument doeltreffend is in het uitlokken van extra investeringen, of dat deze investeringen ook zonder de KIA zouden zijn gedaan.

Het komt erop neer dat effectieve tariefdifferentaties binnen de vennootschapsbelasting belangrijke nadelen kennen. Differentiatie in tarieven vergroot economische verstoringen van het stelsel en maken de heffing ingewikkelder dan nodig is. De maatregelen die worden voorgesteld trachten deze verstoringen weg te nemen, zijn op zichzelf bezien echter lastenverzwarend, en hebben daarom negatieve gevolgen voor het ondernemingsklimaat. Deze negatieve gevolgen kunnen worden gemitigeerd door de budgettaire opbrengst op een economisch minder verstorende wijze terug te sluizen naar het bedrijfsleven, bijvoorbeeld in de vorm van een lager uniform tarief van de vennootschapsbelasting.

6.4 De baten van internationale harmonisatie

Belastingconcurrentie en de aanpak van belastingontwijking vragen om een internationale aanpak. Maatregelen tegen grensoverschrijdende problematiek zijn vaak niet effectief voor landen om unilateraal (individueel) te nemen, omdat dit doorgaans slechts tot verplaatsing van het probleem leidt ("waterbedeffect"). Landen willen om legitieme redenen aantrekkelijk zijn voor internationaal opererende bedrijven. De fiscaliteit is een van de factoren die van invloed is op het vestigingsklimaat. Belastingconcurrentie tussen landen kan echter ook doorschieten ("the race to the bottom"), waardoor alle landen slechter af zijn. Daarom zijn samenwerking en harmonisatie van grondslagen en tarieven belangrijk om via internationale afspraken een gelijk speelveld te creëren. Een akkoord tot introductie van een wereldwijde minimumbelasting – beter bekend als Pijler 2 – is hier een goed voorbeeld van. Door gezamenlijk een minimumbelasting van (effectief) 15% af te spreken, wordt voorkomen dat landen zich genoodzaakt voelen hun tarieven steeds verder te verlagen. Nederland heeft de Pijler 2-regels door middel van implementatie van de EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffingper 31 december 2023 opgenomen in de nationale wetgeving.[160]

Op het gebied van het fiscale ondernemingsklimaat zijn internationaal extra stappen mogelijk. Met Pijler 2 zijn er zowel in de aanpak van ontwijking als in het harmoniseren van het fiscale vestigingsklimaat grote stappen gezet. Verdere internationale harmonisering van de belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting is nastrevenswaardig, maar tegelijk niet realistisch op korte termijn. Het is daarom van belang dat, waar nog sprake kan zijn van schadelijke belastingconcurrentie, wordt gewerkt aan de bestrijding daarvan. Dit vergroot een gelijk speelveld tussen bedrijven en beschermt de belastinggrondslag voor overheden.

Een internationale inzet op expatregelingen is gewenst. Nederland kent een vrijstelling voor een vergoeding aan expats voor extra kosten die verband houden met hun tijdelijke verblijf buiten het land van herkomst, de zogenaamde vergoeding van extraterritoriale kosten (de ETK-regeling). De ETK-vergoeding betreft een vergoeding van daadwerkelijke kosten, die administratie vereist. Om die administratieve lasten te verlichten kan onder voorwaarden gekozen worden om in plaats van de ETK-vergoeding tot maximaal 30% van het loon aan te wijzen als vrijgestelde vergoeding voor extraterritoriale kosten (de 30%-regeling). Ten aanzien van de 30%-regeling geldt dat

[160] *Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022, tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (PbEU 2022, L 328/1).*

internationale afspraken kunnen bijdragen aan een gelijker speelveld binnen de EU. Nederland was jaren geleden een van de eerste landen die een regeling introduceerde die gericht was op het aantrekken van hoogwaardige arbeid uit het buitenland. Nadien hebben veel andere landen een soortgelijke of zelfs ruimere regeling geïntroduceerd,[161] terwijl Nederland de regeling inmiddels versoberd heeft door de aftopping tot de WNT-norm[162], de verkorting van de looptijd van 8 naar 5 jaar en recentelijk de afbouw van het percentage (amendement-Omtzigt c.s.).[163] Als veel landen een dergelijke regeling hebben, kan de effectiviteit van deze regelingen in alle landen daarbij afnemen, terwijl de personen die gebruik maken van deze regelingen soms significante belastingvoordelen kunnen genieten vergeleken met plaatselijke arbeidskrachten. Het introduceren van Europese afspraken op dit terrein draagt bij aan een gelijker speelveld binnen de EU. Het als Nederland eenzijdig beperken van de eigen 30%-regeling is daarentegen schadelijk voor het Nederlandse ondernemings- en vestigingsklimaat.[164]

Internationale belastingontwijking kan alleen succesvol worden bestreden wanneer die bestrijding internationaal wordt vormgegeven. De laatste jaren is er internationaal veel aandacht geweest voor de belastingheffing van multinationale bedrijven. Vooral op het gebied van de aanpak van belastingontwijking zijn veel concrete maatregelen genomen. Alleen een internationale aanpak kan internationale belastingontwijking effectief bestrijden en erosie van de belastinggrondslag effectief voorkomen. Daarbij helpen zowel afspraken over de grondslag waarover belasting wordt geheven, als het uitwisselen van informatie tussen belastingdiensten. In de strijd tegen internationale belastingontwijking zijn in relatief korte tijd daarom antibelastingontwijkingsrichtlijnen aangenomen: ATAD1[165] en ATAD2[166], alsmede richtlijnen die zien op uitwisseling van fiscale informatie door belastingdiensten. Dit is een succes op het gebied van internationale samenwerking tegen belastingontwijking, en verdient voortzetten. Bijvoorbeeld door de bestrijding van doorstroomvennootschappen en het blijven werken aan transparantie.

Een geschikt initiatief voor de verdere aanpak van ontwijking dat op tafel ligt betreft het EU-Richtlijnvoorstel Unshell. Het doel van het voorstel is om fiscaal misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken. Dit voorstel sluit aan bij de aanbeveling van de Commissie Doorstroomvennootschappen om de doorstroomproblematiek internationaal aan te pakken.[167] Een Europese afspraak geniet de voorkeur boven een unilaterale aanpak. De onderhandelingen lopen momenteel moeizaam, waardoor opnieuw de vraag opkomt of een unilaterale aanpak nodig is (zie paragraaf 6.5), of dat een kopgroep het initiatief neemt.

Het is belangrijk internationaal ook in te zetten op het verminderen van administratieve lasten. Binnen de EU hebben bedrijven die grensoverschrijdend ondernemen te maken met 27 verschillende belastingsystemen. Dit maakt het voldoen aan wet- en regelgeving bij internationaal ondernemen ingewikkeld en kostbaar. Dit ontmoedigt grensoverschrijdend investeren en plaatst bedrijven in de EU op een achterstand ten opzichte van bedrijven die ondernemen in een grote thuismarkt elders in de wereld. Uit een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie blijkt dat fiscale compliance van mkb-ondernemingen in het boekjaar 2019 binnen de EU gemiddeld 1,4% van de omzet kostte.[168] Fiscale compliance-kosten op het gebied van

[161] Alstadsæter, A. e.a., Global Tax Evasion Report, 2024.
[162] Wet normering topinkomens, ook bekend als de Balkenendenorm.
[163] Met de aanpassingen van de afgelopen jaren (looptijd, WNT-norm) is de 30%-regeling mogelijk doelmatiger geworden.
[164] Zie bijvoorbeeld Dialogic, Evaluatie 30%-regeling, 2017 en Buck Consultants International, Redenen waarom bedrijven uit Nederland vertrekken, 2023.
[165] De eerste antibelastingontwijkingsrichtlijn (ATAD1) bevatte maatregelen om de renteaftrek te beperken (de earningsstrippingmaatregel), een regeling voor exitheffingen, een algemene antimisbruikbepaling en een regel voor gecontroleerde buitenlandse vennootschappen en vaste inrichtingen (controlled foreign companies, of CFC's).
[166] De tweede antibelastingontwijkingsrichtlijn (ATAD2) bevatte maatregelen om bepaalde verschillen tussen belastingstelsels (zogenoemde "hybridemismatches") aan te pakken.
[167] Commissie Doorstroomvennootschapschappen, Op weg naar een acceptabele doorstroom, 2021.
[168] Europese Commissie, Tax Compliance costs for SMEs: An update and complement, 2022.

vennootschapsbelasting zijn tussen 2014-2019 significant toegenomen.[169] De invoering van maatregelen tegen belastingontwijking, waaronder de Pijler 2-wetgeving, zal deze compliance kosten alleen maar verder laten stijgen. Een belangrijk doel van het in september 2023 gepubliceerde BEFIT-voorstel is administratieve lastenverlichting voor grote bedrijven. Het voorstel kent echter nog wel tekortkomingen op dat punt, bijvoorbeeld omdat landen de mogelijkheid hebben om een eigen instrumentarium te behouden. De mogelijkheid om eigen regels toe te passen werkt averechts tegen de administratieve lastenverlichting en de beoogde vereenvoudiging en harmonisatie. Dat vergt aandacht. Ook in andere richtlijnen is aandacht voor administratieve lastenverlichtingen, waaronder FASTER (richtlijn snellere en veiligere vermindering teveel ingehouden bronbelasting).

6.5 Mogelijkheden voor unilateraal (nationaal) beleid

Wanneer internationale stappen niet meer mogelijk of haalbaar blijken, zijn ook unilaterale (nationale) maatregelen mogelijk. In het fiscale vestigingsklimaat is dan het alternatief om convergentie te laten plaatsvinden met het belastingklimaat van vergelijkbare landen. Volgend uit de kenmerken van een goed belastingstelsel vindt de heffing zo neutraal mogelijk plaats, oftewel: verschillende vormen van winst worden zo gelijk mogelijk behandeld. Er bestaat een spanning tussen deze twee factoren. Een meer neutrale heffing kan gepaard gaan met een verslechtering van het fiscale vestigingsklimaat. Dit onderstreept opnieuw het belang van internationale harmonisatie.

6.5.1 Convergentie in het fiscale ondernemingsklimaat

Maatregelen waarin Nederland haar fiscale vestigingsklimaat afstemt op vergelijkbare landen zijn op verschillende terreinen mogelijk, bijvoorbeeld op het terrein van de renteaftrekbeperking en de afschrijving op gebouwen (convergentie). Er is een aantal regels aan te wijzen in het Nederlandse belastingstelsel die strenger zijn dan in de meeste andere landen. Nederland is daardoor minder aantrekkelijk voor bepaalde investeringen. Ten eerste is de generieke renteaftrekbeperking in Nederland bovengemiddeld streng. Alle rente is aftrekbaar tot een bedrag van € 1.000.000, maar daarboven slechts voor zover de totale rente niet meer is dan 20% van het brutobedrijfsresultaat (ebitda). In de meeste andere Europese landen ligt deze grens op 30%. Bij dit rapport is een fiche (fiche C03) opgenomen met het voorstel om de renteaftrekbeperking te versoepelen met het oog op andere Europese landen. Ten tweede is Nederland streng in de wijze waarop ondernemingen op gebouwen af kunnen schrijven. Dit beperkt de liquiditeit van een onderneming, en wordt in de praktijk als belemmerend ervaren. De afschrijvingsbeperking is internationaal gezien ongebruikelijk en resulteert in een hoger effectief tarief dat maakt dat Nederland een relatief minder aantrekkelijke locatie kan zijn voor investeringen in bedrijfsgebouwen. In de fichebundel is daarom een voorstel opgenomen om de afschrijving op gebouwen weer toe te staan tot 50% van de WOZ-waarde van het gebouw (momenteel tot 100% van de WOZ-waarde) (fiche C02).

Convergentie is ook mogelijk in de opzet van de bankenbelasting en de fiscale behandeling van start- en scale-ups. Ten aanzien van de bankenbelasting geldt dat voor de heffingsgrondslag aangesloten wordt bij de mate van schuldfinanciering volgens het geconsolideerde wereldwijde balanstotaal. Dit kan resulteren in dubbele belasting als buitenlandse dochterondernemingen ook aan een bankenbelasting zijn onderworpen. In de fichebundel wordt een maatregel voorgesteld om aan te sluiten bij een meer nationaal georiënteerde grondslag,

[169] *Europese Commissie, Proposal for a Council Directive on Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) and Proposal for a Council Directive on Transfer Pricing: Commission staff working document impact assessment report, 2023.*

namelijk de mate van schuldfinanciering ingevolge het fiscale balanstotaal voor de vennootschapsbelasting in Nederland in plaats van het geconsolideerde balanstotaal (fiche C01). Daarmee wordt dubbele (banken)belasting voorkomen. Ten aanzien van start-ups geldt dat Nederland er verhoudingsgewijs veel heeft, maar dat zij relatief weinig doorgroeien naar een scale-up of nog verder. Nederland presteert op dit punt slechter dan concurrerende landen. Daarnaast geldt dat in Nederland slechts 3,5% van private bedrijven bij een 'exit' (beursgang of overname) in handen is van werknemers. Bij bij internationale koplopers gaat het om een percentage van ca. 20% gaat. In de fichebundel is een maatregel opgenomen om aandelenoptieregeling voor werknemers van startups te stimuleren (fiche C06). Het is op voorhand echter niet duidelijk of dit ook een doelmatige en doeltreffende maatregel is.

Met de invoering van de Pijler 2-regels (wereldwijde minimumbelasting) evalueren overheden wereldwijd de effectiviteit van bestaande fiscale stimuleringsregelingen. Het doel van deze Pijler 2-regels is het tegengaan van belastingontwijking door internationale bedrijven en het uitbannen van schadelijke belastingconcurrentie tussen staten. Dit zorgt voor een gelijker speelveld tussen staten. Op grond van de Pijler 2-regels wordt van multinationale groepen en binnenlandse groepen met een omzet van € 750 miljoen of meer bijgeheven indien het effectieve belastingtarief lager is dan het minimumbelastingtarief van 15%. Het effectieve belastingtarief wordt berekend door – kort gezegd – de te betalen belasting (teller) te delen door het kwalificerende inkomen (noemer). Een toenemend aantal landen past bestaande fiscale regelingen aan, of introduceert nieuwe regelingen, zodat deze ook onder de Pijler 2-regels het gewenste beleidsdoel bereiken. Een van deze beleidsdoelen is bijvoorbeeld het stimuleren van innovatie in de Clean Tech-sector.

Groene fiscale industriepolitiek naar voorbeeld van de Amerikaanse Inflation Reduction Act (IRA) is mogelijk binnen de staatssteunkaders en de kaders van Pijler 2. Deze IRA omvat $369 miljard aan voordelen die verstrekt worden aan de zogenoemde Clean Tech-sector. Een deel van deze voordelen is vormgegeven als 'taks credits', die ook leiden tot een uitbetaling aan bedrijven wanneer ze verlieslatend zijn. Deze aantrekkelijke regelingen hebben tot gevolg gehad dat bedrijven hun investeringen in de Verenigde Staten hebben uitgebreid. In de EU heeft de Europese Commissie als reactie op de IRA onder andere de staatssteunkaders versoepeld, waardoor het eenvoudiger is voor EU-lidstaten om Clean Tech-bedrijven (fiscale) staatssteun te geven. Hiermee kiest de EU dus niet voor dezelfde benadering als de Verenigde Staten, maar geeft het lidstaten meer ruimte om strategische Clean Tech-investeringen te ondersteunen en zo het concurrentievermogen van de EU-lidstaten en de EU als geheel te versterken.

In de vormgeving wordt veelal gekozen voor zogeheten 'Qualified RefundabtaksTax Credits'. In het algemeen heeft een fiscale regeling een lagere belastbare winst en daarmee een lagere belastingdruk tot gevolg. Dat betekent een lager bedrag aan de te betalen belasting (de teller van de breuk) en daarmee een lager effectief belastingtarief voor Pijler 2. Deze verhogen het kwalificerende inkomen van de onderneming (de noemer), maar verlagen de te betalen belasting (de teller) niet, en pakken op die wijze gunstig uit binnen de kaders van de Pijler 2-regels. Voor entiteiten in Nederland geldt dat in bepaalde gevallen ondanks het hoge statutaire tarief in de vennootschapsbelasting, het effectieve tarief lager kan zijn dan het minimumbelastingtarief van 15%. Dat geldt in enkele specifieke situaties waarbij bijvoorbeeld de innovatiebox, het tonnageregime of de liquidatieverliesregeling van toepassing zijn. Het is daarom van belang dat Nederland oog houdt voor fiscale stimuleringsregelingen en borgt dat het effectieve tarief niet lager uitvalt dan 15%. In de fichebundel is een voorstel opgenomen voor een maatregel in de vorm van Qualified Refuntaksle Tax Credits die mogelijk zijn binnen de kaders van Pijler 2 (fiche

C08). Bij dit voorstel past de kanttekening dat ondanks de middelen die de VS heeft toegezegd aan de IRA, de totale klimaatsubsidies in Nederland en Europa hoger liggen dan in de VS.[170] Wel is het zo dat de Europese subsidies meer versnipperd zijn, en de voorwaarden ten opzichte van de IRA complex. In Nederland zijn er verschillende subsidieregelingen voor het bedrijfsleven gericht op de klimaattransitie. In de fiscaliteit gaat het om de MIA en de EIA. Het samenvoegen van deze regelingen in een eenvoudigere 'tax credit', die bovendien niet afhankelijk is van de mate waarin bedrijven winst maken, kan leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven.

6.5.2 Nationale maatregelen tegen internationale ontwijking

Nederland heeft sinds het internationale project tegen belastingontwijking (BEPS) ook veel nationale ('unilaterale') maatregelen genomen om belastingontwijking te bestrijden. Een belangrijk voorbeeld is de bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende landen per 2021, die sinds 2024 is uitgebreid naar dividenden. Het laaghangende fruit aan internationale ontwijking dat met nationale maatregelen is aan te pakken, is inmiddels geplukt. Sommige denkbare nationale beleidsopties raken niet alleen ontwijkende structuren, maar ook reële activiteiten en dus het ondernemings- en vestigingsklimaat. Dat is een constante weging.

Een maatregel die unilateraal nog doeltreffend kan zijn, is het afschaffen van de eigen vermogen 'safe harbour' voor rente- en royaltydoorstromers.[171] De bestaande antimisbruikbepaling gericht op de bestrijding van doorstroomvennootschappen kent een *safe harbour*. Die safe harbour houdt in dat de bepaling niet van toepassing is als een bepaald bedrag aan eigen vermogen wordt aangehouden.[172] De maatregel stelt voor om deze harde eis in de safe harbour te vervangen door een open norm. Die open norm zou kunnen vereisen dat de doorstroomvennootschap voldoende kwalitatief personeel heeft dat de risico's van de doorstroomactiviteiten beheerst en voldoende financiële capaciteit heeft om de gelopen risico's te kunnen dragen. Hiervoor is een fiche opgenomen in de fichebundel (fiche C04).

6.6 Beleidsaanbevelingen

Onderstaande tabel 9 toont de beleidsaanbevelingen behorend bij de verschillende thema's van dit hoofdstuk. De eerste beleidsaanbevelingen die worden genoemd volgen uit de basisprincipes in de winstbelasting. Daarna worden aanbevelingen geschetst om beleid verder internationaal te harmoniseren in het fiscale ondernemerschapsklimaat en de aanpak van ontwijking. Hier horen geen fiches bij. Tot slot worden fiches beschreven die tot gevolg hebben dat Nederland meer convergeert naar het fiscale ondernemerschapsklimaat in het buitenland en is een fiche opgenomen waarmee Nederland nationaal een extra stap kan zetten in de aanpak tegen ontwijking.

Tabel 9 Beleidsaanbevelingen behouden van een goed ondernemingsklimaat en concurrentievermogen

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Neutraliteit in de winstbelasting	Uniformering Vpb-tarief naar 24% (fiche C07)	€ 0
	Rentekosten op vreemd vermogen meer of minder verrekenen (fiche	€ 160 miljoen struc

[170] *Rusch, J. e.a. Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act, de Nederlandsche Bank, 2023.*
[171] *Art. 8c, tweede lid, Wet Vpb 1969.*
[172] *De eis aan het eigen vermogen is het laagste is van de volgende bedragen: (i) 1% van de uitstaande geldleningen of (ii) € 2 miljoen.*

	C03, *variant drempel verlagen naar € 500.000*).[1]	
	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek afschaffen (fiche C05)	€ 584 miljoen struc
De baten van internationale harmonisatie	Internationaal blijven inzetten op harmonisatie 30%-regeling voor expats. (geen fiche)	-
	Internationaal blijven inzetten op de aanpak van ontwijking ('Unshell') (geen fiche).	-
	Internationaal blijven inzetten op het verminderen van administratieve lasten (BEFIT en FASTER). (geen fiche)	
Convergentie in het fiscale ondernemerschapsklimaat met het buitenland	Rentekosten op vreemd vermogen meer of minder verrekenen (fiche Z) (fiche C03, *variant verrekenbare winst verhogen van 20 naar 25%*)[2]	€ -419 miljoen struc.
	Alternatieve vormgeving bankenbelasting (fiche C01)	€ -90 tot -200 miljoen struc.
	Verruimen afschrijving gebouwen (fiche C02).	€ -384 miljoen struc.
Nationale maatregelen tegen internationale ontwijking	Aanpassen 'open norm' in safe harbour (fiche C04).	Geen budgettair effect.

[1] Deze variant versterkt de neutraliteit in de winstbelasting maar pakt negatief uit in de convergentie van het fiscale vestigingsklimaat met het buitenland.
[2] Met deze variant wordt de earningsstrippingmaatregel geharmoniseerd met het buitenland (convergentie). Dat gaat wel ten koste van de neutraliteit in de winstbelasting.

7. Een evenwichtige bijdrage van mensen met vermogen

Kernboodschappen

- Vermogensopbouw en het hebben van buffers is welvaart-verhogend, zowel op individueel als maatschappelijk niveau. Een zekere mate van vermogensongelijkheid is een kenmerk van een gezonde, concurrerende en innovatieve economie. Het huidige belastingstelsel versterkt echter (onbedoeld) de vermogensongelijkheid.
- Dat hangt samen met het feit dat (het inkomen uit) verschillende vermogensvormen (zoals pensioensparen, eigen woning, box 2, box 3) ongelijk worden belast. Inkomen uit vermogen wordt gunstiger belast dan inkomen uit arbeid en sommige vermogensvormen worden per saldo worden gesubsidieerd (pensioensparen en eigen woning).
- Een meer neutrale fiscale behandeling van alle vormen van vermogen kan bijdragen aan robuustere belastingontvangsten, helpen om de lasten op arbeid en investeringen in menselijk kapitaal te verlagen en is doelmatiger in termen van (brede) welvaart. Dit vraagt concreet om een afbouw van de fiscale subsidie op de eigen woning, een verlaging van de aftopgrens voor pensioenopbouw, een verdere beperking van de mogelijkheid om van de eigen bv te lenen voor persoonlijke doelen en een aanpassing van de tarieven in de vennootschapsbelasting en box 2 van de inkomstenbelasting.
- De huidige situatie omtrent box 3 in de inkomstenbelasting is niet houdbaar en vraagt om een urgente aanpak. Het ideale box 3-stelsel bestaat niet en het is belangrijk dat er snel een keuze wordt gemaakt. Dat kan door het invoeren van een hybride stelsel dat een combinatie is van een vermogensaanwas- en een vermogenswinstbelasting. Dat is het voorstel dat het kabinet Rutte IV in 2023 in consultatie heeft gebracht plus een aantal specifieke aanpassingen.
- Schenkingen en erfenissen dragen voor een steeds belangrijker deel bij aan de vermogensopbouw en de vermogensverdeling. Er zijn mogelijkheden om de schenk- en erfbelasting te veranderen en de schenk- en erfbelasting een groter gewicht te geven in de belastingmix. Dan gaat het om het gelijktrekken van de vrijstellingen voor kinderen en kleinkinderen of verdergaand: het relatie-onafhankelijk maken van vrijstellingen en/of tarieven. Ook kunnen grotere erfenissen sterker worden belast met hogere vrijstellingen voor kleinere erfenissen. Hierbij past ook een verlaging van het vrijstellingspercentage in de als ondoelmatig geëvalueerde bedrijfsopvolgingsregeling (BOR).

7.1 Maatschappelijke opgave

De inkomensverdeling in Nederland is redelijk stabiel over de tijd heen en is in internationaal perspectief relatief vlak. Nederlanders vinden een goede verdeling tussen arm en rijk een zeer belangrijk aspect van het belastingstelsel ("de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten"). De afgelopen jaren is er ook meer aandacht gekomen voor de vermogensverdeling in Nederland. Eén van de belangrijkste conclusies uit het IBO Vermogensverdeling is dat de vermogensverdeling in Nederland schever is dan eerder gedacht en het huidige belastingstelsel de vermogensongelijkheid en vermogensconcentratie (onbedoeld) versterkt. Dit komt doordat (het inkomen uit) verschillende vermogensvormen (zoals pensioensparen, eigen woning, box 2, box 3) ongelijk worden belast, sommige vermogensvormen

per saldo worden gesubsidieerd (pensioensparen en eigen woning) en inkomen uit vermogen gunstiger belast wordt dan inkomen uit arbeid. De ongelijke behandeling van verschillende vormen van (inkomen uit) vermogen biedt prikkels tot belastingarbitrage, waarbij arbitrage meer lonend is wanneer vermogens groter zijn. Het beïnvloedt de wijze waarop mensen hun inkomen uit arbeid verdienen en hun vermogen opbouwen. Een meer neutrale behandeling van alle vormen van vermogen kan bijdrage aan robuustere belastingontvangsten, helpen om lasten op arbeid te verlagen en is doelmatiger in termen van (brede) welvaart.

Vermogensopbouw en het hebben van buffers bevorderen de welvaart.[173] Het is niet de bedoeling om de opbouw van vermogen door huishoudens te ontmoedigen. Vanuit macro-perspectief maken besparingen het mogelijk investeringen te financieren en zo economische groei en welvaart te bevorderen. Op individueel niveau kunnen huishoudens het door hun opgebouwde vermogen gebruiken om consumptie beter over hun levensloop te spreiden en onvoorziene veranderingen op te vangen, zoals privé-uitgaven bij levensveranderingen en inkomensrisico's als gevolg van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Een groot deel van de vermogensopbouw is bedoeld om ook na pensionering te kunnen consumeren. Ook kunnen huishoudens willen sparen om vermogen over te kunnen dragen aan hun kinderen (schenken en erven).

Een zekere mate van vermogensongelijkheid is een kenmerk van een gezonde, concurrerende economie. Ondernemerschap brengt risico's met zich mee, maar ook de kans om een aanzienlijk vermogen te vergaren. In een gezonde, concurrerende economie zal aan de top van de vermogensverdeling een groep ondernemers zitten die door goed ondernemerschap en door slim in te spelen op veranderingen in de samenleving, vermogen hebben opgebouwd. Ondernemersvermogen heeft bovendien een maatschappelijke waarde wanneer dit vermogen zit in ondernemingen die werkgelegenheid bieden en wanneer dit vermogen wordt ingezet om in te spelen op uitdagingen van de toekomst. Het opbouwen van vermogen en het hebben van buffers bevordert dus de welvaart, maar en te scheve vermogensverdeling kan de welvaartsgroei ook afremmen, machtsconcentratie tot gevolg hebben en strijdig zijn met rechtvaardigheidsopvattingen in de samenleving. Een optimaal getal voor vermogen of vermogensverdeling valt empirisch niet te bepalen (zie hiervoor het IBO Vermogensverdeling)[174].

Het is tegelijkertijd doelmatig en doeltreffend om ook over (al het inkomen uit) vermogen belasting te heffen. Doeltreffend omdat het de primaire functie van belastingheffing dient (de financiering van overheidsuitgaven) en een herverdelende werking heeft. Daarnaast is het doelmatig om inkomen uit vermogen te belasten omdat als alleen inkomen uit arbeid zou worden belast, mensen geneigd zijn minder te gaan werken en minder te investeren in menselijk kapitaal en juist meer investeren in het bezit van financieel vermogen (zoals beleggingen en onroerend goed) en de vruchten daarvan te plukken. Door zowel belasting te heffen op inkomen uit arbeid als vermogen en vermogensoverdrachten kunnen de lasten op arbeid voor een deel omlaag en wordt de welvaart (her)verdeeld tussen huishoudens. Door arbeid en vermogen en verschillende vormen van vermogen steeds ongeveer even zwaar te belasten zijn er geen prikkels om bijvoorbeeld inkomen uit arbeid voor te doen als inkomen uit vermogen - dat onderscheid is soms niet te maken - of om te veel te investeren in illiquide vermogensvormen zoals pensioenaanspraken en de eigen woning. Deze fiscale prikkels leiden tot lagere belastingontvangsten, die met hogere tarieven voor iedereen moeten worden opgevangen en een negatief effect hebben op de economische groei en (brede) welvaart.

[173] *Zie Ministerie van Financiën, Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling; IBO Vermogensverdeling, 2022. En Centraal Planbureau, Sturen naar vermogen: De vermogensopbouw vanuit de levensloop, 2021.*
[174] *Ministerie van Financiën, 2022, IBO Vermogensverdeling*

Een schenk- en erfbelasting is economisch gezien efficiënt en kan bijdragen aan het verminderen van vermogensongelijkheid. Schenkingen en erfenissen leiden tot draagkrachtvermeerdering bij de verkrijgers zonder dat een inspanning is verricht. Het belasten ervan brengt dan ook weinig economische verstoring te weeg en is daarmee doelmatig.
Een goed vormgegeven schenk- en erfbelasting kan tevens bijdragen aan het verminderen van vermogensongelijkheid.

Dit hoofdstuk gaat primair over het belasten van (het inkomen uit) vermogen in box 1, 2 en 3 van de inkomstenbelasting. Daarbij wordt ook de onroerend zaakbelasting (gemeentelijke belasting) benoemd. Daarnaast wordt uitgebreid aandacht besteed aan de schenk- en erfbelasting (vermogensoverdracht). Paragraaf 7.2 laat zien hoe het vermogen van NL huishoudens is opgebouwd. Paragraaf 7.3 licht toe dat het inkomen uit verschillende vormen van vermogen in verschillende boxen in de inkomstenbelasting (box 1, box 2 en box 3) wordt belast. De opbouw van deze paragraaf volgt het boxenstelsel. Paragraaf 7.4 gaat over vermogensoverdrachten: schenkingen en erfenissen. Daarbij komt ook de bedrijfsopvolgingsregeling de schenk- en erfbelasting aan de orde. Paragraaf 7.5 behandelt een specifieke doelgroep: personen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen. Elke paragraaf eindigt met beleidsaanbevelingen. Het hoofdstuk eindigt net als de andere thematische hoofdstukken met een samenvattende tabel met beleidsaanbevelingen.

7.2 Het vermogen van Nederlandse huishoudens

Pensioenvermogen en de eigen woning vormen verreweg het grootste deel van het vermogen van Nederlandse huishoudens (zie tabel 10). Het pensioenvermogen in de tweede pijler dat via de werkgever wordt opgebouwd vormt met een waarde van € 1.816 miljard 43% van het totale vermogen van Nederlandse huishoudens.[175] Daarbij hebben 7,9 miljoen huishoudens (91% van alle huishoudens) aanspraak op pensioenvermogen. De waarde van het eigen woningbezit van Nederlandse huishoudens is met € 2.107 miljard nog groter. Daartegenover staat wel een hypotheekschuld van € 768 miljard tegenover, oftewel 36% van de waarde van het eigenwoningbezit. Per saldo bedraagt de netto waarde van het eigenwoningbezit in 2022 met €1.338 miljard iets meer dan 30% van het vermogen van huishoudens. Circa 4,5 miljoen huishoudens zijn in bezit van een eigen woning. Het aanmerkelijk belang (aandelen in een vennootschap met een belang > 5%) beslaat 10% van het totale vermogen en is in bezit van een half miljoen huishoudens.[176] Het netto spaar- en aandelenbezit (< 5%) bedraagt 10% van het totale vermogen. Circa 7,7 miljoen huishoudens in Nederland bezitten bank- en spaartegoeden en circa 1,2 miljoen huishoudens zijn in bezit van aandelen (met een belang < 5%). Hoewel een groot deel van de Nederlandse huishoudens spaartegoeden en aandelen hebben die boven het heffingsvrije vermogen (€ 57.000 per persoon in 2024) in box 3 wordt belast, vormt dit maar een relatief klein aandeel in het totale vermogen van Nederlandse huishoudens.

[175] *Dat wil zeggen: zonder rekening te houden met de fiscale claim. Zodra het pensioen tot uitkering komt dan wordt het belast in box 1 van de inkomstenbelasting. De totale fiscale behandeling van pensioenopbouw wordt verderop in dit hoofdstuk besproken.*
[176] *Dat wil zeggen: zonder rekening te houden met de fiscale claim. Zodra winst uit de vennootschap als dividend wordt uitgekeerd aan de ab-houder, wordt het in box 2 belast.*

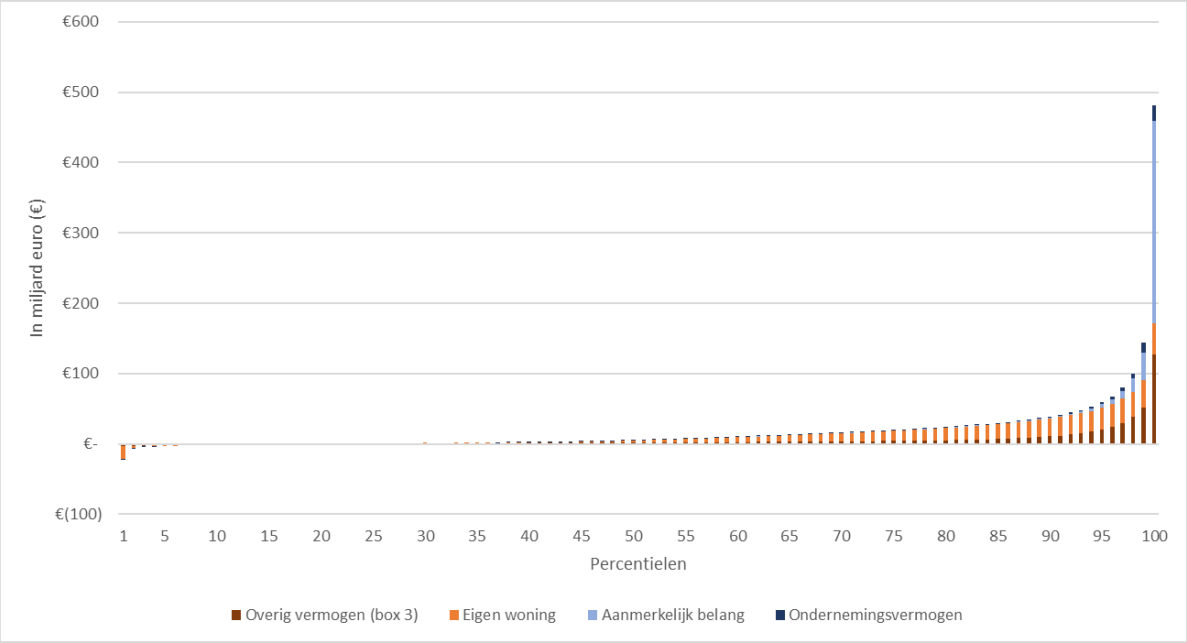
Tabel 10 Vermogens van huishoudens, 2022 (in miljard euro)
Bron: CBS, DNB

Categorie	Vermogen	Aandeel	Voornamelijk belast in
Pensioenvermogen	1816	43%	Box 1 en box 3
Eigen woning (netto)	1338	31%	Box 1
Wv Waarde eigen woning	2107		Box 1 (EWF)
Wv Hypotheekschuld eigen woning	-768		Box 1 (HRA)
Financieel vermogen (netto)	419	10%	Box 3
Wv Bank- en spaartegoeden	391		
Wv Effecten	164		
Wv Schulden	-136		
Aanmerkelijk belang	431	10%	Box 2
Onroerend goed, overig	177	4%	Box 3
Ondernemingsvermogen	90	2%	Box 1
Totaal	4272	100%	

Het vermogen van huishoudens is ongelijk verdeeld. Met name box 2-vermogen is sterk geconcentreerd bij de top 1% meest vermogende huishoudens. Figuur 30 laat de verdeling van vermogen zien naar vermogensvorm. Hierin is het pensioenvermogen dat wordt opgebouwd via pensioenfondsen niet meegenomen.[177] Het box 3 vermogen is geconcentreerd bij de top 20% meest vermogende huishoudens. Bij de mensen die vermogen opbouwen, neemt het vermogen vaak toe met de leeftijd. Ook is te zien dat de concentratie van het aanmerkelijk belang bij de top 1% vermogende huishoudens: zij bezitten 75% van het totale aanmerkelijk belang.

[177] *Afhankelijk van het doel en de beleidsvraag is het relevant om pensioenvermogen al dan niet mee te nemen in de vermogensverdeling van huishoudens. Het CBS heeft dit voor de jaren 2006 tot en met 2021 gedaan voor wat betreft het pensioenvermogen in de tweede pijler. Zoals het IBO Vermogensverdeling ook laat zien, verkleint het meenemen van het tweede-pijlerpensioen de vermogensverdeling in termen van de Gini-coëfficiënt en het aandeel van de top 1% in de vermogensverdeling van huishoudens.*

Figuur 30 Totaal netto vermogen per percentiel, 2021.
Bron: CBS

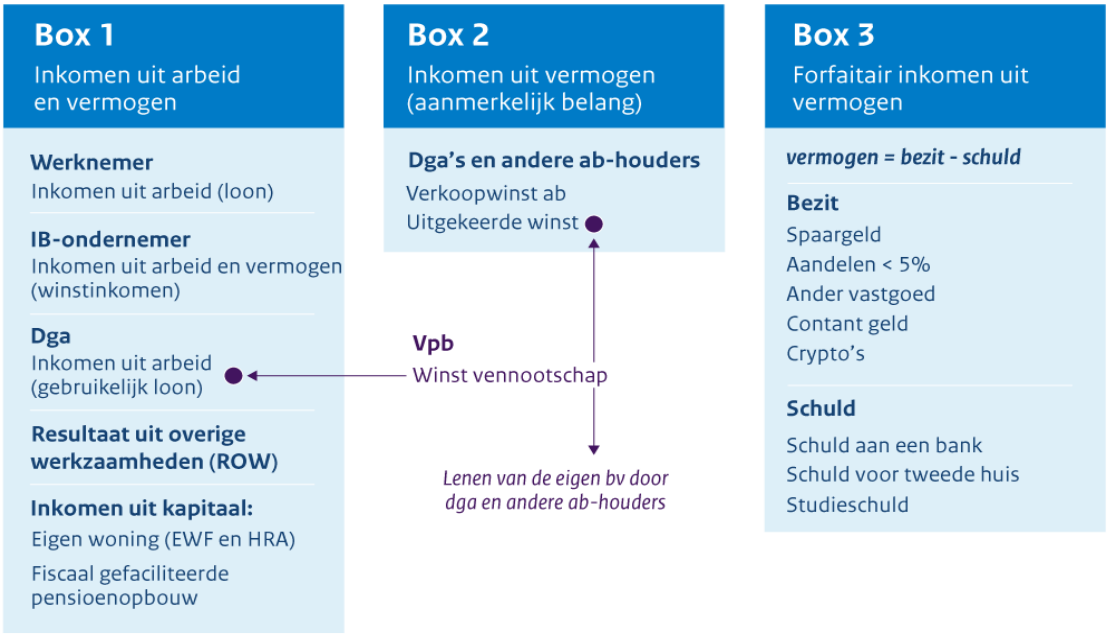


7.3 Hoe wordt inkomen uit vermogen in Nederland belast?

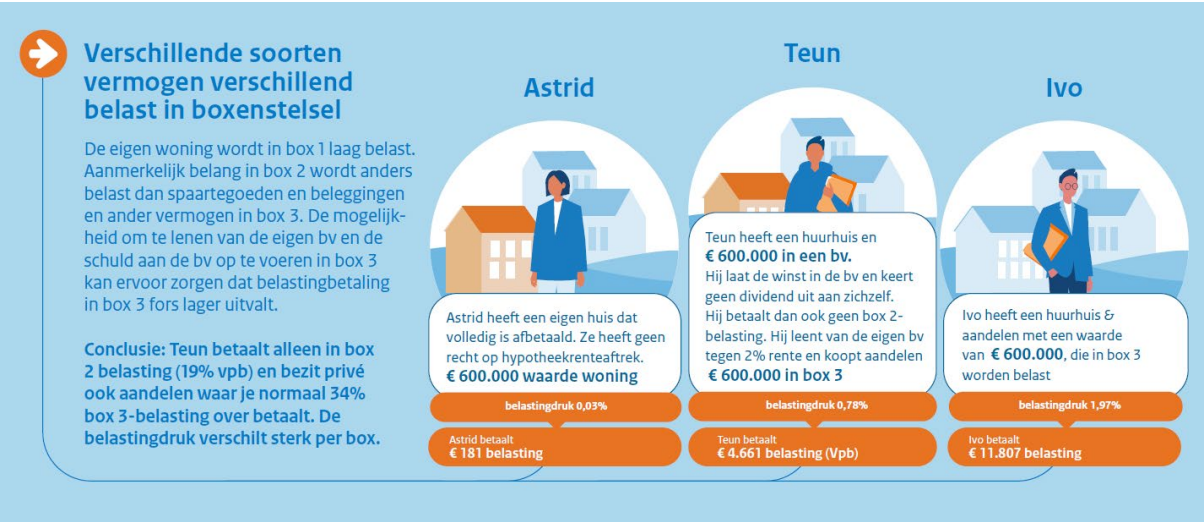
In de inkomstenbelasting worden verschillende vormen van inkomen in verschillende boxen verschillend belast. Figuur 31 geeft een overzicht van het boxenstelsel in de inkomstenbelasting en bij box 2 de relatie met de vennootschapsbelasting. Het Nederlandse systeem van inkomstenbelasting bestaat uit – in beginsel – drie strikt van elkaar gescheiden inkomensboxen met een eigen wijze van inkomensbepaling en een eigen tariefstelsel: box 1, 2 en 3. Het *inkomen* uit vermogen van huishoudens wordt in één van de boxen belast, afhankelijk van het type vermogen en afhankelijk van of het vermogen als beleggingsvermogen of ondernemingsvermogen wordt gelabeld.[178] Om te voorkomen dat bepaalde inkomsten in meerdere boxen worden belast, is er een rangorderegeling: de volgorde om inkomsten te belasten is dwingend in de wet opgenomen. Als een inkomens- of vermogensbestanddeel in meer boxen zou kunnen worden belast, moet deze worden opgenomen in de eerstaangewezen box. In sommige gevallen laat de fiscale duiding van feiten en omstandigheden ruimte toe voor verschillende interpretaties.

[178] *Voor de vennootschapsbelasting wordt al het vermogen in een bv of nv ondernemingsvermogen beschouwd. Voor een IB-ondernemer wordt het vermogen geëtiketteerd welk deel ondernemingsvermogen betreft en welk deel (privé) spaar- en beleggingsvermogen. De winst uit ondernemingsvermogen wordt belast in box 1 en het privévermogen wordt als spaar- of beleggingsvermogen in box 3 belast.*

Figuur 31 Relatie tussen de boxen van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting



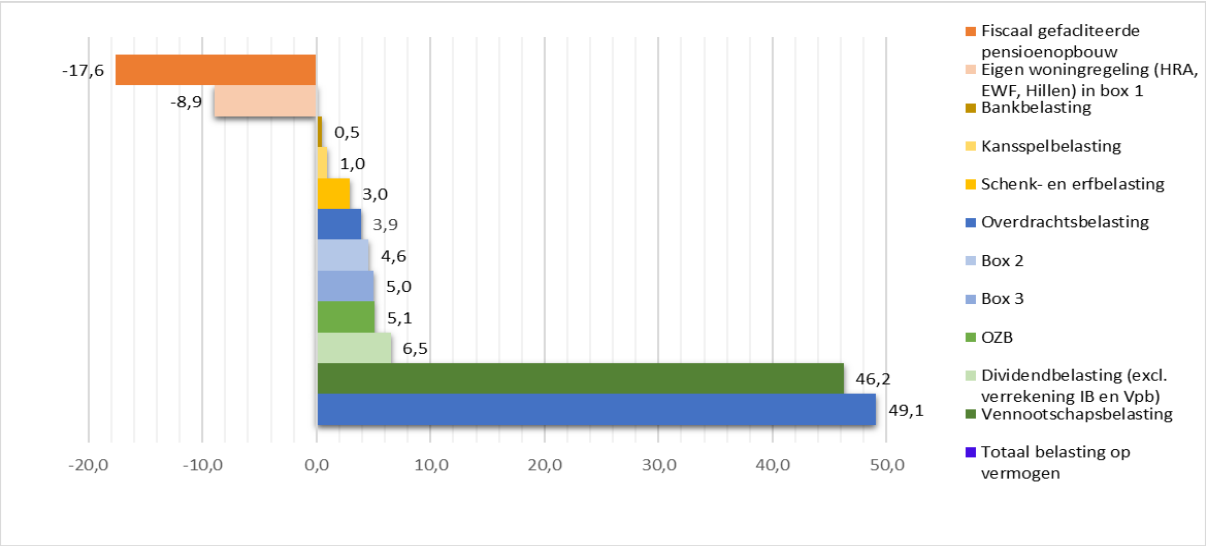
De huidige belasting van vermogen in de inkomstenbelasting is niet neutraal. Het inkomen uit de verschillende vormen van vermogens wordt op uiteenlopende manieren belast. De eigen woning, de pensioenen, het aanmerkelijk belang in box 2, sparen en beleggen in box 3, onroerend goed anders dan de eigen woning (in box 1, box 2 dan wel box 3) worden fiscaal verschillend behandeld.[179] Dat verschillende type vermogen heel verschillend worden belast wordt ook geïllustreerd door figuur 32 met de belastingontvangsten met betrekking tot vermogen.



[179] *Cryptovaluta en chartaal geld dient als wettig betaalmiddel te worden aangegeven in box 3, maar de Belastingdienst bezit geen contra-informatie om te checken of deze valuta volledig wordt aangegeven. Daarmee kunnen ook nog geen schattingen worden gemaakt van de omvang van het bezit van cryptovaluta van Nederlandse huishoudens. Dit geldt ook voor chartaal geld dat als contanten thuis wordt aangehouden. Nederland heeft zeer recent in OESO-verband het Crypto Asset Reporting Framework (CARF) met bijna 50 andere landen ondertekend. Als gevolg van de CARF worden crypto-asset dienstverleners verplicht om fiscale informatie over hun gebruikers te verstrekken en gaan de belastingdiensten van deze landen deze informatie automatisch met elkaar uitwisselen. Dit betreft gegevens over crypto-gerelateerde transacties op geaggregeerd niveau. Deze informatie kan door de Belastingdienst gebruikt worden voor risicoanalyse maar is niet bruikbaar om bijvoorbeeld de aangifte voor in te vullen. De CARF wordt per 1 januari 2026 geïmplementeerd, waarna de automatische uitwisseling van informatie vanaf 2027 kan beginnen. EU-lidstaten worden verplicht de CARF te implementeren als gevolg van de richtlijn DAC8. Als gevolg van de CARF/DAC8 ontstaat meer fiscale transparantie en wordt een bijdrage geleverd aan het tegengaan van belastingontduiking met crypto.*

De belastingontvangsten in relatie tot vermogen bedragen per saldo € 49,1 miljard in 2024 (figuur 32).[180] Het gaat hier om belastingontvangsten over inkomen uit vermogen van huishoudens, de belasting op winst van ondernemingen en om de belasting van vermogensoverdrachten zoals de overdrachtsbelasting en de schenk- en erfbelasting. De kansspelbelasting is een belasting die mensen betalen over hun gewonnen prijzen. Ook organisatoren van kansspelen moeten kansspelbelasting betalen over het voordeel dat zij behalen met het kansspel. Bovendien worden de ontvangsten getoond uit de onroerendezaakbelasting (OZB) die gemeentelijk geheven wordt, waarvan circa de helft van de opbrengst kan worden toegerekend aan de eigen woning. Ten slotte gaat het om de vermogensbelastingen betaald door ondernemingen zoals de bankenbelasting. Figuur 32 laat zien dat de totale belastingontvangsten met betrekking tot vermogen het saldo is van een grote plus, een aantal kleinere plussen en twee grote minnen. De twee grote minnen betreffen de pensioenen en de eigen woning en doen vrijwel geheel de opbrengsten teniet uit box 1, box 2, de OZB, de overdrachtsbelasting en de schenk- en erfbelasting. De opbrengsten uit de dividendbelasting betreffen bruto-opbrengsten. De betaalde dividendbelasting is verrekenbaar in de inkomstenbelasting voor Nederlandse huishoudens. De netto-opbrengst van de dividendbelasting wordt betaald door (buitenlandse) aandeelhouders die niet in Nederland verrekenen en bedraagt circa 3 miljard.[181] De vennootschapsbelasting (Vpb) draagt voor het leeuwendeel bij aan de totale belastingontvangsten op vermogen. De Vpb betreft een voorheffing op het kapitaalinkomen van aandeelhouders. De rol van de Vpb bij het belasten van vermogen van huishoudens komt met name bij het belasten van inkomen van aanmerkelijkbelanghouders aan de orde. Hieronder wordt de fiscale behandeling van de belangrijkste vermogensbestanddelen van huishoudens besproken.

Figuur 32 Verwachte belastingontvangsten met betrekking tot vermogen (2024, miljard euro)[182]
Bron: Ministerie van Financiën



[180] *In deze figuur is ook de derving in de belastingontvangsten van de fiscaal gefaciliteerde pensioenregelingen meegenomen. Hierdoor vallen de belastingontvangsten over vermogen ongeveer de helft lager uit. Pensioenregelingen betreffen inkomensregelingen maar faciliteren tevens vermogensopbouw.*
[181] *Dit betreft de geraamde netto opbrengst in 2024.*
[182] *De cijfers m.b.t. ontvangsten in box 2 en box 3 betreffen realisaties op basis van aangiftedata. In deze figuur ontbreekt het tinkomen van ondernemers dat in box 1 wordt belast. Het inkomen van IB-ondernemers is deels inkomen uit arbeid en deels inkomen uit vermogen maar wordt als één inkomen opgegeven. Het vergt een diepgaandere analyse om deze inkomens te splitsen.*

Inflatie en belastingen

Met enige regelmaat wordt het belasten van nominale rendementen ter discussie gesteld. Dat is met name in tijden van sterke inflatie zoals in 2022 als gevolg van de energiecrisis en stijgende rente. Het staat buiten kijf dat idealiter het reële rendement wordt belast. Begin 2023 heeft het IMF een rapport gepubliceerd over inflatie en belastingen, en daarbij in kaart gebracht op welke manieren het niet inflatieneutraal zijn van belastingstelsels verstorend kan uitwerken en de effectieve belastingdruk kan beïnvloeden.[183] Eén van de aspecten die het IMF ziet is dat in veel landen parameters in het belastingstelsel niet worden aangepast voor inflatie. Nederland behoort tot een minderheid van landen die dat wel doen. Zonder automatische indexatie van bijvoorbeeld de schijfgrenzen in box 1 zou als gevolg van inflatie een steeds groter deel van het inkomen in hogere schijven worden belast, waardoor de belastingdruk automatisch zou toenemen.[184] Een ander aspect is het moment waarop belastingen betaald moeten worden. Als belasting op een later moment verschuldigd is, en de belastingrente niet meebeweegt met de inflatie, kan inflatie leiden tot een lagere effectieve belastingdruk. In Nederland loopt belastingheffing zoveel mogelijk in de tijd gelijk op met bijvoorbeeld het inkomen, bijvoorbeeld via de loonheffing en via voorlopige aanslagen in de IB en de Vpb.[185] Een andere verstoring is het gevolg van het belasten van nominale waardestijging/winst in plaats van de reële. Dit speelt zowel bij particulieren als bij bedrijven. IMF laat zien dat zelfs een gematigde inflatie kan leiden tot een hoge effectieve belastingdruk op vermogen van particulieren. Daar staat tegenover dat de aftrek van nominale rente juist tot een lagere effectieve belastingdruk kan leiden.
Het IMF beschrijft beknopt een aantal oplossingsrichtingen wijst erop dat partiële oplossingen nieuwe verstoringen met zich kunnen brengen.
Het indexeren van schijflengtes is relatief eenvoudig. Het rekening houden met inflatie bij de belasting op spaargeld is veel ingewikkelder. Het inflatieneutraal maken van de belasting op winsten van ondernemingen (zowel in de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting) leidt al snel tot hoge administratieve lasten. Een inflatieneutrale belastingheffing is als theoretisch concept weliswaar superieur ten opzichte van het nominalistische stelsel, maar uitvoeringstechnisch complex en beleidsmatig ingrijpend.[186] Wel kan bij de bepaling van de hoogte van de tarieven rekening worden gehouden met inflatie door voor inkomen uit vermogen iets lagere tarieven te hanteren voor inkomen uit arbeid.

7.3.1 De fiscale behandeling van de eigen woning en het pensioenvermogen (box 1)

Het pensioenvermogen wordt per saldo fiscaal gesubsidieerd. Bij pensioenopbouw wordt de omkeerregel toegepast: opbouw is onbelast en de pensioenuitkering is belast. De opbouw van vermogen wordt fiscaal gefaciliteerd met als doel dat mensen voldoende sparen voor hun pensioen, maar dit leidt tot een aanzienlijke derving in de inkomstenbelasting**.** Het fiscaal stimuleren van de opbouw van pensioenvermogen wordt economisch vaak onderbouwd vanuit het perspectief dat mensen uit zichzelf niet voldoende nadenken over de toekomst en daarom door de overheid gestimuleerd moeten worden om pensioen op te bouwen. De fiscale behandeling van pensioenopbouw vormt met € 17,6 miljard de grootste aftrekpost in de inkomstenbelasting in

[183] *Beer, Sebastian, Mark Griffiths, and Alexander Klemm, 2023, «Tax Distortions from Inflation: What are they and How to Deal with them?,» IMF Working Papers 23/18*
[184] *Overigens kan hier beleidsmatig van worden afgeweken, zo heeft het kabinet de indexatie in 2024 beperkt toegepast.*
[185] *Uitgangspunten die voortvloeien uit goedkoopmansgebruik, zoals het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel, kunnen er tegelijkertijd toe leiden dat (ongerealiseerd) inkomen met een vertraging wordt belast, namelijk op het moment van realisatie.*
[186] *Kamerstukken I, 2022/23, 36202, AC.*

relatie tot vermogen.[187] De derving wat betreft het tweede en derde pijlerpensioen bestaat uit twee delen: allereerst het saldo van het niet belasten van de pensioenpremie en het tegen een lager tarief belasten van de pensioenuitkering in box 1 (gepensioneerden betalen geen AOW-premie).[188] Ten tweede is de pensioenaanspraak vrijgesteld van belastingheffing in box 3.[189]

Midden- en hoge inkomens profiteren het meest van de fiscale subsidiëring van pensioenopbouw. Vanwege de franchise in de tweede pijler bouwen lagere inkomens maar weinig pensioen op in de tweede pijler.[190] Zodoende hebben midden- en hogere inkomens meer voordeel van de fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw. Sinds 2015 is het voordeel voor hogere inkomens ingeperkt doordat de pensioenopbouw in de tweede pijler wordt afgetopt op een bruto-inkomen van € 137.800 (2024). Daarboven is nog wel netto pensioenopbouw mogelijk met een vrijstelling in box 3. Er geldt een maximale jaarruimte voor aftrek van lijfrentepremies. Werknemers die een tweede pijlerpensioen opbouwen hebben geen of minder ruimte in de derde pijler dan werknemers en ondernemers die geen tweede pijlerpensioen opbouwen. Momenteel wordt de pensioenvorming van werkenden geanalyseerd in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Pensioenopbouw. Daarin wordt specifiek aandacht geschonken aan de (omvang van de) groepen die (te) veel en (te) weinig pensioen opbouwen. De resultaten hiervan worden voor de zomer van 2024 verwacht.

Ook de eigen woning wordt per saldo gesubsidieerd en dit pakt sterk denivellerend uit. De waardeaangroei van de eigen woning in box 1 wordt niet als inkomen uit vermogen belast, ook niet op het moment dat de waardeaangroei bij verkoop wordt gerealiseerd. De waarde van de eigen woning wordt jaarlijks wel belast via het eigenwoningforfait (EWF) in box 1 en met de onroerendezaakbelasting (OZB). Als de waarde van de eigen woning is gestegen, komt dat in beginsel wel tot uitdrukking in een hoger inkomen via het EWF in box 1 en in een hoger bedrag aan OZB. En het moment dat de eigen woning wordt verkocht en de opbrengst daarvan niet wordt gebruikt voor de aankoop van een andere eigen woning, loopt deze opbrengst mee in de grondslag van box 3. Deze fiscale behandeling van de eigen woning in box 1 zorgt voor een directe belastingderving van € 8,9 miljard in 2024. De derving ontstaat doordat de kosten van de hypotheekrenteaftrek (de aftrekbaarheid van de rente op de eigenwoningschuld in box 1) veel groter zijn dan de opbrengsten van het eigenwoningforfait (EWF). Hier staat een opbrengst van de OZB over eigen woningen van € 2,6 miljard tegenover.[191] De OZB-opbrengsten gaan naar gemeenten en niet naar het Rijk. Het kunnen kopen van een woning hangt sterk samen met een relatief gunstige inkomens- en vermogenspositie. Immers, iemand met een hoger inkomen of meer vermogen kan een duurdere woning kopen en hogere hypotheek krijgen en geniet dan meer fiscaal voordeel van de hypotheekrenteaftrek. De hoogte van het EWF is relatief erg laag, dit wordt in hoofdstuk 8 toegelicht. Daarom werkt de fiscale subsidiëring van de eigen woning denivellerend en vergroot deze de bestaande vermogensverschillen. Ook maakt de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning ten opzichte van box 3-vermogen het onaantrekkelijk voor ouderen om hun (ruime) woning te verkopen en te verhuizen naar een kleinere goedkopere woning dan wel huurwoning en de verkoopwinst om te zetten in spaargeld.[192] In hoofdstuk 8 wordt in context van een beter functionerende woningmarkt uitgebreid ingegaan op de fiscale behandeling van de eigen woning en de complexiteit hiervan en daarmee de doenlijkheid voor burgers. Ook levert de complexiteit uitdagingen voor de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst.

---

[187] Dit bedrag betreft de verplichte pensioenopbouw in de 2e pijler via de werkgever, dat vrijwel het gehele budgettaire beslag beslaat (€ 17,1 miljard in 2024) en daarnaast het 3e pijlerpensioen (lijfrente) en het netto pensioen (samen een derving van € 0,5 miljard).

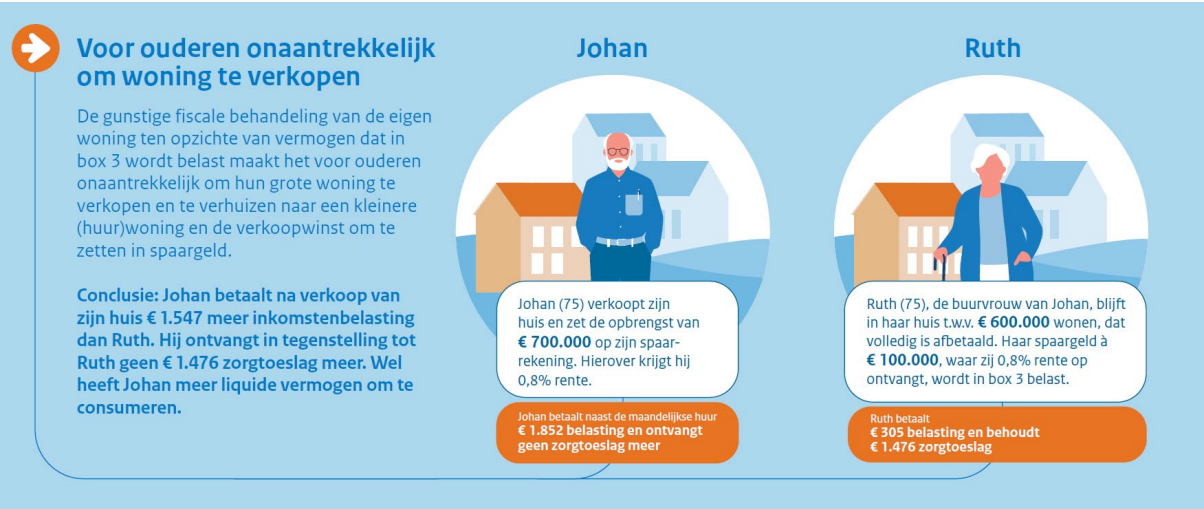
[188] Zie Kamerstukken II 2022/23, 36200 X, 32043, nr. 44 ("Het pensioenvermogen van ondernemers in de statistieken") voor een toelichting op de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw via de 2e en 3e pijler.

[189] Een pensioenaanspraak is een pensioen dat nog niet is ingegaan. Het is een bijzondere vorm van vermogen omdat een persoon niet kan beschikken over zijn pensioenaanspraak, ook niet als gepensioneerde. De aanspraak levert vanaf de pensioendatum tot aan overlijden een maandelijkse pensioenuitkering.

[190] De basis voor de pensioenopbouw in de 2e pijler is het pensioengevende salaris verminderd met de zogenaamde AOW-franchise. Door deze franchise in mindering te brengen op het pensioengevende salaris, wordt bereikt dat er in de opbouw van pensioen rekening wordt gehouden met de opbouw van AOW-pensioen.

[191] Raming 2023, bron Statline CBS

[192] Dit geldt in mindere mate bij het nieuwe box 3 stelsel dat werkelijk rendement belast en tevens niet bij een box 3 met rechtsherstel (zie tekstkader).



De fiscale bevoordeling van de eigen woning en pensioenopbouw heeft als neveneffect dat Nederlandse huishoudens relatief veel illiquide vermogen opbouwen en relatief weinig liquide buffers hebben. Gemiddeld wordt ongeveer 25% van het bruto loon van werknemers als pensioenpremie ingelegd voor later.[193] Daarnaast gaat een groot deel van het inkomen op aan de maandelijkse rente en aflossing op de hypotheek. Een groot deel van de deze huishoudens, met name de middengroepen, houden daarnaast weinig over om te sparen (in box 3). Het hebben van weinig liquide buffers kan met name in het spitsuur van het leven (in verband met opgroeiende kinderen, carrière willen maken, nog weinig vermogen hebben opgebouwd, een hypotheekschuld, et cetera) knellend zijn en maakt huishoudens kwetsbaar voor onverwachte tegenvallers zoals een inkomensdaling (bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte, en scheiding), daling van de huizenprijzen, stijgende kosten van levensonderhoud en een economische crisis. Omdat dit om een grote groep van de huishoudens gaat, is dit ook voor de Nederlandse economie als geheel kwetsbaar. Tegelijkertijd bouwt een groep Nederlanders gedurende hun leven veel vermogen op en hebben na hun pensioen relatief veel te besteden: met de afgeloste woning, AOW en pensioen houden huishoudens na pensionering soms meer over dan in hun eerdere levensfases en maken tegelijkertijd vaak minder kosten. Daarmee lijkt de fiscale bevoordeling zijn doel voorbij te schieten. In het IBO Pensioenopbouw wordt daarom op dit moment onderzocht of de pensioenopbouw nog wel 'in balans' is.[194]

7.3.2 Beleidsaanbevelingen Box 1: fiscale behandeling eigen woning en pensioen

Het gelijker (en dus neutraler) belasten van de eigen woning met vermogen in box 3 is doelmatiger, zorgt voor minder ongelijkheid tussen Nederlandse huishoudens en maakt de Nederlandse economie schokbestendiger. Deze lijn wordt concreet uitgewerkt in hoofdstuk 8.

Het (op termijn)[195] verder verlagen van de grens tot waar pensioen wordt opgebouwd, zorgt voor extra belastingopbrengsten om de lasten op arbeid te verlagen en reduceert een fiscale subsidie voor hogere inkomens (fiche D06). Tegelijkertijd reduceert dit het oversparen door huishoudens die ook vermogen opbouwen in de eigen woning. Dit leidt voor hen tot een betere *consumption smoothing* over de levensloop. Voor de exacte hoogte tot waar de aftoppingsgrens

[193] *Zie bijvoorbeeld de ramingstoelichting bij Wet toekomst pensioenen met daarin gegevens uit de MEV2022 van het CPB, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/30/bijlage-h-ramingstoelichting-wet-toekomst-pensioenen.*
[194] *Zie de taakopdracht IBO Pensioenopbouw. 18 TAAKOPDRACHTEN IBO'S | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)*
[195] *De komende jaren zijn pensioenfondsen druk met de implementatie van de Wet toekomst pensioenen. Het lijkt niet verstandig om de uitvoerders bovenop deze grote stelselwijziging te belasten met een substantiële verlaging van de inkomensgrens waarboven fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd.*

verlaagd zou moeten worden, kunnen de aanbevelingen uit het IBO Pensioenopbouw worden afgewacht. De resultaten hiervan worden voor de zomer van 2024 verwacht. Een mogelijke optie kan zijn de grens te verlagen tot het tarief van de tweede schijf in box 1 (€ 75.518 in 2024).[196] Dit zorgt voor een gelijkere behandeling van pensioenopbouw en box 3 vermogen.

Versoberen of afschaffen netto pensioenregeling en netto lijfrenteregeling is op termijn ook een aanvullende optie. Via twee vrijstellingen is het voor personen met een inkomen boven de aftoppingsgrens van het pensioengevend salaris (€ 137.800 in 2024) mogelijk om alsnog fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen in box 3 (fiche D05). Beide faciliteiten zijn geïntroduceerd in 2015 toen de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw voor het eerst werd afgetopt (destijds tot een pensioengevend salaris van € 100.000) met als doel om werknemers die door de aftopping werden geraakt alsnog in de gelegenheid te stellen voor het inkomen boven de aftoppingsgrens fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen. Anders dan bij reguliere pensioenopbouw is de betaalde premie belast, maar het opgebouwde pensioen en de uitkeringen onbelast (vandaar dat wordt gesproken over een *netto* regeling). Het aftoppen dan wel afschaffen van de regelingen kan middelen opleveren om de lasten op arbeid te verlagen, maar hierbij moet ook rekening worden gehouden met onbedoelde neveneffecten van het afschaffen van deze regelingen zoals een verschuiving van het opbouwen van vermogen via beleggings bv's.

7.3.3 De fiscale behandeling van het aanmerkelijk belang (box 2)

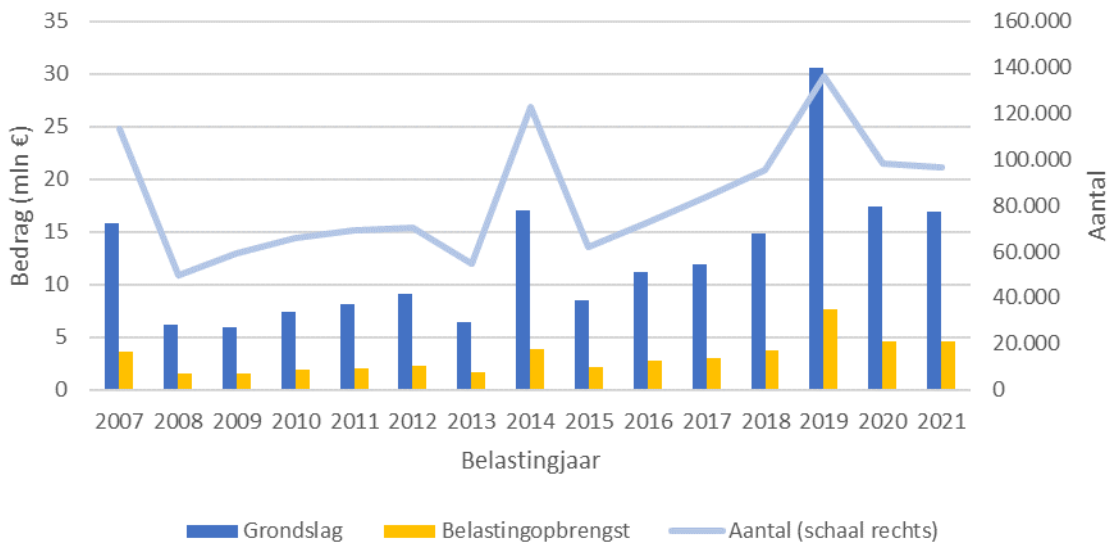
Aanmerkelijk belang is een bijzondere vorm van aandeelhouderschap. Een persoon die aandelen in een onderneming (vennootschap) bezit is allereerst een belegger of investeerder. Bezit een persoon – al dan niet samen met diens fiscale partner – 5% of meer van de aandelen van een vennootschap dan wordt dit een aanmerkelijk belang (ab) genoemd. Fiscaal wordt dit gezien als een combinatie van ondernemer, investeerder en belegger. Als de ab-houder tevens werkzaam is in de vennootschap, dan wordt deze specifieke ab-houder een directeur-grootaandeelhouder (dga) genoemd. Dit maakt ook dat het onderscheid in inkomen uit werk en inkomen uit vermogen niet goed gemaakt kan worden (zie hoofdstuk 4). Er is op dit punt dus sprake van een hybride stelsel: box 2 combineert feitelijk elementen van box 1 en box 3. De gedachte hierbij is dat box 2 goed aansluit bij de manier waarop de onderneming wordt gedreven.

Een belangrijk fiscaal voordeel in box 2 is dat het belasten van inkomen uit aanmerkelijk belang kan worden uitgesteld door winstinhouding. De winst van een onderneming (vennootschap) wordt jaarlijks belast met de vennootschapsbelasting (Vpb). Het inkomen uit aanmerkelijk belang betreft de daadwerkelijke winstuitkering aan ab-houders en de gerealiseerde winst bij verkoop van het ab en wordt belast in box 2.[197] Zolang winst van een vennootschap niet wordt uitgekeerd, wordt het dus niet belast in box 2. Een voordeel hiervan is dat vermogen beschikbaar blijft voor de onderneming, bijvoorbeeld voor investeringen. Als de ondernemer winst spaart in de onderneming die niet noodzakelijk is voor de financiering van de onderneming of voor investeringen is het de vraag of uitstel van belastingbetaling in box 2 gerechtvaardigd is. Deze vorm van vermogen kan worden gezien als een vorm van sparen en beleggen door de dga. Het gevolg daarvan is dat ab-houders en met name dga's het moment kunnen kiezen waarop zij winst aan zichzelf willen laten uitkeren. Figuur 33 laat zien dat de winstuitkering sterk fiscaal gedreven is.[198] Uit een eerdere analyse blijkt dat gemiddeld genomen jaarlijks ruwweg 70% tot 75% van de

[196] *Deze optie is ook in het IBO Vermogensverdeling geschetst en daarvoor in het rapport van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen in 2013 (Commissie Dijkhuizen).*
[197] *Dit wordt vervreemdingswinst genoemd.*
[198] *Zo gold in de jaren 2007 en 2014 een tijdelijk lager box 2-tarief en keerden vennootschappen veel meer winst (in euro's) uit. Dat lijkt met name te danken aan het aantal ab-houders aan wie in 2007 en 2014 winst werd uitgekeerd: dat aantal lag in deze jaren 50% hoger dan in andere jaren. Verder is er ook in 2019 sprake van een piek in de winstuitkering, die zelfs boven de pieken van 2007 en 2014 uitkomt. Dit betreft anticipatie op de in 2018 aangekondigde verhoging van het box 2-tarief in combinatie met het kabinetsvoornemen het lenen van de eigen bv te ontmoedigen.*

jaarlijkse winst wordt ingehouden.[199] Ook het CBS heeft cijfers die erop duiden dat dga's de neiging hebben meer winst uit te keren op een (fiscaal) gunstig moment.[200] Gezien de sterke reactie op de tariefsverlagingen in 2007 en 2014 en de sterke anticiperende reactie in 2019 op de aangekondigde beleidswijzigingen is het aannemelijk dat een deel van de ingehouden winsten niet noodzakelijk is voor de financiering van de onderneming of investeringen.[201] Het lijkt daarmee een deels fiscaal gedreven keuze om geld in de bv te houden in plaats van het te laten uitkeren en na belastingheffing in box 3 onder te brengen.

Figuur 33 Grondslag en opbrengst box 2 (in miljoen €) en aantal belastingplichtigen, 2021
Bron: Ministerie van Financiën



De mogelijkheid tot lenen van de eigen bv versterkt de prikkel voor belastinguitstel en -arbitrage. Door winst niet uit te keren maar te lenen van de eigen bv kunnen ab-houders zonder box 2-belasting te betalen, toch privé beschikken over vermogen uit de bv. Hiermee wordt belastingbetaling in box 2 uitgesteld maar kan de schuld wel in box 1 (eigen woning) of box 3 worden opgevoerd. Daardoor kan de belastingbetaling in box 1 of box 3 lager uitvallen. Hier staat tegenover dat de ab-houder een zakelijke rente aan de bv over de schuld moet betalen. Bij een schuld voor de eigen woning is de rente onder bepaalde voorwaarden aftrekbaar in box 1 tegen een hoger tarief dan in box 3. Voor eigenwoningschulden worden dan ook vaak hogere rentepercentages – zover dat percentage nog zakelijk is - overeengekomen dan voor de schuld van de bv die in box 3 wordt opgevoerd waar juist een zo laag mogelijk rentepercentage in het belang is van de ab-houder. De Belastingdienst zit dit in praktijk ook veel gebeuren.[202] Het komt voor dat dermate hoge bedragen worden geleend in verhouding tot het eigen vermogen van de bv, dat sprake is van een faillissement met mogelijk belastingafstel tot gevolg. De totale omvang van leningen van de eigen bv is over de jaren flink toegenomen: van bijna € 36 miljard in 2010 tot ruim € 65 miljard in 2020. Het lenen van de eigen bv is sinds 2023 begrensd tot € 700.000 en sinds 2024 is dat € 500.000. De eigenwoningschuld valt geheel buiten deze begrenzing. De grens van € 500.000 geldt apart voor de ab-houder én elk van de aan hem of haar verbonden personen

[199] *Rijksoverheid (2020). 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'. Bijlage bij Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.*
[200] *Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Opgepot inkomen in eigen onderneming, https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/innovatie/project/opgepot-inkomen-in-eigen-onderneming.*
[201] *Met ingang van 2024 is het lenen van de eigen bv verder aangescherpt tot € 500.000 en geldt een gedifferentieerd tarief in box 2. Het lage box 2 tarief is met 24,5% tot een inkomen van € 67.000 2,4%-punt lager dan het uniforme box 2 tarief van 26,9% in 2023 en het hoge tarief van 33% is met 6,1%-punt hoger dan het tarief in 2023. Deze beleidswijzigingen zullen naar verwachting ook gedragseffecten met zich mee brengen.*
[202] *Zie bijlage 10 "Opmerkelijke belastingconstructies" van het IBO Vermogensverdeling. Het toezicht door de Belastingdienst op naleving van het zakelijkheidsbeginsel bij dergelijke leningen is complex en arbeidsintensief, omdat de inspecteur moet bewijzen dat er sprake is van onzakelijk handelen.*

waaronder zijn partner.[203] De gemiddelde schuld aan de bv bedraagt € 280.000 in 2020 en is in de tien jaar daarvoor telkens wat toegenomen. De opeenvolgende inperkingen pakken de grootste schulden aan, met uitzondering van de eigenwoningschuld die bijna de helft van de totale schuld aan de bv betreft.[204] Er is echter vaak geen bedrijfseconomische reden voor een bv om geld uit te lenen aan ab-houders voor de financiering van privé-uitgaven. De mogelijkheid tot lenen van eigen bv's brengt ook met zich mee dat er bv's worden opgericht die als enige functie het uitlenen van geld aan de ab-houders lijken te hebben, zo blijkt uit onderzoek.[205] Het gaat hier om zogeheten beleggings-bv's die privévermogen van eigenaars beleggen. Pensioen-bv's zijn een specifieke vorm van beleggings-bv's. Uit het zelfde onderzoek blijkt sprake van verlieslatende pensioen-bv's die dermate grote bedragen lenen aan de ab-houder dat de resterende middelen onvoldoende zijn om de pensioenverplichting te dekken. De effecten van de beperking van het lenen van eigen bv wordt geëvalueerd in 2026.

Het lage Vpb-tarief is een ongerichte stimulans als het gaat om het realiseren van een lagere belastingdruk voor kleine ondernemingen en leidt tot belastingconstructies. De hoogte van de winst zegt namelijk niets over de omvang van de onderneming of de draagkracht van de aandeelhouders. Winst tot een hoogte van € 200.0000 wordt sinds 2023 met een Vpb-tarief belast van 19%. Voor zover de winst meer bedraagt, geldt een tarief van 25,8%. Verreweg de meeste belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting – 91% - vallen onder het lage Vpb-tarief van 19%. Het lage Vpb-tarief wordt vaak geassocieerd met het mkb en stimulering van werkgelegenheid. Er lijkt een breed maatschappelijk draagvlak te bestaan om het mkb lager te belasten, waarbij het vooral lijkt te gaan om kleinere werkgevers. Door een deel van de winst lager te belasten, wordt een parallel gezien met een progressief schijvenstelsel in box 1 van de inkomstenbelasting waarmee inkomensbeleid wordt gevoerd. Winst van een vennootschap betreft het resultaat van omzet minus kosten waaronder de lonen van werknemers en het loon dat de dga zichzelf toerekent. De omvang van de fiscale winst zegt daarmee weinig over de omvang van het bedrijf of de draagkracht (en het vermogen) van de dga en andere aandeelhouders. Verder geldt dat ook vennootschappen zonder werknemers dan wel alleen een dga profiteren van dit lage tarief. Bovendien leidt de differentiatie in het Vpb-tarief in de praktijk tot fiscaal gedreven gedrag. Anders dan een ondernemer in de inkomstenbelasting kan een vennootschap – tegen extra kosten – worden gesplitst in meerdere bv's om zo maximaal gebruik te maken van het lage Vpb-tarief. Een specifiek laag Vpb-tarief is daarmee ongericht en dus ondoelmatig als het gaat om het realiseren van een lagere belastingdruk voor kleine werkgevers. Economen zien over het algemeen dan ook geen reden voor een opstaptarief.[206] Zo geeft ook het IMF aan dat een groot verschil tussen een laag en algemeen Vpb-tarief de groei van ondernemingen ontmoedigt dan wel leidt tot ontwijkingsconstructies.[207] Tevens bekritiseert het IMF een laag tarief naast een algemeen Vpb-tarief vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen, aangezien de hoogte van de winst weinig zegt over het totale inkomen en vermogen van de achterliggende aandeelhouders. De wens om werkgevers in het mkb tegemoet te komen kan gerichter en doelmatiger t, zie de tekstbox "Het stimuleren van het mkb" in hoofdstuk 5.

[203] *Ergo als een ab-houder bijvoorbeeld drie kinderen heeft dan kan er sprake zijn van vier maal de maximale vrijstelling indien naast de ab-houder zelf ook elk kind een schuld van € 500.000 aan de bv heeft.*

[204] De schuld aan de eigen bv is zeer scheef verdeeld. Het bedrag dat boven de grens van € 700.000 uitkomt betreft slechts 3% van alle ab-huishoudens met een schuld (anders dan de eigenwoningschuld).

[205] *In het rapport "Structureel verlieslatende bedrijven" van het ministerie van Financiën dat in december 2023 naar de kamer is gestuurd, wordt uitgebreid ingegaan op structureel verlieslatende beleggings-bv's (dat zijn bv's die voornamelijk tot doel hebben om het privévermogen van eigenaars te beleggen) waarvan een deel als enig functie te hebben het uitlenen van geld aan de ab-houder(s). Structureel Verlieslatende Bedrijven | Rapport | Rijksoverheid.nl*

[206] *Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, R., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (2011). Tax By Design. The Mirrlees Review. Institute for fiscal studies.*

[207] *Internationaal Monetair Fonds (IMF). (2021). Capital income taxation in the Netherlands. IMF-Working Paper.*

Een gedifferentieerd box 2 tarief kan ab-houders stimuleren om eerder winsten uit te keren. Sinds 2024 wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang in box 2 tegen een gedifferentieerd tarief belast: tot een box 2-inkomen van € 67.000 geldt een tarief van 24,5% en voor het inkomen daarboven een tarief van 33%. In 2023 bedroeg het (uniforme) box 2 tarief 26,9%. Het lage box 2-tarief per 2024 heeft als doel winstuitkering te bevorderen. In plaats van periodiek grotere winstuitkeringen te doen, kan de winstuitkering meer worden gespreid over de jaren om zo veel mogelijk winstuitkering onder het laagste box 2-tarief te laten vallen. Het lage box 2 tarief dat sinds 2024 geldt (2,5%-punt lager dan het eerdere uniforme box 2 tarief) in combinatie met een veel hoger box 2 tarief voor winstuitkering boven € 67.000 kan echter ook leiden tot meer onbedoeld fiscaal gedreven gedrag. Voor het grootste deel van de ab-houders zal het mogelijk zijn hun winstuitkering over de jaren heen onder het lage box 2 tarief te laten vallen. Het box 2 vermogen is immers zeer scheef verdeeld. Voor de ab-houders met zeer veel vermogen in box 2 zal het hoge box 2 tarief van 33% wel een effect hebben zo is de verwachting. Het tarief van 33% is ook relatief hoog en gecombineerd met het hoge Vpb-tarief van 25,8% komt het toptarief van het winstinkomen van een dga nu hoger dan het toptarief in box 1 van 49,5%, namelijk 50,3%. De verwachting is dat de invoering van de gedifferentieerde box 2 tarieven bij de ab-houders met de hoogste vermogens heeft geleid tot forse winstuitkeringen in de laatste maanden van 2023. Het huidige lage box 2 tarief van 24,5% is relatief laag en gecombineerd met het lage Vpb-tarief van 19% komt het gecombineerde tarief op het winstinkomen van een dga tot € 67.000 uit op 38,85%; dat is 5,7%-punt lager dan het toptarief van de IB-ondernemer (44,57%). Kortom, het huidige lage box 2 tarief is te laag en het hoge box 2 tarief te hoog. Daarnaast volstaat een kleiner verschil tussen de twee box 2-tarieven dan het huidige tariefsverschil van 8,5%-punt om ab-houders te stimuleren eerder winsten uit te keren. Dit verschil nu onnodig groot want leidt daardoor tot belastingderving en is daarmee niet doelmatig. De vraag is dus of de huidige karakteristieken van box 2 goed passen bij de manier het goed kunnen runnen van een onderneming. Deze karakteristieken leiden naast bedoelde (winstuitkering) effecten ook tot onbedoelde neveneffecten waardoor de doeltreffendheid, doelmatigheid en neutraliteit in geding is. Dit heeft effecten op de primaire functie van belastingheffing, namelijk het ophalen van geld.

7.3.4 Beleidsaanbevelingen box 2

De laatste jaren zijn stappen genomen in het evenwichtiger belasten van aanmerkelijk belang door het lage Vpb tarief te verhogen en de bijbehorende schijfgrens te verlagen, het lenen van de eigen bv te beperken tot € 500.000 (met uitzondering van de eigenwoningschuld). Deze maatregelen zorgen voor minder belastinguitstel. Per 2024 is een gedifferentieerd box 2-tarief ingevoerd om enerzijds box 2 inkomen zwaarder te belasten en anderzijds ab-houders te prikkelen tot winstuitkering. Het lage box 2 tarief van 24,5% is te laag en het hoge box 2 tarief van 33% juist iets te hoog, gegeven de huidige Vpb-tarieven. Hiermee blijven prikkels bestaan tot winstinhouding en belastingarbitrage (*bunching* rond het lage box 2 tarief). Daarnaast volstaat een kleiner tariefsverschil tussen de twee box 2-tarieven dan het huidige verschil van 8,5%-punt om ab-houders te stimuleren eerder winsten uit te keren. Dit verschil nu onnodig groot want leidt daardoor tot belastingderving en is daarmee niet doelmatig.

De volgende maatregelen zorgen voor het evenwichtiger belasten van inkomen uit aanmerkelijk belang:

- uniform Vpb-tarief van 24% (en daarmee het afschaffen van het lage Vpb-tarief, fiche C07);
- aanpassing van de tarieven in box 2: het lage box 2-tarief wordt 29,5% tot een winstuitkering van € 67.000 en 33,5% daarboven. (Daarmee komen de gecombineerde box 2 en Vpb-tarieven uit op 46,4% respectievelijk 49,5%, fiche D04).

- een verdere beperking van het lenen van de eigen bv inclusief leningen voor het eigenwoningbezit (in de meest vergaande variant beperken tot een rekening-courant die een grens kent van € 17.500 euro, fiche D01).[208]

De vaststelling van de box 2-tarieven is afgestemd op de hoogte van het uniforme Vpb-tarief, de hoogte van de box 1-tarieven, de hoogte van de MKB-vrijstelling van IB-ondernemers en de hoogte van het toptarief van het inkomen van werknemers. Zie verder hoofdstuk 4 voor de uitwerking van verschillende opties om globaal evenwicht in het belasten van de werknemer, de IB-ondernemer en de dga te bereiken.

7.3.5 De fiscale behandeling van vermogen in box 3

De vermogensrendementsheffing in box 3 kende steeds minder maatschappelijk draagvlak en is juridisch kwetsbaar gebleken. De kwetsbaarheid en maatschappelijke weerstand werd vergroot door de systematiek die sinds 2017 gold. De Hoge Raad heeft daarover geoordeeld dat deze in bepaalde gevallen in strijd was met het eigendomsrecht, mede doordat werd uitgegaan van een fictieve verdeling van het box 3-vermogen voor huishoudens in spaartegoeden en andere vermogensbestanddelen. De veronderstelling was dat hoe hoger het vermogen des te hoger het aandeel overige vermogensbestandsdelen waar met een veel hoger forfaitair rendement geldt dan bij spaarvermogen. Zie tekstkader *Box 3 en het arrest van de Hoge Raad*.
Met ingang van 2023 is als overbruggingswetgeving en vooruitlopend op een stelsel op basis van het werkelijk rendement de heffing in box 3 aangepast. Ook deze systematiek staat ter discussie in juridische procedures. Zie tekstkader *Recente conclusie AG en het verwachte arrest van de Hoge Raad.*

Box 3 en het arrest van de Hoge Raad op 24 december 2021 ("het Kerstarrest")

Tot 2023 werden de spaar- en beleggingstegoeden in box 3 belast op basis van een forfaitair rendement dat in 2001 is ingevoerd. Het boxenstelsel waaronder box 3 is in 2001 ingevoerd uit onvrede over het synthetisch stelsel daarvoor. De combinatie van progressieve tarieven voor rente- en dividendeninkomsten voor particulieren en de niet-uniforme behandeling van verschillende beleggingsvormen leidde tot steeds meer belastingconstructies om zoveel mogelijk belasting op (inkomen uit) vermogen te ontwijken.[209] Box 3 vormde de basis van het in 2001 ingevoerde boxenstelsel. De invoering van box 3 met een forfaitaire vermogensrendements-heffing betekende op dat moment een forse grondslagverbreding en een einde aan een grondslagerosie in de inkomstenbelasting. Het inkomen op spaar- en beleggingsvermogen – ongeacht of er daadwerkelijk sprake was van gerealiseerd inkomen uit vermogen – werd gesteld op 4% van het gemiddelde vermogen tussen 1 januari en 31 december en werd vervolgens belast tegen een vlak tarief van 30%. Met de invoering van het forfaitaire rendement werd beoogd een einde te maken aan arbitrage tussen belast vermogensinkomen en onbelaste vermogenswinsten. Verder werd met het forfaitair rendement van 4% in box 3 beoogd om aan te sluiten bij het rendement dat destijds op langere termijn met risicovrij beleggen kon worden behaald (staatsobligaties). Het vlakke belastingtarief van 30% betrof een uitkomst van diverse factoren.

[208] *Een rekening-courant is een aparte rekening van de bv. Op een rekening-courant boekt de bv bedragen die over en weer gaan tussen de ab-houder en de bv. De rekening-courant verschilt daarmee van een lening. Er mag nooit meer dan € 17.500 op de rekening-courant staan. Zodra het saldo hoger is dan € 17.500, moet er over het hele bedrag rente worden berekend.*
[209] *Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 1 en 2 ('Breder, lager, eenvoudiger, Een evaluatie van de belastingherziening 2001').*

Het percentage beoogde op dat moment aan de lage kant te zijn vanwege het ontbreken van een tegenbewijsregeling. Door de dalende rente sinds de crisis in 2008 kwam de 4% steeds verder af te staan van het werkelijke rendement. Per 2017 is het stelsel aangepast met als doel het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij het werkelijke rendement. Ten eerste door op macroniveau de forfaitaire rendementen te berekenen op basis van gemiddelde feitelijke rendementen op spaartegoeden, beleggingen en onroerend goed. Ten tweede door afhankelijk van de hoogte van het vermogen een andere vermogensmix te veronderstellen. Daarbij werd ervan uitgegaan dat naarmate iemand meer vermogen bezit er meer rendement op het vermogen kan worden behaald. Dat werd geoperationaliseerd door bij een hoger vermogen een hoger percentage beleggingsvermogen te veronderstellen en een lager percentage spaarvermogen. Er werden drie rendementsklassen onderscheiden. Bij iedere volgende schijf werd op deze manier een hoger forfaitair rendement over het vermogen berekend. Op macroniveau sloot de veronderstelde portfolio aan bij de werkelijke portfolio van het totale box 3-vermogen naar vermogensklasse. Op microniveau kon de werkelijke portfolio echter flink afwijken van de gemiddelde portfolio in dezelfde vermogensklasse.

Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad over box 3 geoordeeld dat de wijze waarop het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen is bepaald in box 3 in 2017 en 2018 strijdig is met het recht op eigendom en het verbod op discriminatie dat is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en dat dit moet worden hersteld. Dit betreft de gevallen waarin het werkelijk behaalde rendement lager bleek dan het forfaitair berekende rendement. De Hoge Raad oordeelt in het arrest dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de belangen die de wetgever heeft willen dienen met het stelsel en de rechtsongelijkheid die wordt veroorzaakt door de vormgeving die de wetgever heeft gekozen. Om de uitspraak van de Hoge Raad goed te begrijpen, moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee elementen van het stelsel: de fictieve vermogensverdeling over sparen en beleggen en de forfaits voor de berekening van het rendement uit vermogen. De fictieve vermogensverdeling uit het stelsel is volgens de Hoge Raad in strijd met het EVRM. Dit betekent niet dat in de belastingheffing geen gebruik gemaakt mag worden van forfaits, maar met de gebruikte forfaits moet de werkelijkheid zo goed mogelijk worden benaderd. Voor degene die door het stelsel van 2017 wordt geconfronteerd met een heffing over een forfaitair inkomen dat hoger is dan het werkelijk behaalde rendement leidt dit tot een schending van het EVRM.

Vanwege de tekortkomingen in het stelsel van 2017 en omdat invoering van een heffing op basis van werkelijke rendementen ten tijde van het arrest niet vóór 2025 kon worden verwacht, dient volgens de Hoge Raad rechtsherstel aan de desbetreffende belastingplichtige worden geboden.

Recente conclusie AG en het verwachte arrest van de Hoge Raad
Op 18 september 2023 is een conclusie van advocaat-generaal (AG) Wattel gepubliceerd.[210] In deze conclusie geeft de AG aan dat het geboden rechtsherstel sinds het Kerstarrest uit 2021 nog steeds in strijd is met het EVRM en daarom niet ontkomen zou kunnen worden aan een vorm van tegenbewijs. Hoewel de zaak betrekking heeft op een specifiek onderwerp, was het wel één van de eerste zaken waarbij het geboden rechtsherstel aan de orde is gekomen. Hierdoor is de conclusie opgedeeld in een algemeen deel over rechtsherstel en een deel dat specifiek op de voorliggende casus ziet. De tekst hierna ziet met name op het algemene deel van de conclusie.

Zowel het oude box 3-stelsel (vanaf 2001 inclusief alle wijzigingen daarna) als het geboden rechtsherstel gaan uit van een forfaitair berekend inkomen uit vermogen. Dit leidt volgens de AG tot een bevoordeling van diegenen die een hoger rendement behalen en overbelasting van diegenen die een lager rendement behalen. Zelfs met het verfijnen van de vermogenscategorieën blijft het gebruik van een gemiddeld rendement op dat punt kwetsbaar zo stelt de AG. De Hoge Raad heeft bij publicatie van de conclusie opgemerkt dat zij naar verwachting over zes maanden een uitspraak zal doen in deze zaak. Het arrest wordt daarmee rond maart/april 2024 verwacht.

De demissionair staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst heeft de Belastingdienst gevraagd om alvast met de voorbereiding op een mogelijk voor hem nadelige uitspraak te starten. Met de brief van 29 september 2023 is de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de voorbereidingen die zijn getroffen.[211] Hierbij is aangegeven dat er opties worden verkend zoals een mogelijkheid om een opgave te doen van het werkelijke rendement als dat afwijkt van het forfaitair bepaalde rendement. De conclusie van de AG ziet op het geboden rechtsherstel; omdat de huidige bepalingen voor box 3 (de Overbruggingswet box 3) op dezelfde manier zijn vorm gegeven heeft dit naar verwachting ook impact op huidige regels.

Wanneer er zowel voor de periode van rechtsherstel als voor de huidige bepalingen voor box 3 een mogelijkheid tot tegenbewijs moet worden gerealiseerd, heeft dit een grote impact. Niet alleen direct voor de belastinginkomsten van de overheid en de beschikbare IV-capaciteit bij de Belastingdienst, maar ook voor het realiseren van toekomstige beleidsopties en de vermogensongelijkheid in Nederland. Afhankelijk van de vorm van tegenbewijs is er beperkt ruimte over om vernieuwingen binnen de inkomensheffing te realiseren. Daarnaast vraagt bijbehorende toezicht op een tegenbewijsregeling om keuzes in het toezicht, wat weer doorwerking kan hebben op andere werkzaamheden van de Belastingdienst.

Door de vermogensrendementsheffing om te vormen naar een heffing op basis van werkelijk rendement kunnen de bezwaren tegen de huidige regels van box 3 worden weggenomen. De maatschappelijke wens om van het huidige forfaitaire box 3-stelsel over te stappen naar een stelsel op basis van werkelijk rendement is groot. In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV is de overstap naar een stelsel op basis van werkelijk rendement opgenomen.[212] Het werkelijk

[210] *ECLI:NL:PHR:2023:655*
[211] *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/29/box-3-voorbereidingen-arrest-hoge-raad-en-onderzoek-tegenbewijs-over-meerdere-jaren*
[212] *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021.*

rendement kan als vermogensaanwas, als vermogenswinst of een combinatie van vermogensaanwas en vermogenswinst (hybride vorm) worden belast. Het heffingvrije vermogen wordt in elke vorm van belasten van werkelijk rendement vervangen door een heffingvrij inkomen. Ook is verliesverrekening in deze stelsels mogelijk. In de Contourennota die op 15 april 2022 naar de Kamer is gestuurd is deze keuze verder uitgewerkt als een vermogensaanwasbelasting.[213] Deze belasting geldt in de Contourennota voor alle reguliere inkomsten (zoals rente, huur en dividend) en gerealiseerde én ongerealiseerde waardeontwikkelingen van vermogensbestanddelen die onder het huidige box 3-stelsel vallen.[214]

Tussen april 2022 en september 2023 verder uitgewerkt hoe het nieuw stelsel op basis van werkelijk rendement kan worden vormgegeven. Dit heeft geleid tot een wetsvoorstel "Wet werkelijk rendement box 3" dat van 8 september 2023 tot en met 20 oktober 2023 via internet is geconsulteerd (zie het tekstkader met een omschrijving van het wetvoorstel).[215] Naar aanleiding van de consultatie is het wetsvoorstel op een aantal punten nog aangepast. [216]

Het actuele (geconsulteerde) wetsvoorstel voor box 3 is een hybride vorm van belasten van werkelijk rendement. In de wet "Werkelijk rendement box 3", het wetsvoorstel waarover in het najaar van 2023 een consultatie heeft plaatsgevonden en daarna op een aantal punten is aangepast, is het uitgangspunt een vermogensaanwasbelasting voor liquide vormen van vermogen, te weten spaargeld, courante aandelen en beleggingen en onderlinge vorderingen en schulden (inclusief op- en afwaarderingen). Het werkelijk rendement in een vermogensaanwas bestaat uit het directe rendement, zoals rente, huur en dividend met aftrek van werkelijk gemaakte kosten. Daarnaast bestaat het werkelijke rendement in een vermogensaanwas ook uit indirect rendement, de positieve of negatieve waardeontwikkeling van aandelen. Als er sprake is van een verlies, dan mogen de verliezen verrekend worden met box 3-inkomen uit volgende jaren. Wel zal er sprake zijn van een verliesdrempel. Voor een aantal vermogensbestanddelen, zoals niet-liquide vermogens waaronder onroerend goed, en minder courante aandelen (minder dan 5%-belang in) in familiebedrijven en aandelen in start- en scale-ups, is het uitgangspunt om de waardeontwikkeling bij realisatie te belasten. Dit is de zogeheten vermogenswinstbelasting. Bij een vermogenswinstbelasting worden net als bij een vermogensaanwas ook de directe inkomsten, zoals huurinkomsten, rente, dividenden en de verkoopwinst van onroerend goed, belast. De werkelijke kosten zijn aftrekbaar.
Verder wordt in het voorstel het heffingsvrije vermogen in het voorstel vervangen door een heffingsvrij inkomen.

Een vermogensaanwasbelasting heeft een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van een vermogenswinstbelasting. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt de waardeontwikkeling van jaar tot jaar in de heffing betrokken en niet pas in het jaar waarin het vermogensbestanddeel wordt verkocht. Daarmee wordt langdurig uitstel van belastingheffing voorkomen. Belastingplichtigen betalen belasting overeenkomstig het jaarlijkse rendement in

[213] *Kamerstukken II 2021/22, 32140, nr. 150.*
[214] *Dit betekent dat er gekozen was voor het belasten van werkelijk rendement op basis van een vermogensaanwasbelasting. De termen vermogensaanwas- en vermogenswinstbelasting worden verderop toegelicht.*
[215] *Kamerbrief over toekomstig stelsel box 3 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.*
[216] *Staatssecretaris van Financiën, 2024. Reacties internetconsultatie wetsvoorstel werkelijk rendement box 3. In deze brief wordt voorgesteld het forfait voor op de eigen woning sparen en beleggen te schrappen waardoor alle onroerende zaken die nu in box 3 worden belast, onder de vermogenswinstbelasting vallen.*

plaats van een (grote) aanslag ineens over de waarde mutatie tussen aankoop, die mogelijk in een ver verleden plaatsvond, en de verkoop. Bij een vermogenswinstbelasting is sprake van een lock-in effect. Dat betekent dat belastingplichtigen terughoudend zijn hun vermogensbestanddeel te verkopen of verkoop zo lang mogelijk uitstellen. Een ander voordeel van een vermogensaanwasbelasting is dat belastingplichtigen en ketenpartners (banken en verzekeraars) niet langdurig gegevens hoeven bij te houden over de kostprijs van alle vermogensbestanddelen. Als aandelen in een beleggingsfonds in tranches worden gekocht tegen verschillende prijzen, moeten deze prijzen apart worden bijgehouden. Bij een vermogenswinstbelasting zou bij de berekening van de vermogenswinst mogelijk jaren later achterhaald moeten worden wat de verkrijgingsprijs is geweest van de individuele aandelen die worden verkocht. Dit kan ingewikkeld zijn en gegevens uit het verleden over de kostprijs zullen niet altijd meer beschikbaar zijn. Vanuit de uitvoering is er daarom een voorkeur voor een vermogensaanwasbelasting.

Net als in het huidige box 3 stelsel kan bij een vermogensaanwasbelasting sprake zijn van onvoldoende liquide middelen om de box 3-heffing te voldoen. Een betalingsregeling biedt in dat geval uitkomst, net dat al mogelijk is in het oude box 3 stelsel en de Overbruggingswet box 3. Een liquiditeitsprobleem kan zich voordoen bij illiquide vermogensbestandsdelen waarbij de waardestijging zich wel heeft gerealiseerd maar niet liquide is gemaakt en mensen dus de waardestijging nog niet "in de hand" hebben. Een voorbeeld hiervan is een tweede woning in box 3 die wel in waarde stijgt maar niet is verkocht en dus nog geen daadwerkelijke inkomsten oplevert. Uit nadere analyse over het belastingjaar 2018 bleek dat deze liquiditeitsproblemen in het huidige box 3 stelsel beperkt voorkomen. Bij slechts 0,4% van de belastingplichtigen in box 3 was sprake van een betalingsregeling met de Belastingdienst om te kunnen voldoen aan de inkomstenbelasting. En voor ruim 90% van deze groep bleek deze betalingsregeling voldoende en is de belasting volledig betaald.[217] Verder geldt dat bij een vermogensaanwasbelasting ongerealiseerde waardedalingen tot verrekenbare verliezen kunnen leiden.

Bij een vermogenswinstbelasting wordt voor de belastingheffing aangesloten bij het moment van realisatie van vermogenswinst of -verlies, bijvoorbeeld wanneer het vermogensbestanddeel wordt verkocht. Deze praktijk geldt ook als in het hiervoor besproken box 2. Internationaal is het ook meer gangbaar om bij het belasten van inkomen uit vermogen aan te sluiten bij het moment van realisatie. Het realisatiebeginsel komt voort uit de gedachte dat op dat moment de eventuele waardestijging verzilverd wordt en liquide middelen oplevert om de belastingheffing te voldoen. Zoals hierboven weergegeven leidt dit wel tot potentieel langdurig uitstel van belastingheffing en is de verwachting dat liquiditeitsproblemen slechts beperkt zullen voorkomen. Aansluiten bij het realisatiebeginsel kan echter naar verwachting op meer draagvlak rekenen bij belastingplichtigen, juist vanwege vermogensbestanddelen die niet snel liquide te maken zijn zoals onroerende zaken.

Vanwege het maatschappelijk draagvlak is in het geconsulteerde wetsvoorstel gekozen voor een combinatie van een vermogensaanwas- en vermogenswinstbelasting. Uitgangspunt in het wetsvoorstel is een vermogensaanwasbelasting maar voor niet-liquide vermogens waaronder onroerend goed is gekozen voor een vermogenswinstbelasting. Deze uitzondering geldt ook voor aandelen in familiebedrijven en start-ups en scale-ups omdat voor het betalen van het rendement op deze aandelensoorten zich mogelijk ook een liquiditeitsprobleem zou kunnen voordoen bij het betalen van de box 3 belasting. Daarnaast kent het geconsulteerde

[217] *Onderzoek liquiditeit box 3 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl*

wetsvoorstel een apart (forfaitair) regime voor de eerste (vakantie)woning in box 3 voor eigen gebruik.

Een afwijkende behandeling per vermogensbestanddeel in een hybride stelsel moet goed te onderbouwen zijn, om niet aangemerkt te worden als ongeoorloofde staatssteun. Een vermogenswinstbelasting kan namelijk een liquiditeitsvoordeel opleveren voor belastingplichtigen ten opzichte van een vermogensaanwasbelasting. Als het dankzij het verschil in fiscale behandeling aantrekkelijker wordt om in aandelen in bepaalde bedrijven te beleggen, kunnen deze bedrijven ten opzichte van andere bedrijven makkelijker investeerders aantrekken. Op die manier worden deze bedrijven bevoordeeld boven andere bedrijven. Als dit onderscheid niet gerechtvaardigd is, kan geoordeeld worden dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun met alle gevolgen van dien zoals terugvordering van de onterecht ontvangen staatssteun.

Een niet-neutrale belasting van de verschillende vermogensbestanddelen in het wetsvoorstel, kan invloed hebben op de manier waarop mensen hun vermogen opbouwen. Wanneer voor bepaalde vermogensvormen in box 3 een vermogenswinstregime gaat gelden en voor andere een vermogensaanwas, bestaat het risico op een 'aanzuigende werking' waarbij voor steeds meer vermogensbestanddelen wordt gepleit voor een vermogenswinstbelasting omdat er dan niet jaarlijks belasting geheven wordt over de waardeaangroei van het vermogensbestanddeel, maar – over het algemeen – pas bij verkoop.

Een vermogenswinstbelasting voor alle vermogensbestanddelen heeft echter grote budgettaire gevolgen, leidt tot administratieve lasten en kent grote uitdagingen voor de uitvoering. Er is namelijk in de eerste jaren sprake van een lagere opbrengst omdat bij een vermogenswinstbelasting pas over de waardestijging (het indirecte rendement) geheven wordt als deze ook daadwerkelijk wordt verzilverd (vaak bij verkoop). Het kan tientallen jaren duren voordat de structurele opbrengst is bereikt. Er zal over meerdere (soms tientallen) jaren een administratie gevoerd moeten worden (onder andere het bewaren van facturen), om de daadwerkelijke vermogenswinst vast te kunnen stellen. Dit vraagt veel van het doenvermogen van belastingplichtigen en is - onder meer vanwege het gebrek aan gegevens van derden en vanwege het meerjarige karakter daarvan – ook complex en arbeidsintensief voor de uitvoering. Deze problemen gelden ook, waarschijnlijk wel in iets mindere mate, voor een hybride stelsel waarin vermogensaanwas wordt gecombineerd met een vermogenswinstbelasting.

Ook een vermogensaanwasbelasting kent stevige uitdagingen voor de uitvoering maar wel minder dan een vermogenswinstbelasting. Een stelsel waarbij het werkelijke rendement wordt belast leidt tot meer gegevensuitvraag in de aangifte, dan een stelsel zoals in de huidige situatie na inwerkingtreding van de Overbruggingswet box 3 en het oude stelsel zoals we dat kenden tot het Kerstarrest. Bij een stelsel op basis van forfaits en bij een vermogensbelasting hoeft alleen de waarde van de vermogensbestanddelen op een peildatum te worden uitgevraagd. Deze kunnen grotendeels vooraf worden ingevuld, al zijn er ook veel gegevens waarvoor dat niet geldt zoals vorderingen, schulden bij derden, roerende zaken, contant geld en aandelen die niet op de beurs worden verhandeld. Bij een stelsel op basis van werkelijk rendement zijn meer gegevens nodig om het inkomen te bepalen, namelijk: de waarde en waardemutaties van de vermogensbestanddelen, de aan- en verkopen in het belastingjaar, de directe inkomsten en de aftrekbare kosten. De overgang van het huidige stelsel box 3 naar een stelsel waarbij het werkelijke rendement wordt belast vraagt dus veel van de systemen van de Belastingdienst en daarnaast veel van de dienstverlening en toezicht. Dat de vermogens per peildatum nog steeds moeten worden vastgesteld ten behoeve van inkomensafhankelijke regelingen (waaronder

toeslagen), leidt daar bovenop tot aanzienlijke extra benodigde IV-capaciteit. De Belastingdienst moet een extra proces inrichten om het vermogen (idealiter per fiscale partner) vast te stellen en door te leveren.

Burgers met andere vermogensbestanddelen dan een spaar- en beleggingsrekening zullen meer gegevens zelf moeten invullen om het box 3-inkomen te kunnen berekenen. Voor burgers met bijvoorbeeld alleen een spaar- en of een beleggingsrekening verandert er weinig bij een stelsel op basis van werkelijk rendement ten opzichte van de huidige situatie. Wat betreft de andere vermogensbestandsdelen leert de ervaring dat burgers fouten maken als ze gegevens zelf moeten invullen. Alle fouten leiden tot extra benodigde toezichtcapaciteit bij de uitvoerder (de Belastingdienst) en bij afwezigheid daarvan tot een nalevingstekort. Naar mate meer gegevens voor ingevuld kunnen worden door de Belastingdienst, is het aantal fouten in de aangiften kleiner en daarmee is de benodigde toezichtcapaciteit kleiner. Belastingplichtigen met specifieke vermogensbestanddelen, zoals bijvoorbeeld niet-publiek-verhandelbare aandelen, cryptovaluta en vorderingen en schulden anders dan bij een financiële instelling, moeten zelf de gegevens in hun aangifte inkomensbelasting opgeven. Het gaat hierbij om de waarde(mutaties) van de vermogensbestanddelen, de aan- en verkopen in het belastingjaar, de directe inkomsten en de aftrekbare kosten. directe inkomsten, de eventuele waardemutaties en de aan deze vermogensinkomsten verbonden kosten.

Het ideale stelsel van belasten van het werkelijk rendement bestaat niet. Er is altijd sprake van een afruil tussen verschillende doelen of voorwaarden die aan het stelsel gesteld kunnen worden. Een vermogensaanwasbelasting lijkt vanuit oogpunt van neutraliteit, uitvoerbaarheid, doenlijkheid, juridische houdbaarheid en robuustheid van de belastingontvangsten de beste vorm ven werkelijk rendement belasten. Als maatschappelijk een zwaar belang aan het punt liquiditeit wordt gehecht in het geval van meer illiquide vermogen dan is een combinatie van vermogensaanwasbelasting voor spaartegoeden en beleggingen en een vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken de beste optie.

Vanuit oogpunt van uitvoerbaarheid en doenlijkheid zou een vermogensbelasting een alternatief kunnen zijn voor het belasten van werkelijk rendement. Een vermogensbelasting is veel minder complex voor zowel mensen met box 3-vermogen als de voor de Belastingdienst. Voor een vermogensbelasting geldt dat net als nu nog het geval is het vermogen (op een peildatum) als grondslag dient voor het vaststellen van de verschuldigde belasting. In die zin is er dus geen sprake van het uitvragen van meer gegevens ten opzichte van het huidige stelsel. De waarde van al het vermogen wordt tegen hetzelfde tarief belast. Verder is bij een vermogensbelasting geen sprake van forfaits die een verondersteld inkomen belasten, waardoor geen sprake is van juridische risico's over houdbaarheid van forfaits. Ook hoeft het vermogen niet uitgesplitst te worden over verschillende vermogenscategorieën, waardoor afbakeningsproblematiek voorkomen wordt. Een vermogensbelasting *als alternatief* voor het belasten van werkelijk rendement uit vermogen heeft echter ook nadelen omdat net als bij de oorspronkelijke box 3 (vermogensrendementsheffing) niet de werkelijke rendementen worden belast. De overheid deelt dan niet mee in de geluk en pech. Hierdoor betalen mensen met laagrenderend vermogen of vermogen met een negatief rendement evenveel belasting als mensen met hoogrenderend vermogen. Naast de economische nadelen sluit het net als het oude stelsel daardoor niet goed aan bij het draagkrachtbeginsel.[218] Daarbij komt dat de Landsadvocaat heeft aangegeven dat er - in het geval van een vermogensbelasting waarbij sprake is van interen op

[218] *Iets anders is een vermogensbelasting bovenop het belasten van inkomen uit belasting. De rechtvaardiging daarvoor kan zijn om de vermogensongelijkheid te verkleinen. Het gaat dan om een vermogensbelasting voor topvermogens die het vermogen boven bijvoorbeeld een miljoen belasten tegen een beperkt tarief.*

vermogen - niet kan worden uitgesloten dat in dat geval sprake is van een ongeoorloofde schending van het eigendomsrecht. Een maximum in de vermogensbelasting waarbij nooit meer dan een bepaald percentage van het vermogen wordt betaald, zou dit kunnen voorkomen. Een dergelijke bepaling gold ook in de oude vermogensbelasting die in 2001 is afgeschaft, in de vorm van de zogenoemde '68%-regeling'. Echter, een dergelijke bepaling is complex en zal gepaard gaan met nieuwe ontwijkingsmogelijkheden. Zo was het met de voormalige 68%-regeling in de situatie van vòòr 2001 mogelijk dat zeer vermogende personen geen vermogensbelasting betalen als zij geen belastbaar inkomen in de inkomstenbelasting hebben. Dit kwam veelvuldig voor en was juist een van de aanleidingen voor de introductie van het boxenstelsel in 2001.

Tabel 11 Score van alternatieven voor het belasten inkomen uit box 3-vermogen

Stelsel	Uitvoer-baarheid	Juridische houdbaar-heid	Doen-vermogen	Neutra-liteit	Budget-tair	Draag-vlak
Vermogensaanwas-belasting	+/-	+	+/-	+	+	+/-
Vermogenswinst-belasting	-	+	-	+	-	+
Vermogens-belasting	+	+/-	+	-	+	-
Hybride stelsel	+/-	+	+/-	+/-	-	+

7.3.6 Beleidsaanbevelingen box 3

Het ideale box 3-stelsel bestaat niet, maar de huidige situatie is niet houdbaar en vraagt om een keuze. De beste keuze lijkt om door te gaan met het voorstel voor een hybride stelsel. Er is veel kritiek op het stelsel en er worden meerdere rechterlijke uitspraken verwacht over de huidige overbruggingswetgeving. De houdbaarheid staat daardoor onder druk en daarmee toekomstige belastingontvangsten. Een hybride vorm van werkelijk rendement zonder uitzonderingen lijkt dan meest wenselijke optie. Dit volgt uit de voorgaande analyse gelet op doenlijkheid, uitvoerbaarheid, juridische houdbaarheid, robuuste belastingontvangsten en maatschappelijk draagvlak. Het voorstel komt er kortgezegd op neer dat al het onroerend goed wordt belast op basis van vermogenswinstbelasting en spaartegoeden en aandelen op basis van vermogensaanwas. Bij een vermogenswinstbelasting wordt in geval van eigen gebruik het onroerend goed jaarlijks belast tegen de economische huurwaarde. Dit is de waarde waarvoor de onroerende zaak verhuurd zou kunnen worden. Dit bedrag wordt met een forfait bepaald. Ingeval van verhuur worden de werkelijke huurinkomsten jaarlijks belast. Daar staat tegenover dat kosten voor die onroerende zaken aftrekbaar zijn.

Ten opzichte van het actuele wetsvoorstel wordt wel een aanpassing voorgesteld. In afwijking van het internetvoorstel en de technische aanpassingen daarop,[219] wordt aanbevolen om alle aandelen hetzelfde te behandelen en geen uitzonderingen te hanteren voor bepaalde typen aandelen, zoals familiebedrijven en start-ups. Dit met het oog op mogelijke staatssteunrisico's en vanuit het oogpunt van een neutrale belastingheffing. Indien dergelijke uitzonderingen politiek wenselijk worden geacht, is het de aanbeveling om in elk geval te onderzoeken of deze uitzonderingen in lijn zijn met Europese staatssteunregels. Daarnaast valt het aan te bevelen de

[219] *Staatssecretaris van Financiën, 2024. Reacties internetconsultatie wetsvoorstel werkelijk rendement box 3. In deze brief wordt voorgesteld het forfait voor op de eigen woning sparen en beleggen te schrappen waardoor alle onroerende zaken die nu in box 3 worden belast, onder de vermogenswinstbelasting vallen.*

economische gevolgen en andere neveneffecten van dergelijke uitzonderingen te onderzoeken (fiche D10).

7.4 Het belasten van vermogensoverdrachten

Een goed vormgegeven schenk- en erfbelasting is economisch gezien efficiënt en rechtvaardig en kan bijdragen aan het verminderen van vermogensongelijkheid. Er zijn vanuit economisch perspectief goede redenen om een schenk- en erfbelasting te hebben. Een schenking en een erfenis kunnen worden gezien als vermogen dat iemand zonder inspanning toevalt en is een draagkracht vermeerderende omstandigheid. Het belasten hiervan heeft daarom in tegenstelling tot bijvoorbeeld de belasting op arbeid weinig economische verstoring.

De rechtsgrondslag voor het bestaan schenk- en erfbelasting is het draagkrachtbeginsel. Het lijkt gerechtvaardigd om belasting te heffen over vermogen dat iemand zonder inspanning ontvangt en dat leidt tot een hogere draagkracht. Daarnaast wordt ook wel het buitenkansbeginsel genoemd. Het buitenkanskarakter van een verkrijging neemt in het algemeen toe naarmate de persoonlijke betrekking die tot de erflater heeft bestaan, minder sterk is geweest. De verzorgingsgedachte en ook dit buitenkansbeginsel zijn de achterliggende gedachten achter de lagere tarieven en, in het bijzonder voor de erfbelasting, hogere vrijstellingsbedragen voor partners en kinderen. De grootste vrijstelling is voor de partner van de overledene, maar ook kinderen genieten een hogere vrijstelling dan verdere verwanten of derden. Dit kan rekenen op een brede maatschappelijke steun.

De erfbelasting behoort echter toch tot de minst populaire belastingen. Tegelijkertijd lopen de manieren waarop tegen de schenk- en erfbelasting wordt aangekeken sterk uiteen. De een ziet het als een van de meest directe manieren voor herverdeling van bezit en bevorderen van kansengelijkheid. De ander ziet het als een beslaglegging op privébezit door de staat. Het is daarom niet verwonderlijk dat de erfbelasting een van de belastingen is die het meest verschilt tussen landen,[220] ook tussen OESO-landen. Dit terwijl de meeste OESO-landen vergelijkbare belastingen hebben op inkomen, consumptie en winst met vergelijkbare beleidsdoelen. Deze variatie in de erfbelasting tussen landen heeft te maken met de verschillende manieren waarop tegen de erfbelasting wordt aangekeken. In 13 van de 37 OECD landen is er geen schenk- en erfbelasting of "estate tax".[221] In onder meer Noorwegen (2014), Zweden (2004) en Oostenrijk (2008) is de erfbelasting nog niet zo lang geleden afgeschaft.

Perspectieven op een schenk- en erfbelasting[222]

Een van de belangrijkste ethische overwegingen vanuit het perspectief van de gever is zijn of haar individuele vrijheid. Mensen moeten vrij zijn om te doen met hun geld en ander bezit wat zij zelf willen. Elke beperking hierop, zoals een schenk- of erfbelasting, is vanuit dit perspectief een schending van fundamentele rechten. Vanuit dit perspectief wordt de schenk- en erfbelasting gezien als een dubbele belasting: het

[220] *Zie Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, R., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (2011). Tax By Design. The Mirrlees Review. Institute for fiscal studies.*
[221] *In geval van een estate tax wordt de nalatenschap belast van de overledene. Bij de schenk- en erfbelastingen wordt de verkrijgingen belast bij de verkrijger en zijn tarieven en vrijstellingen gebaseerd op de relatie met de schenker of erflater.*
[222] *Deze passsages zijn ontleend aan "Voor wie is de erfenis? Over vrijheid, gelijkheid en familiegevoel". Onder redactie van Paul de Beer, Jelle van der Meer, Joke Plantenga en Wiemer Salverda, 2018.*

vermogen dat door de erflater ("donor") is opgebouwd vanuit diens inkomen uit arbeid of kapitaal dat al eens is belast, zou niet nog eens moeten worden belast als het wordt overgedragen aan de volgende generatie. Dit is een standpunt wat libertijnen vaak innemen. In de VS bijvoorbeeld heeft de verontwaardiging over belasting op erfenissen in sommige staten met een "estate-tax" geleid tot de leus "no taxation without respiration". De estate tax belast de totale vermogensoverdracht van de gever (erflater) als geheel. Dit in tegenstelling tot een inheritance tax als de Nederlandse erfbelasting waar de mate waarin de erfenis wordt belast is gerelateerd aan degene die het ontvangt.

Tegenover het perspectief van de gever staat het perspectief van de ontvanger. Een van de belangrijkste ethische overwegingen vanuit dit perspectief is het idee dat je alleen recht hebt op een bepaald inkomen als je het op een of ander manier hebt verdiend. Bijvoorbeeld als je er hard voor hebt gewerkt of omdat je iets nuttigs hebt gedaan voor de samenleving of dat je risico hebt gelopen door te investeren. Dit standpunt wordt over het algemeen ingenomen door voorstanders van een meritocratische samenleving waarin de sociaal-economische positie van een individu is gebaseerd op zijn of haar verdiensten (merites). Vanuit dit perspectief is een schenking of erfenis onverdiend omdat je er zelf niets voor hebt gepresteerd. Het argument van dubbele belasting gaat in dit perspectief niet op. Immers vanuit de ontvanger kan het vermogen niet worden beschouwd als dubbele belasting, omdat het bij de ontvanger nog niet eerder is belast.

Een derde perspectief is dat van ongelijkheid. Hierbij is relevant vanuit welk perspectief dit wordt bekeken. Als vermogen wordt overgedragen binnen een familie van de rijkere oudere generatie naar de minder vermogende jongere generatie, dan verlaagt dit per definitie de vermogensongelijkheid. Echter als vermogen zich binnen zeer rijke families concentreert en dit generatie op generatie wordt overgedragen, dan kan er een dynastie-effect ontstaan.[223] Vanuit dit oogpunt vergroten erfenissen de vermogensongelijkheid binnen de samenleving.

Een vierde perspectief is het effect op de economische welvaart. Liberale denkers als Adam Smith waren voor een erfbelasting omdat erfenissen zouden leiden tot welvaartsverlies. Iemand die een stuk grond erft, heeft niet per se de motivatie en capaciteiten om de grond te cultiveren. Een filantroop als Andrew Carnegie (financierder van het Vredepaleis in Den Haag) stelde dat 'the parent who leaves his son enormous wealth generally deadens the talents and energies of the son and tempts him to lead a less useful and less worthy life than he otherwise would'. Vanuit deze optiek leidt overdracht van vermogen via een erfenis of schenking eerder tot een lagere dan een hogere productiviteit en is er ook geen economische reden voor bijzondere vrijstellingen voor de overdracht van familiebedrijven zoals in de BOR. Immers, dit biedt geen garantie voor een optimale match tussen ondernemer en bedrijf en dus geen garantie voor de continuïteit van de onderneming. Vanuit dit economisch perspectief is de schenk- en erfbelasting een van de minst verstorende en daarmee een zeer efficiënte belasting.

Naast overtuigingen spelen mispercepties ook een rol bij de impopulariteit van de erfbelasting. Ook in landen waar het overgrote deel van de erfgenamen niet wordt belast, zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, bestaat er relatief weinig steun voor deze belasting. Verschillende studies in de Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland laten zien dat het

[223] *Centraal Planbureau (CPB), 2019. Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen.*

beeld dat respondenten hebben van hoe de erfbelasting in hun land in elkaar steekt (sterk) afwijkt van de daadwerkelijke situatie.[224] Zo wordt door een groot deel van de respondenten het aantal huishoudens in hun land dat te maken krijgt met de erfbelasting als ook de hoogte van de tarieven (sterk) overschat. Dergelijke mispercepties kunnen van invloed zijn op het draagvlak. In een Amerikaanse studie verdubbelde de steun voor een erfbelasting na het informeren van de respondenten over het beperkt aantal erfgenamen dat belast wordt.[225] Hoewel soortgelijke studies niet voor Nederland zijn uitgevoerd, lijkt het aannemelijk dat ook hier mispercepties de impopulariteit van de erfbelasting die in officieuze enquêtes naar voren komt voor een deel kunnen verklaren. Daarnaast laten een aantal studies zien dat de steun voor een erfbelasting toeneemt wanneer respondenten worden geïnformeerd over de bijdrage van erfenissen aan vermogensongelijkheid.[226, 227]

Nederland belast net als veel andere OESO landen verkrijgingen en zijn tarieven en vrijstellingen gebaseerd op de relatie met de schenker of erflater. Slechts een minderheid van de OESO-landen heeft een 'estate-taks', waarbij de nalatenschap van de overledene wordt belast. De dubbele progressiviteit in het Nederlandse stelsel – toenemend tarief bij afnemende verwantschap en toenemend tarief bij een hogere verkrijging – wordt in veel andere landen ook toegepast. Nederland kent wel een relatief lage vrijstelling voor kinderen en er worden in Nederland relatief weinig vermogenstypes fiscaal gunstig behandeld, met uitzondering van de vrijstelling voor ondernemingsvermogen. Anderzijds kent Nederland een relatief lage progressie; de tarieven liggen op een relatief laag niveau en het verschil tussen het laagste en hoogste tarief is een stuk minder groot dan in andere landen. Als percentage van de totale inkomsten (0,5%) komen de inkomsten uit de schenk- en erfbelasting iets hoger dan het OESO-gemiddelde uit (0,36%).

De tarieven in Nederland voor de schenk- en erfbelasting zijn gelijk maar de vrijstellingen verschillen. Tarieven en vrijstellingen zijn afhankelijk van de familieverwantschap met de erflater of schenker, de omvang van de verkrijging en het type vermogen (tabel 12 en tabel 13). Er bestaan enkele eenmalige vrijstellingen schenkbelasting mits aan voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld een schenking voor een dure studie. De vrijstelling voor de schenking voor de eigen woning (de 'jubelton') is vanaf 2024 afgeschaft. Daarnaast zijn ANBI's en SBBI's vrijgesteld van schenk- en erfbelasting voor verkrijgingen in het algemeen of sociaal belang en bestaat een vrijstelling voor verkrijgers van ondernemingsvermogen: de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Deze vrijstelling wordt verderop uitgebreider besproken.

Tabel 12 Tarieven voor de schenk- en erfbelasting 2024

Gedeelte van de belaste verkrijging tussen	en	I. indien verkregen door partner of afstammelingen in de rechte lijn[228]	II. in overige gevallen
€ 0	€ 152.368	10%	30%
€ 152.368 en hoger		20%	40%

[224] *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2021). Inheritance taxation in OECD countries.*
[225] *Kuziemko, I., M. Norton, E. Saez en S. Stantcheva (2015), How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments, American Economic Review, 105 (4), 1478-1508.*
[226] *Bastani, S. en D. Waldenström (2021), Perceptions of inherited wealth and the support for inheritance taxation, Economica, 88 (350), 532-569.*
[227] *Stantcheva, S. (2020), Understanding Economic Policies: What do people know and learn?, Harvard University Working Paper, Cambridge.*
[228] *Voor afstammelingen in de tweede of verdere graad bedraagt de belasting het ingevolge deze kolom verschuldigde, vermeerderd met 80% daarvan (dus voor een kleinkind zijn de tarieven 18% respectievelijk 36%)*

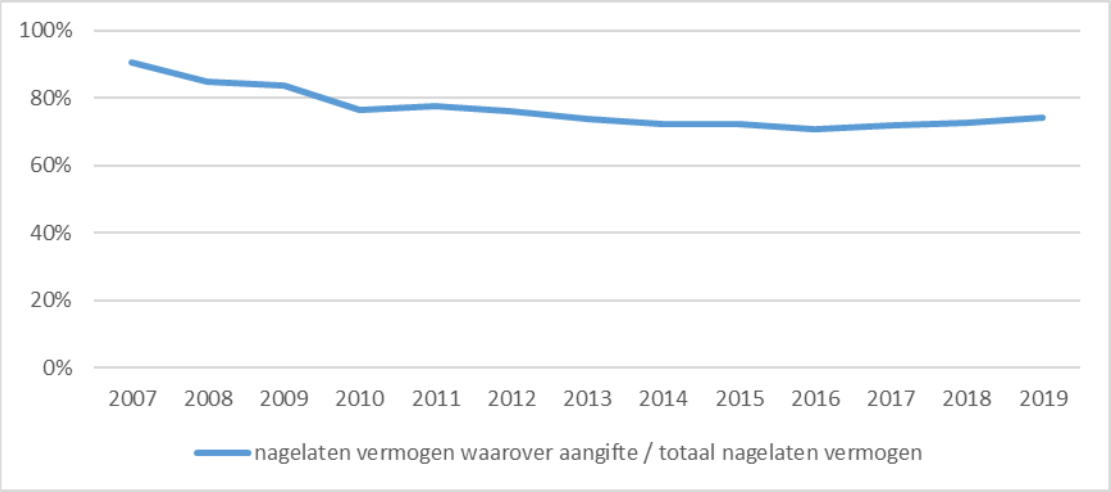
Tabel 13 De belangrijkste vrijstellingen in de schenk- en erfbelasting[229]

Vrijstelling in euro's 2024	Erfbelasting	Schenkbelasting
Partner[230]	€ 795.156	€ 2.658
Kind	€ 25.187	€ 6.633[231]
Kleinkind	€ 25.187	€ 2.658
Overige verkrijgers	€ 2.658	€ 2.658
	Pensioenen en lijfrenten	
	BOR	BOR
	ANBI's en SBBI's	ANBI's en SBBI's

Schenkingen en erfenissen dragen voor een steeds belangrijker deel bij aan vermogensopbouw en daarmee de vermogensverdeling. Het vermogen van 65-plussers, dat als proxy van de potentiële grondslag wordt gebruikt, is tussen 2007 en 2021 meer dan verdubbeld, van ruim € 365 miljard naar bijna € 775 miljard (bron Statline CBS). Het nagelaten vermogen steeg in de periode van 2007 -2019 van circa € 13 miljard naar bijna € 20 miljard.[232] De totale omvang van erfenissen waarvoor belastingaangifte is gedaan, is in de periode 2007-2019 veel minder gestegen: van € 12 miljard in 2007 naar € 14,5 miljard in 2019. Figuur 34 illustreert dat het aandeel van erfenissen waarover aangifte is gedaan in de loop van de tijd is afgenomen. De inkomsten uit de erfbelasting zijn tussen 2007 en 2019 nauwelijks gestegen. Er zijn meerdere redenen denkbaar waarom het aangegeven vermogen en de ontvangsten uit de erfbelasting zich anders ontwikkelen dan het nagelaten vermogen. Erflaters kunnen ervoor gekozen hebben om meer na te laten aan ontvangers die geen erfbelasting hoeven te betalen zoals goede doelen (ANBI's en SBBI's). Verder is het mogelijk dat erflaters hun nalatenschap deels eerder hebben geschonken of erfenissen gelijkmatiger hebben verdeeld tussen de ontvangers waardoor er minder belasting is verschuldigd. Mogelijk bestaat een groter deel van het nagelaten vermogen uit ondernemingsvermogen waarover een ruime vrijstelling in de S&E belasting bestaat. Ten slotte kan er door bepaalde, legitieme belastingconstructies meer vermogen onbelast zijn nagelaten. Gezien de scherpe daling van 2009 op 2010 is het aannemelijk dat de herziening van de S&E-belasting in 2010 daarin een belangrijke rol heeft gespeeld. De hervorming betrof een pakket aan maatregelen binnen de schenk- en erfbelasting (aanpassing tariefstructuur, hogere vrijstellingen, verruiming bedrijfsopvolgingsregeling, belasten van afgezonderd particulier vermogen en tegengaan van diverse constructies).[233]

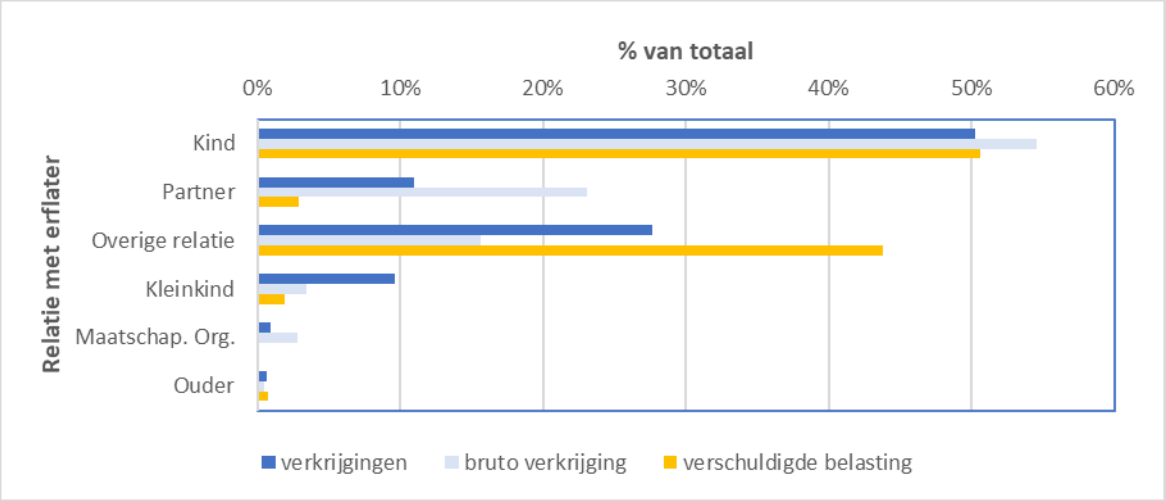
[229] *Voor deze (gedeeltelijke) vrijstellingen kunnen voorwaarden gelden.*
[230] *Het partnerbegrip is voor ongehuwden anders dan voor andere belastingen. Belangrijke voorwaarden zijn een notarieel samenlevingscontract met wederzijdse zorgverplichting of ten minste 5 jaar samenwonend.*
[231] *Een eenmalig verhoogde vrijstelling schenkbelasting geldt voor een kind tussen 18 en 40 jaar van € 31.813 of ten behoeve van een dure studie van dat kind van € 66.268.*
[232] *De cijfers van CBS over de nalatenschappen in 2020 en 2021 zijn nog zeer voorlopig.*
[233] *Kamerstukken II 2008/09, 31 930 nr. 3. Wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingwetten (vereenvoudiging bedrijfsopvolgingsregeling en herziening tariefstructuur in de Successiewet 1956, alsmede introductie van een regeling voor afgezonderd particulier vermogen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Successiewet 1956)*

Figuur 34 Verhouding nagelaten vermogen waarover aangifte is gedaan en het totaal nagelaten vermogen
Bron: CBS



Kinderen ontvangen het grootste deel van de erfenis en weduwen en weduwnaars ontvangen samen bijna een kwart van de totale verkrijgingen.[234] Door de hoge vrijstelling voor partners is de betaalde erfbelasting minder dan 3% van het totaal (figuur 35). Kinderen betalen iets meer de helft van de totale erfbelasting. Kleinkinderen ontvangen minder dan 4% van alle verkrijgingen en andere verkrijgers (zoals ouders, broers, zussen, neven, nichten, vrienden) ontvangen iets meer dan 15% van alle verkrijgingen. Zij betalen wel bijna de helft van de totale erfbelasting, omdat de vrijstelling voor deze andere verkrijgers laag is en de erfbelastingtarieven hoger dan die voor partners en kinderen. Vanuit levensloopperspectief is het suboptimaal dat kinderen pas op hogere leeftijd (met het ouder worden van ouders) erven, het ontvangen van een geldbedrag op jongere leeftijd levert naar verwachting meer nut op (buffervorming). Bovendien kunnen erfenissen op hogere leeftijd het arbeidsaanbod verminderen (vervroegd pensioen).

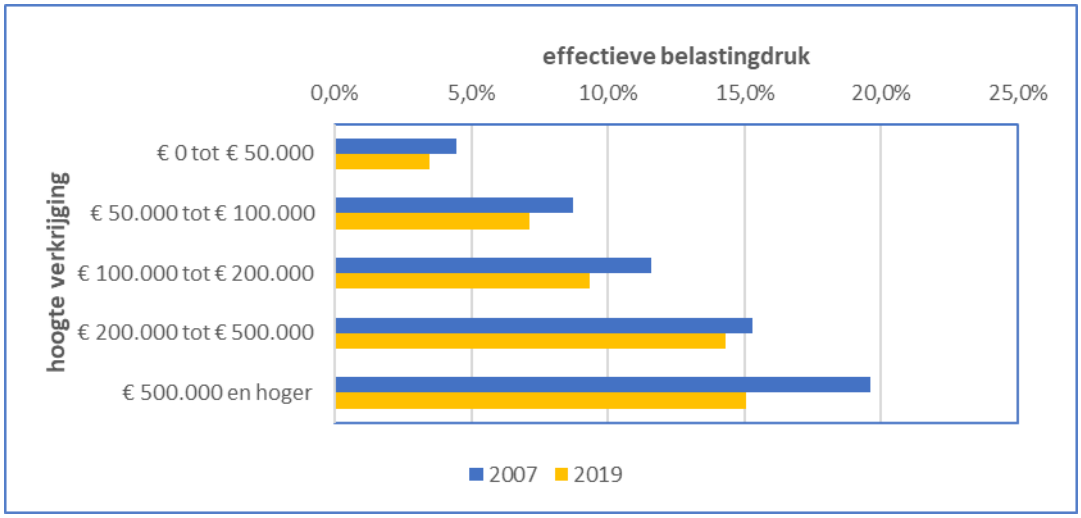
Figuur 35 Aandeel in totale verkrijgingen en in totale erfbelasting naar relatie met de overledene
Bron ministerie van Financiën



[234] *Hierbij zij bedacht dat de hoogte van de erfenis voor de langstlevende partner afhankelijk is van het huwelijksgoederenregime. Indien men getrouwd was in algehele gemeenschap, behoorde de helft van het vermogen al aan de langstlevende en betreft de erfenis de andere helft die verdeeld wordt over de verkrijgende partner en eventuele kinderen.*

De effectieve belastingdruk voor erfenissen boven de € 500.000 aan kinderen is het meest omlaag gegaan. De effectieve belastingdruk is in 2024 ten opzichte van 2007 voor alle erfenissen lager, maar hoe groter de omvang van de erfenis, hoe meer de belastingdruk is gedaald (figuur 36). Gegeven de tariefstructuur zou men verwachten dat het effectieve belastingpercentage bij verkrijgingen boven de € 500.000 tegen de 20% ligt. Het effectieve belastingpercentage ligt echter op 15,5% van de bruto verkrijging voor erfenissen boven € 500.000 tegenover 10% bij verkrijgingen tussen de € 100.000 en € 200.000 en 14% bij verkrijgingen tussen de € 200.000 en de € 500.000. De verklaring moet worden gezocht in onder andere de BOR, waarvan met name mensen die grote erfenissen ontvangen voordeel hebben.

Figuur 36 Effectief belastingpercentage kinderen (betaalde belasting/verkrijging) naar hoogte erfenis waarvoor aangifte is gedaan (cijfers over 2019) [235]
Bron: Ministerie van Financiën



Sommige vermogensoverdrachten aan kinderen worden niet belast waarbij de vraag is of dat maatschappelijk (nog) is gewenst. Uit de inventarisatie naar belastingconstructies in het afgelopen jaar komen verschillende mogelijkheden voor ouders naar voren om toekomstig voordeel (inkomen uit vermogen, waardevermeerdering vermogen) onbelast aan kinderen te laten toekomen. Het gaat hier om vermogensoverdrachten die wettelijk niet als een belaste schenking worden gezien omdat volgens de wet er geen sprake is van gelijktijdige verarming bij de ouders, zoals de baby bv. Vooralsnog is er geen eenduidige definiëring van het knelpunt, en daarmee geen proportionele oplossingsrichtingen gevonden. Indien deze oplossingsrichtingen wel gevonden worden, vergt de aanpak ervan fundamentele wetswijziging. Dit vraagt om grondig onderzoek voordat concrete beleidsopties kunnen worden geschetst.[236]

De bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) is bedoeld voor 'reële bedrijfsopvolgingen', namelijk de overdracht van een onderneming die enige tijd door de erflater of schenker werd gedreven aan zijn opvolger waarbij deze onderneming door de opvolger als ondernemer wordt voortgezet. Daarbij kan het gaan om een IB-onderneming of een onderneming gedreven door een vennootschap waarbij de ab-houder als ondernemer wordt beschouwd. Doel van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen is het voorkomen dat belastingheffing

[235] *De verwachting is dat de effectieve belastingdruk tussen 2019 en 2024 ongeveer gelijk is gebleven omdat er zich geen substantiële beleidswijzigingen hebben voorgedaan.*
[236] *Kamerbrief aanpak belastingconstructies en fiscale regelingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl*

bij reële bedrijfsoverdrachten de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt omdat er onvoldoende middelen zijn om de inkomstenbelasting (IB) en schenk- of erfbelasting te voldoen.

De BOR betreft een zeer ruime vrijstelling voor de verkrijging van ondernemingsvermogen. De BOR betreft een vrijstelling voor de overdracht van een IB-onderneming aan en bedrijfsopvolger maar eveneens een vrijstelling voor de overdracht van aanmerkelijk belang. Bij het laatste gaat het feitelijk om de overdracht van eigendom en hoeft geen sprake te zijn van bedrijfsopvolging. Dit maakt het verkrijgen van aanmerkelijk belang economisch sterk vergelijkbaar met het verkrijgen van ander vermogen en is er geen economische onderbouwing waarom de belastingdruk op de overdracht van ondernemingsvermogen zoveel lager is dan die op ander vermogen.[237]

De Wet aanpassing bedrijfsopvolgings-faciliteiten heeft een aantal verbeteringen in de doorgevoerd, maar de BOR blijft een zeer ruime vrijstelling. Het CPB heeft de BOR in de schenk- en erfbelasting in 2022 geëvalueerd als ondoelmatig.[238] De belangrijkste reden hiervoor is dat circa 75% van de verkrijgers voldoende vrije financiële middelen hebben om de schenk- en erfbelasting zonder BOR te kunnen voldoen. Na een ambtelijk vervolgonderzoek op de evaluatie zijn negen maatregelen voorgesteld die de BOR robuuster en eenvoudiger maken voor zowel de ondernemer als de Belastingdienst, en die mogelijkheden tot misbruik dan wel oneigenlijk gebruik van de BOR te verminderen.[239] Een van de belangrijkste maatregelen in de wet Aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 is dat de vrijstelling in de BOR wordt aangepast en dat verhuurd vastgoed standaard als beleggingsvermogen wordt gezien. Hierdoor wordt voorkomen dat de reikwijdte van de BOR onbedoeld toeneemt, wordt de BOR eenvoudiger en zal sprake zijn van minder juridische procedures. Vanaf 2025 wordt 100% van de goingconcernwaarde tot € 1,5 miljoen vrijgesteld (dat was € 1,3 miljoen) en – na een amendement, zie hierna - 75% van het meerdere (dat was 83% en in het oorspronkelijke wetsvoorstel ging dat naar 70%).[240] Er wordt verder richting Belastingplan 2025 gewerkt aan wetgeving die bepaalde vormen van oneigenlijk gebruik van de BOR aanpakt zoals de zogeheten 'rollatorinvesteringen' en 'de dubbel-BOR' constructies. Deze negen maatregelen zijn verbeteringen wat betreft doelmatigheid maar met een percentage van 75% is de vrijstelling nog altijd zeer ruim en daarmee de belastingdruk op schenkingen en erfenissen waarbij de BOR is toepast nog steeds erg laag.

Eén van de voorstellen die nog uitgewerkt worden is dat de BOR niet langer toegankelijk zal zijn voor elk aanmerkelijk belang (ab), hoe klein ook. Het faciliteren van overdrachten van belangen met een zeer beperkte kapitaaldeelname sluit immers niet aan bij de doelstelling van de BOR om een reële bedrijfsopvolging mogelijk te maken. De continuïteit van de onderneming wordt immers niet in gevaar gebracht bij dergelijke kleine belangen. Ook wordt hiermee oneigenlijk gebruik van de BOR aangepakt in gevallen waarbij kunstmatig een (soort-)ab wordt gecreëerd zonder significant risicodragend kapitaal en betrokkenheid bij de onderneming. Vanaf 2026 wordt de toegang tot de BOR beperkt tot een daadwerkelijk risicodragend ab. Dat zijn reguliere aandelen die volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst met een belang van ten minste 5%. Dit voorstel leidt tot uitsluiting voor de BOR van tracking stocks, opties op aandelen en winstbewijzen, en belangen van minder dan 5% van het geplaatste

[237] *Zie Centraal Planbureau (CPB). (2022). Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht. Den Haag: Centraal Planbureau. De gemiddelde belastingdruk op een schenking met de BOR komt lager uit dan bij een erfenis omdat in het geval van een schenking vaak alleen de onderneming wordt overgedragen en het overige vermogen niet mee wordt geschonken.*

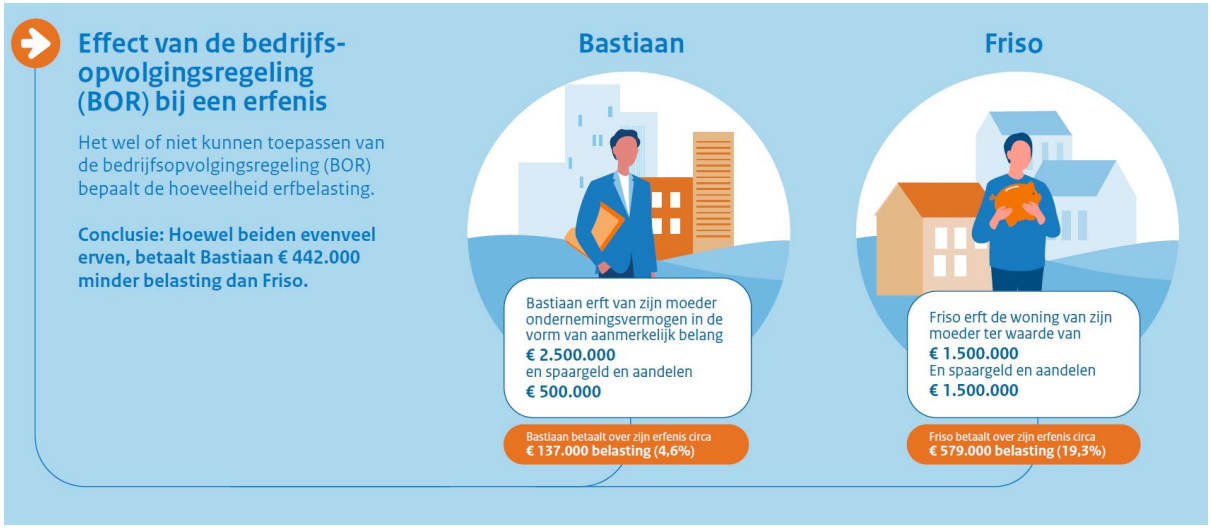
[238] *CPB, 2022, Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging en bedrijfsoverdracht.*

[239] *Kamerbrief uitkomsten vervolgonderzoek bedrijfsopvolgingsregelingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl Hiervan zijn vijf maatregelen in de wet Aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 verwerkt en vier maatregelen als wetsvoorstel worden uitgewerkt voor het pakket Belastingplan 2025*

[240] *Bij de toepassing van de BOR wordt in principe uitgegaan van de waarde van de onderneming bij voortzetting (oftewel: de 'goingconcernwaarde'), tenzij de waarde die de onderneming heeft bij liquidatie (de liquidatiewaarde) hoger ligt.*

aandelenkapitaal.

Een aangenomen amendement op de wet Aanpassing fiscale bedrijfsopvolgings-faciliteiten 2024 maakt de BOR weer ruimerhartiger. Het hiervoor benoemde voorgestelde vrijstellingspercentage van 70% is na dat amendement verhoogd naar 75%. Hetzelfde amendement regelt verder dat ook (vergaand) verwaterde aandeelbelangen in een vennootschap vanaf 2025 onder BOR vallen, wat haaks staat op de hiervoor besproken maatregel om de BOR niet langer toe te passen voor elk aanmerkelijk belang, hoe klein ook.[241] Zelfs aandelen in box 3 die bij invoering Wet IB 2001 al waren verwaterd en dus destijds al niet voldeden aan de eis van een aanmerkelijk belang, vallen vanaf 2025 onder de BOR. Dit maakt de BOR op dit punt nog ruimer dan die al was.



7.4.1 Beleidsaanbevelingen schenk- en erfbelasting

Een progressievere en neutralere S&E-belasting: een hogere belasting van grotere erfenissen en gecombineerd met een hogere vrijstelling voor kleinere erfenissen. Een erfenis kan worden gezien als financieel gewin waar geen tegenprestatie tegenover staat. Door meer progressie aan te brengen in de erfbelasting gaat minder "niet zelf verdiend" vermogen naar de volgende generatie van vermogende families en draagt het bij aan minder ongelijkheid binnen generaties.[242] Een hogere marginale belasting van grotere erfenissen biedt tegelijkertijd ook ruimte om de kleinere erfenissen meer te ontzien. Op die manier blijft een groot deel van de huishoudens onder het heffingsvrije bedrag. Dit maakt de schenk- en erfbelasting doelmatiger, vermindert de vermogensongelijkheid binnen een volgende generatie en vraagt om minder uitvoering. Daarnaast lijkt het vanuit levensloopperspectief suboptimaal dat kinderen pas op hogere leeftijd (met het ouder worden van ouders) erven, het ontvangen van een geldbedrag op jongere leeftijd levert naar verwachting meer nut op. Aangezien de levensverwachting toeneemt en erfenissen daarom op latere leeftijd worden ontvangen, wordt dit argument relevanter. Door de tarieven van de schenk - en erfbelasting voor kinderen en (achter)kleinkinderen meer gelijk te trekken wordt het aantrekkelijker voor een erflater om een erfenis aan (achter)kleinkinderen na te laten. Ook kan het een overweging zijn om de tarieven binnen de schenk- en erfbelasting helemaal relatieonafhankelijk te maken. In plaats van specifieke vrijstellingen voor (klein)kinderen, ouders en overige verkrijgers komt er dan een vrijstelling van erfbelasting voor

[241] *Kamerstukken 2023/24, 36 421, nr.11*
[242] *Nota bene: Als de tarieven van de schenk- en erfbelasting voor grote vermogens worden verhoogd zonder ook de BOR af te schaffen dan wel sterk in te perken, zorgt dat voor een nog grotere prikkel om beleggingsvermogen als ondernemingsvermogen voor te doen. Dit geldt des te sterker voor zeer grote vermogens.*

alle verkrijgers (desgewenst met behoud van de hoge partnervrijstelling en de hoge vrijstelling voor een kind met een beperking, fiche D08).

Verder verlagen van het vrijstellingspercentage van 75% van de goingconcernwaarde in de BOR, bijvoorbeeld naar een vrijstellingspercentage van 25% van de going concernwaarde. Versobering van de vrijstelling verkleint het *cadeau-effect*[243] (en daarmee doelmatiger) en verkleint de economische verstoring. Bovendien draagt versobering bij aan het tegengaan van vermogensongelijkheid binnen de volgende generatie. Dit leidt tot minder onbelaste vermogensoverdrachten naar de volgende generatie. Hiermee wordt de schenk- en erfbelasting ten aanzien ondernemingsvermogen versus ander vermogen, neutraler, doelmatiger en minder ongelijk verdeeld. De BOR blijft een substantiële vrijstelling en behoudt zijn generieke karakter. De bestaande betalingsfaciliteit biedt uitkomst voor de gevallen waarin (acute) betaling van schenk- of erfbelasting een probleem vormt. Een negatief effect voor succesvolle bedrijfsoverdrachten binnen de familie (of aan andere ontvangers van een schenking of erfenis) wordt hiermee voorkomen (fiche D07).

Er zijn knelpunten rond onbelaste vermogensoverdrachten waarvan de aanpak grondig onderzoek vereist. Dit betreft verschillende mogelijkheden voor ouders om toekomstig voordeel (inkomen uit vermogen, waardevermeerdering vermogen) onbelast aan kinderen te laten toekomen waarvoor vooralsnog geen proportionele oplossingsrichtingen zijn gevonden om dit aan te pakken (fiche H06).

7.5 Internationale belastingontwijking zeer vermogende personen

Mensen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen zijn in staat om vergelijkbaar met multinationals hun belastingdruk wereldwijd te optimaliseren. Arbeid en vermogen zijn door de toenemende globalisering en technologische vooruitgang steeds mobieler geworden. Personen met een uitzonderlijk hoog inkomen en/of vermogen kunnen hun bezittingen, (bedrijfs)activiteiten dan wel woonplaats zo vormgeven dat zij in meer of mindere mate in staat zijn om te kiezen voor een voor hen gunstig belastingstelsel. Internationale belastingstelsels zijn op het gebied van de inkomstenbelasting, vermogensbelasting en schenk- en erfbelasting niet op elkaar afgestemd. Tot nu toe ging de aandacht van internationale instituties vooral uit naar multinationale ondernemingen en harmonisatie van winstbelasting. Sinds kort gaat de aandacht ook uit naar achterliggende aandeelhouders en andere vermogende mensen.

Mensen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen kunnen gebruik maken van aantrekkelijke fiscale regimes die landen hanteren om hen aan te trekken. Diverse landen hebben hun belastingstelsel aangepast om deze doelgroep aan te trekken, waarbij de achterliggende gedachte is dat deze personen uiteindelijk meer bijdragen aan de welvaart van dat land dan het verlies aan belastinginkomsten in eerste instantie kost. Er zijn veel verschillende wegen om voor deze personen een lagere belastingdruk te creëren.[244] Sommige landen hebben bijvoorbeeld in het geheel geen inkomstenbelasting. Andere landen hebben hoge vrijstellingen voor (arbeids-)inkomen of laten bijvoorbeeld al het in een ander land verdiend inkomen buiten beschouwing, waardoor dat onder omstandigheden nergens belast wordt. Het gevolg van deze

[243] *Een regeling is doelmatig wanneer deze zijn doel bereikt tegen zo min mogelijk kosten. In de context van de BOR betekent dit dat de omvang van de vrijstelling niet verder reikt dan het bedrag nodig om belemmeringen bij voortzetting van de onderneming te voorkomen. Wanneer de vrijstelling groter is dan dit bedrag treedt een cadeau-effect op: dat deel van de vrijstelling draagt niet direct bij aan de beoogde voortzetting van de onderneming.*
[244] *Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 323.*

fiscale concurrentie is dat op wereldwijd niveau de belastinggrondslag voor deze personen erodeert en de meeste landen belastingopbrengsten verliezen.

Er zijn op dit moment geen wereldwijde of Europese afspraken over de belastingheffing van personen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen, wel hebben meerdere landen nationale maatregelen genomen. Ongeveer de helft van de landen in de Europese Unie hebben een specifieke belastingheffing bij emigratie, waaronder Nederland.[245] Deze landen belasten een nog ongerealiseerde waardestijging van bepaalde bezittingen, zoals inkomen uit een aanmerkelijk belang, of nog niet genoten inkomen, zoals pensioenuitkeringen. De gedachte daarachter is dat de waardestijging of het heffingsrecht in het oorspronkelijke woonland is opgebouwd en dan ook daar belast mag worden. Daarnaast zijn er binnen de Europese Unie enkele landen die hun voormalige inwoners na emigratie nog een aantal jaren belasten voor de inkomstenbelasting. Duitsland, Spanje, Portugal en Finland hebben daar bijvoorbeeld een regeling voor. Ook Nederland kent in de schenk- en erfbelasting een bepaling dat een erflater met de Nederlandse nationaliteit, die komt te overlijden binnen een periode van 10 jaar na zijn emigratie uit Nederland, bij zijn overlijden geacht wordt in Nederland te wonen en er dus in Nederland erfbelasting door de erfgenaam moet worden betaald.

7.5.1 Beleidsaanbevelingen internationale belastingontwijking zeer vermogende personen

In de internationale en Europese samenwerking inzetten op een gelijk speelveld op het gebied van de belastingheffing van personen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen, conform harmonisatie van belastingheffing van multinationals. Door hun hoge inkomen en/of vermogen zijn zeer vermogenden in staat om net als multinationals hun belastingdruk op internationaal niveau te optimaliseren. Dit is mogelijk omdat erg veel landen zijn met gunstige belastingregimes voor deze groep mensen. Deze mogelijkheden vergroten de kans dat een deel van de zeer vermogenden internationaal bezien relatief laag wordt belast. Dit vergroot ook de kans dat een deel van het internationale vermogen helemaal buiten het zicht blijft van belastingdiensten en dus in het geheel niet wordt belast. Denk aan een minimumbelasting van zeer vermogen personen of afspraken over het gezamenlijk afschaffen en aanpassen van fiscale regelingen. Het gaat hierbij zowel om de inkomstenbelasting, vermogensbelasting, schenk- en erfbelasting in interactie met het belasten van ondernemingsvermogen en winsten. Dergelijke afspraken verminderen eveneens de fiscale concurrentie tussen landen, waardoor de belastinggrondslag van personen met een uitzonderlijk inkomen of vermogen minder erodeert. Doorgaans is het bij dergelijke situaties het meest effectief als zoveel mogelijk landen meedoen, omdat het "waterbed-effect" dan zo klein mogelijk is. Het ligt daarom voor de hand om zulke afspraken in eerste instantie in te steken bij de OESO. Ook binnen de Europese Unie kunnen afspraken worden gemaakt. Het voordeel van harmonisatie binnen de Europese Unie dat deze soms meer slagkracht heeft, het de interne markt versterkt en administratieve lasten voor bedrijven kan verminderen en voor de Belastingdiensten in de verschillende landen de wetgeving beter uitvoerbaar kan maken.

Op nationaal niveau kan een regeling worden ingevoerd waarbij het inkomen van emigrerende Nederlanders met een uitzonderlijk inkomen of vermogen in de eerste 5 jaar na emigratie wordt belast. Bij emigratie naar een land met geen of een laag tarief voor de inkomstenbelasting of met een ruimhartig regime blijft iemand nog voor een periode van vijf jaar belast voor de inkomstenbelasting als (onbeperkt) binnenlands belastingplichtige. De belastingheffingen die andere Europese landen voor hun emigrerende inwoners hebben kan

[245] *Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 323.*

daarvoor inspiratie bieden. De maatregel treedt pas in werking bij een relatief hoog inkomen in box 1 en 2 om hem gericht op de doelgroep toe te spitsen. Voor het inkomen in box 1 kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij een inkomen dat hoger is dan het algemene bezoldigingsmaximum voor de wet Normering topinkomens (momenteel € 223.000). Daarnaast kan voor box 2 bijvoorbeeld aangesloten worden bij een minimale omvang van de waarde in het economische verkeer (WEV) van het aanmerkelijk belang van de dga. Op basis van CBS-statistieken wordt ingeschat dat met een grens van € 1 miljoen voor de WEV van het aanmerkelijk belang ongeveer de rijkste 1% Nederlanders geraakt wordt. Daarbij kan het behulpzaam zijn om ook bijvoorbeeld het gemiddelde van de drie jaren daarvoor mee te nemen om mogelijkheden voor structureren te verminderen (fiche D09).

NB: De maatregel werkt richting landen waarmee geen belastingverdrag is afgesloten. De maatregel kan niet geëffectueerd worden richting landen waarmee een belastingverdrag is afgesloten en waarbij het heffingsrecht aan die landen wordt toebedeeld. Nederland heeft met alle landen van de EU een belastingverdrag. Nederland heeft geen belastingverdrag met bijvoorbeeld Monaco.

7.6 Beleidsaanbevelingen

Onderstaande tabel brengt de beleidsaanbevelingen behorend bij de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk samen.

Tabel 14 Beleidsaanbevelingen evenwichtige bijdrage mensen met vermogen

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Box 1: eigen woning en pensioenen	Gelijker belasten eigen woning met andere vermogensvormen. Zie hoofdstuk 8 (E01, E02, E03)	zie hoofdstuk 8
	Aftoppingsgrens pensioenopbouw (op termijn) verlagen (D06)	Oplopend tot € 800 miljoen
Box 2: aanmerkelijk belang	Uniform Vpb tarief van 24% (C07)	budgettair neutraal
	En gedifferentieerd box 2 tarief van 29,5% en 33,5% (D04)	€ 587 miljoen
	Verder beperken van het lenen van de eigen bv inclusief eigenwoningschuld, rekening houdend met een rc van € 17.500 (D01)	Max € 136 miljoen
Box 3: werkelijk rendement	Invoeren vermogensaanwasbelasting voor spaartegoeden en aandelen en een vermogenswinstbelasting voor onroerend goed (D10)	budgettair neutraal
Schenk- en erfbelasting	Een progressievere en neutralere schenk- en erfbelasting (D08)	Circa € 300 miljoen
	Verlagen van het vrijstellingspercentage van 75%	Max € 300 miljoen

	naar bijvoorbeeld 25% van de going concernwaarde (D07)	
	Grondig onderzoek naar niet bedoelde onbelaste vermogensoverdrachten (H06)	nvt
Internationale belastingontwijking zeer personen met een uitzonderlijk inkomen of vermogen	Internationale harmonisatie van het belasten van personen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen	nvt
	Belastingheffing van personen met een uitzonderlijk hoog inkomen of vermogen na emigratie (D09)	€ 0,2 mld (taakstellend)

8. Een beter functionerende woningmarkt

Kernboodschappen

- De eigenwoningregeling in box 1 van de inkomstenbelasting is beperkt doeltreffend en ondoelmatig. De regeling kost de schatkist in 2024 naar verwachting € 8,9 miljard, waarbij midden- en hogere inkomens meer voordeel hebben dan lagere inkomens.
- Uit evaluatie is gebleken dat de regeling niet of nauwelijks bijdraagt aan het beoogde doel van meer eigen woningbezit omdat de regeling – gegeven de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt – de prijzen opdrijft. Tegelijkertijd stimuleert de regeling hoge hypotheekschulden van huishoudens in Nederland. Dit maakt zowel de individuele huishoudens als de hele Nederlandse economie kwetsbaar voor onverwachte gebeurtenissen en economische schokken.
- De annuïtaire aflossingseis, de bijleenregeling en de 30-jaarstermijn voor de hypotheekrenteaftrek hebben de eigenwoningregeling ingewikkeld gemaakt voor burgers en zijn niet goed uitvoerbaar voor de Belastingdienst.
- Dàt verdere stappen worden gezet in de afbouw van de fiscale subsidie is misschien nog wel belangrijker dan welke stappen het precies zijn. Dit kan door het beperken van de hypotheekrenteaftrek (HRA), een hoger eigenwoningforfait (EWF) of (volledige) defiscalisering van de eigen woning. Het is hierbij belangrijk de fiscale voordelen geleidelijk af te bouwen vanwege transitie-, verdelings- en schokeffecten. De opbrengsten kunnen worden gebruikt om de tarieven in de inkomstenbelasting voor alle huishoudens te verlagen.
- De 30-jaarstermijn is vanaf 2031 niet goed uit te voeren voor de Belastingdienst en vraagt echt om een beleidsaanpassing. Het afschaffen van de 30-jaarstermijn is een voor-de-hand-liggende optie, maar zonder een gelijktijdige versobering van de eigenwoningregeling is dat heel kostbaar: tussen 2031 en 2042 leidt dat jaarlijks tot een budgettaire derving van € 976 miljoen.[246] Versobering van de regeling als geheel kan de budgettaire impact van het loslaten van de 30-jaarstermijn echter fors beperken.

8.1 Maatschappelijke opgave

Er is een tekort aan zowel huur- als koopwoningen. Het tekort aan woningen komt doordat het aantal huishoudens de afgelopen decennia sneller is gestegen dan het aantal woningen. De toename van het aantal huishoudens is het gevolg van bevolkingstoename en het feit dat huishoudens uit steeds minder mensen bestaan (meer eenpersoonshuishoudens).

Het bestaande aanbod is voor veel groepen qua prijs en beschikbaarheid ontoegankelijk. Omdat de vraag naar woningen groter is dan het aanbod en het aanbod inelastisch is, stijgen de prijzen. Daarnaast komt nieuwbouw lastig van de grond. Gebrek aan regie en sturing vanuit het Rijk, gestegen rente en bouwkosten, voorzieningen en infrastructuur die mee moeten groeien, stikstofproblematiek, bezwaren tegen individuele bouwplannen en tekorten aan personeel in de bouw en bij gemeenten beperken de snelheid waarmee het aanbod van woningen kan toenemen. Bovendien is er sprake van misallocatie: veel mensen wonen in een woning die eigenlijk niet goed

[246] *Berekeningen op basis van DNB RRE data*

past bij hun situatie (te groot, te klein, te duur, te tijdelijk, te permanent). De stijging van prijzen wordt verder aangewakkerd door vraagstimulering van zowel de koop- als de (sociale) huurmarkt.

Vraagstimulering voor de koopsector vindt voor een belangrijk deel plaats door de fiscale behandeling van eigen woningen. De fiscale subsidie nestelt zich – zeker bij krapte – in de woningprijzen en maakt het in dat opzicht dus niet voordeliger voor eerste woningkopers (starters). Bovendien wordt de fiscale subsidie voor een deel betaald door de 40% niet-woningeigenaren, waarbij de vraag is of het stimuleren van eigenwoningbezit een dergelijke herverdeling tussen groepen huishoudens rechtvaardigt.

Er lopen verschillende onderzoeken naar de werking van de woningmarkt, waaronder het IBO Woningbouw en Grond[247] **en de Beleidsdoorlichting woningmarkt**.[248] Andere relevante onderzoeken zijn de geplande evaluatie van de tariefdifferentiatie in de overdrachtsbelasting in 2024/2025 en het lopende onderzoek naar een grondbelasting en naar een planbatenheffing (een belasting op stijgende grondwaarde als gevolg van een bestemmingswijziging). Zie het fiche 'Onderzoek doen' (H06) over dit lopende onderzoek. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de fiscale behandeling van de eigen woning in de inkomstenbelasting.

8.2 Rol fiscaliteit

De eigenwoningregeling draagt bij aan de structurele onevenwichtigheid op de Nederlandse woningmarkt en leidt tot hogere huizenprijzen en hogere schulden. De belangrijkste en bekendste elementen in de eigenwoningregeling zijn de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting. Ten opzichte van andere vermogensvormen wordt de eigen woning fiscaal zeer gunstig behandeld, zoals ook in hoofdstuk 7 toegelicht. De eigenwoningregeling is een vorm van vraagstimulering. Dat het eigenwoningforfait (EWF) laag is vergeleken met de belastingdruk op ander vermogen, is omdat de woning deels als consumptiegoed (bewoning) en deels als investeringsgoed wordt beschouwd. De aankoop van een woning is een investering waarmee op termijn vermogen kan worden opgebouwd en door de woning te verhuren kunnen huurinkomsten worden gegenereerd. Door zelf in de woning te wonen wordt afgezien van deze huurinkomsten. Het investeringsgedeelte wordt in de fiscaliteit belast via het EWF. Het EWF is als gevolg van beleidsmatige keuzes steeds verder gedaald. Zo bedroeg het EWF voor woningen tot ruim € 1 miljoen in 2018 nog 0,7% en dit is geleidelijk afgebouwd naar 0,35% per 2023, aanmerkelijk lager dan de gemiddelde huuropbrengsten in de markt.[249] Ter illustratie: het forfaitaire inkomen uit een eigen woning met een WOZ-waarde van € 400.000 dat in box 1 wordt belast bedraagt in 2024 nog € 1.400 in plaats van € 2.800 in 2018. Voor dure woningen vanaf een waarde van € 1.200.000 is de fiscale behandeling minder gunstig en geldt een EWF van 2,35% ('villabelasting'). Ten slotte bestaat er de aftrek op het EWF die geldt als er sprake is van een kleine of geen eigenwoningschuld (Wet-Hillen) Door de Wet-Hillen hoeven mensen met geen of een kleine hypotheek niet het volledige EWF te betalen. De regeling wordt geleidelijk afgebouwd tot nul in 2048.

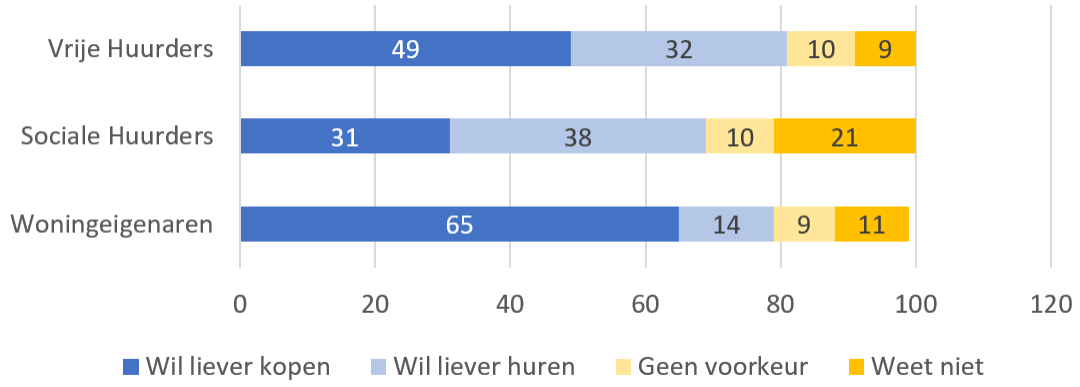
Omdat de betaalde hypotheekrente aftrekbaar is in box 1, is het inkomen uit de eigen woning per saldo voor veel huishoudens negatief. Bovendien wordt de verkoopwinst op de eigen woning niet wordt belast.[250] De eigenwoningregeling kost de schatkist in 2024 naar

[247] *18 TAAKOPDRACHTEN IBO'S | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)*
[248] *Beleidsdoorlichtingen belicht - SEO Economisch Onderzoek*
[249] *Tegenover deze verlagingen stonden versoberingen van de hypotheekrenteaftrek.*
[250] *Als de eigen woning wordt verkocht en de verkoopwinst niet wordt gebruikt voor de aankoop van een andere eigen woning maar bijvoorbeeld op een spaarrekening wordt gezet, loopt de verkoopwinst mee in de grondslag van box 3 voor het belastingjaar t+1.*

verwachting € 8,9 miljard. De eigenwoningregeling maakt daarmee fiscaal gesubsidieerde vermogensvorming mogelijk waardoor het aantrekkelijk is voor burgers om een eigen woning te bezitten en niet te gaan huren. In hoofdstuk 7 is de onevenwichtige belasting van verschillende vormen van vermogen uitgebreid ter sprake gekomen.

De eigenwoningregeling draagt bij aan een mismatch op de woningmarkt. Uit een panel enquête[251] blijkt dat Nederlanders een voorkeur hebben voor kopen in plaats van huren in het vrije huursegment, zie figuur 37. Het aandeel huishoudens dat aangeeft voorkeur te hebben voor een koopwoning daalt namelijk aanzienlijk als hun het hypothetische scenario wordt voorgelegd dat kopen financieel even aantrekkelijk is als huren. Idealiter wordt in een markt zonder verstoringen de keuze voor een koop- of een huurwoning niet bepaald door kostenverschillen, maar door intrinsieke voorkeuren die samenhangen met de verschillende eigenschappen van koop- en huurwoningen. Ruim anderhalf miljoen huishoudens woont niet in het type woning dat past bij hun intrinsieke voorkeur.[252]

Figuur 37 Mismatch woonsituatie en woonvoorkeuren door financiële verschillen
Bron: DNB/Centerpanel enquête | ESB



Zowel nationaal als internationaal wordt er al geruime tijd aanbevolen bevoordeling van de eigen woningregeling af te bouwen. De eigenwoningregeling is in 2019 als beperkt doeltreffend en ondoelmatig geëvalueerd: het beoogde beleidsdoel van meer eigen woningbezit wordt niet behaald, omdat de aftrek met name prijzen opdrijft, en niet zozeer eigen woningbezit stimuleert. Ook is er geconstateerd dat de regeling met onwenselijke neveneffecten gepaard gaat.[253] Naast hogere huizenprijzen, draagt de regeling bij aan overmatige schuldfinanciering, beperking van de arbeidsmobiliteit en relatief veel vermogen in stenen, waardoor huishoudens gevoelig zijn voor macro-economische schokken. De eigenwoningregeling verkleint het aanbod in de huurmarkt en werkt denivellerend, terwijl de inkomstenbelasting beoogt te nivelleren. Het CPB[254], DNB[255], IMF[256] en OESO[257] adviseren daarom al langer de regeling af te bouwen en het huren en kopen van een eigen woning (en daarmee ook verschillende vormen van vermogensopbouw) fiscaal gelijker te behandelen. Internationaal gezien heeft Nederland een van de meest gunstige fiscale regelingen voor de eigen woning.[258]

[251] *DNB/Centerpanelenquête 2023.*
[252] *Dijk, D. van en M. van Rooy, ESB. 2023, Mismatch woningmarkt voor 1,8 miljoen huishoudens - ESB, 2023.*
[253] *SEO, 2019, Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling.*
[254] *CPB, Kansrijk Woonbeleid, juni 2020*
[255] *DNB, 2021, Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt.*
[256] *IMF Working paper Capital Income Taxation in the Netherlands, WP/21/145, 2021.*
[257] *OECD Economic Surveys: Netherlands 2023, 2023.*
[258] *Zie onder meer Europese Commissie, Taxation trends in the European Union (2021), 2022.*

8.3 Eerdere versoberingen zijn niet doenlijk en niet goed uitvoerbaar

Drie deelregelingen hebben de eigenwoningregeling zeer ingewikkeld gemaakt. De 30-jaarstermijn voor de hypotheekrenteaftrek die in 2001 is ingevoerd, de bijleenregeling die in 2004 is ingevoerd en de fiscale aflossingseis die in 2013 is ingevoerd (zie tekstkader), beogen alle drie overmatige schulden bij huishoudens te voorkomen en aflossing van de hypotheekschuld te bevorderen, maar hebben de eigenwoningregeling als geheel ingewikkeld voor eigenwoningbezitters gemaakt en moeilijk uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Vaak is er sprake van een samenloop van deze drie deelregelingen bij verschillende life events, zoals bij scheiden, verhuizen en aanpassing van de financiering van de eigen woning. Deze stapeling van deelregelingen maakt het dan nog ingewikkelder. Als zich bij iemand meerdere life events gelijktijdig of snel achter elkaar voordoen, neemt de ingewikkeldheid nog verder toe. Zoals hiervoor benoemd is de uitvoerbaarheid van de eigenwoningregeling is dan ook negatief geëvalueerd.[259]

De drie beperkingen aan de hypotheekrenteaftrek zijn te ingewikkeld

30-Jaarstermijn: Sinds 2001 mag de rente op een hypotheek die voor de eigen woning is aangegaan, maximaal 30 jaar lang in mindering worden gebracht in box 1 van de inkomstenbelasting. De 30 jaren hoeven niet aaneengesloten te zijn. Verder geldt de 30-jaarstermijn voor elke schuld die voor de woning is aangegaan en waarover een eigenwoningbezitter hypotheekrenteaftrek krijgt. Indien wordt verhuisd naar een andere eigen woning loopt de termijn gewoon door voor het hypotheekbedrag dat de eigenwoningbezitter al had. Bij een verhoging van de hypotheekschuld in geval van de aankoop van een duurdere woning, gaat voor het nieuwe leningsdeel de 30 jaar in op het moment van afsluiten. In het geval de eigen woning wordt verkocht en in de periode daarna geen nieuw huis wordt gekocht en de hypotheekschuld wordt afgelost geldt het volgende. Indien na deze periode opnieuw een eigen huis wordt gekocht en daarvoor een nieuwe hypotheek wordt afgesloten, dan geldt dat voor het bedrag dat overeenkomt met de eerdere hypotheekschuld nog steeds de oorspronkelijke 30-jaarstermijn voor de renteaftrek. Alleen voor het bedrag waarmee de eerdere hypotheekschuld wordt verhoogd, gaat een nieuw 30-jaarstermijn in.[260] Vanaf 2031 is voor het eerst dat de 30-jaarstermijn is verstreken voor leningen die zijn afgesloten vóór 2001. De Belastingdienst beschikt echter niet over de benodigde contra-informatie om de 30-jaarstermijn vanaf 2031 te handhaven en belastingplichtigen hebben deze informatie vaak ook niet meer.

Fiscale aflossingseis. Sinds 2013 dienen eigenwoningschulden in 30 jaar afgelost te zijn. Een belastingplichtige is gebonden aan een contractuele en feitelijke aflossingseis voor de eigenwoningschuld. De contractuele aflossingseis houdt in dat de lening contractueel tenminste annuïtair in ten hoogste 360 maanden moet worden afgelost. De feitelijke aflossingseis houdt in dat de lening gedurende de looptijd ook daadwerkelijk volgens schema moet worden afgelost. Toetsing van de aflossingseis is complex en bij afwijkingen vanaf € 1 van het aflosschema of een looptijd van 361 maanden kan de kwalificatie als eigenwoningschuld vervallen.

[259] *Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling, Panteia, 2019.*
[260] *Voor het nieuwe hypotheekdeel moet wel aan alle andere vereisten om in aanmerking te komen voor renteaftrek zoals lineair aflossen.*

Bijleenregeling. Bij verkoop van een eigen woning of als de woning zich niet langer kwalificeert voor de fiscale eigenwoningregeling wordt een eigenwoningreserve vastgesteld. Als binnen drie jaar na het ontstaan van de eigenwoningreserve een nieuwe woning wordt gekocht moeten de aankoopkosten verlaagd worden met het bedrag van de eigenwoningreserve om de maximale eigenwoningschuld te bepalen. Het idee hierachter is dat bij een verhuizing de verkoopopbrengst (minus verkoopkosten en eigenwoningschuld) van de oude woning weer wordt ingezet voor de aankoop van een nieuwe woning. Een eventuele aanwezige eigenwoningreserve beperkt overigens ook de mogelijkheden om renteaftrek te hebben op een lening voor de kosten van de onderhoud of verbetering van een eigen woning.

Voorbeeld uitwerking 30-jaarstermijn

Hans heeft al heel lang een eigen woning. Sinds 1990 heeft hij een aflossingsvrije hypotheek van € 75.000. In 2014 heeft hij bij zijn bank een extra hypotheek afgesloten van € 25.000 voor een verbouwing.

Hoe zit het met de hypotheekrenteaftrek van Hans?

- *De rente over €75.000 is aftrekbaar tot 2031. Het aftellen van de 30-jaarstermijn is in 2001 gestart.*
- *De €25.000 moet annuïtair of lineair afgelost worden om de hypotheekrente daarover te mogen aftrekken in box 1.*
- *Het bedrag dat hij aan rente betaalt over € 25.000 is aftrekbaar tot 2044, maar wordt door de aflossing ieder jaar lager.*

De 30-jaarstermijn is voor de Belastingdienst niet goed te controleren en ingewikkeld. Ook de bijleenregeling en de annuïtaire aflossingseis zijn ingewikkeld voor burgers en in de uitvoering. Vanaf 2031 is de 30-jaarstermijn voor het eerst verstreken voor leningen die zijn afgesloten vóór 2001. Dat betekent dat voor een grote groep huishoudens het recht op de hypotheekrenteaftrek vervalt. De bewijslast ligt bij belastingplichtige maar het is zeer de vraag of mensen zelf wel de benodigde gegevens hebben om aan te tonen dat ze recht hebben op hypotheekrenteaftrek. De Belastingdienst en banken beschikken niet over contra-informatie, waardoor de controle op het recht op hypotheekrenteaftrek arbeidsintensief en lastig is.[261]

Evaluaties Eigenwoningregeling

SEO (2019) heeft in een evaluatie geconcludeerd dat de eigenwoningregeling in zijn geheel beperkt doeltreffend is en niet doelmatig. Daarnaast gaat de regeling gepaard met verschillende negatieve neveneffecten. Zo verhoogt de regeling de huizenprijzen, draagt bij aan overmatige schuldfinanciering, verkleint deze het aanbod in de huurmarkt en werkt deze denivellerend, terwijl het belastingstelsel juist beoogt om te nivelleren'.

Panteia (2019) concludeerde dat de eigenwoningregeling moeilijk uitvoerbaar en zeer complex is geworden o.a. vanwege verschillende deelregelingen. De Belastingdienst beschikt zelf niet over de informatie om de 30-jaarstermijn te toetsen en de mensen met een eigen woning en banken dus ook niet altijd. Vanaf 2031 gaat de 30-jaarstermijn de eerst huishoudens raken omdat deze in 2001 is ingevoerd.

[261] *Dit wordt onder andere aangegeven in de jaarlijkse Stand van de uitvoering die de Belastingdienst periodiek naar de Kamer stuurt en is aangegeven in de kabinetsreactie op de evaluaties van de eigenwoningregeling door SEO en Panteia uit 2019.*

De genoemde regelingen zijn moeilijk handhaafbaar en niet fraudebestendig omdat de Belastingdienst niet over derden-informatie beschikt ten aanzien van de voorwaarden voor het aanmerken van de leningen als eigenwoningschulden. Voor toezicht op juiste toepassing van de regelingen moet de Belastingdienst te rade gaan bij de belastingplichtigen. Dit toezicht is zeer arbeidsintensief, temeer omdat hiervoor relatief oude informatie relevant is die vaak ook bij belastingplichtigen niet meer voorhanden is. Met name in situaties waarbij leningen zijn overgesloten, woningen zijn verkocht en aangekocht en gevallen waarbij aflossingen en verhogingen hebben plaatsgevonden, gaat dit problemen veroorzaken. Het is dan heel makkelijk om naar de burger te wijzen, immers de bewijslast voor een aftrekpost ligt bij de burger. Maar hoe kan een burger een aftrekpost aannemelijk maken als de administratie ontbreekt en zowel de hypotheekverstrekker en de Belastingdienst mogelijk geen ondersteuning kunnen bieden. Voor controle op de 30 jaarstermijn is het noodzakelijk om te weten wanneer de lening of het leningdeel (bij meerdere leningdelen) is aangegaan. Het toezicht op deze 30 jaarstermijn wordt relevant per 2031, aangezien de 30 jaarstermijn voor leningen aangegaan voor 2001 dan afloopt. De Belastingdienst beschikt niet over informatie voor welke belastingplichtigen of voor welke leningdelen de 30 jaarstermijn vanaf 2031 een rol gaat spelen. Gelet op het feit dat het toezicht zeer arbeidsintensief is en de toezichtcapaciteit beperkt is, is de kans groot dat er een handhavingstekort ontstaat. Dit geldt voor de 30 jaarstermijn en eveneens voor toezicht op de bijleenregeling en de aflossingseis. De bijleenregeling wordt vaak onjuist ingevuld. De belastingplichtigen lijken de regeling vaak gewoon niet te begrijpen. Ondanks alle inspanning met wijzigingen van de uitvraag en toelichtingen. Voor de uitvoering gaan de verschillende deelregelingen naar verwachting lastige discussies opleveren en als op dit punt toezicht wordt uitgevoerd, gaat dit ongetwijfeld resulteren in diverse (onredelijke) bezwaar- en beroepsprocedures.

Uit de evaluatie van Panteia komt naar voren dat de eigenwoningregeling een moeilijk navolgbare regeling is die te veel vraagt van het doenvermogen van mensen.[262] Hierover ontvangt de Belastingdienst ook signalen via de Belastingtelefoon en van fiscale hulpverleners (zie ook hoofdstuk 2). Complexiteit ontstaat vooral in situaties waar sprake is van (echt)scheiding, huwelijk, samenwonen, koop en verkoop en verbouwen van de eigen woning en waarvoor op verschillende momenten leningen zijn aangegaan. Deze situaties doen zich relatief vaak voor gedurende de looptijd van een lening voor de eigen woning, zodat veel belastingplichtigen met deze complexiteit te maken hebben. Het is aannemelijk dat veel mensen voor wie de 30-jaarstermijn verstrijkt dit niet weten of niet weten wat het voor hen betekent. Op de website van de Belastingdienst wordt veel gezocht naar informatie over de eigenwoningregeling en ook de belastingtelefoon wordt vaak gebeld met vragen over de eigen woning. De ingewikkeldheid van de eigenwoningregeling leidt tot een uitgebreide vraagstelling in de aangifte waarbij niet alle gegevens door de Belastingdienst vooraf ingevuld kunnen worden. Dit maakt mensen onzeker over de juistheid van de aangifte en het risico op onjuiste aangiften (uit onkunde en onwetendheid) is dan ook relatief groot. De ingewikkeldheid wordt versterkt vanwege de informatie die nodig is over het eigenwoningverleden. Voor fiscale adviseurs is het vaak onmogelijk om alle benodigde informatie te achterhalen, belastingplichtigen kunnen daar vaak slechts gedeeltelijk in voorzien.[263]

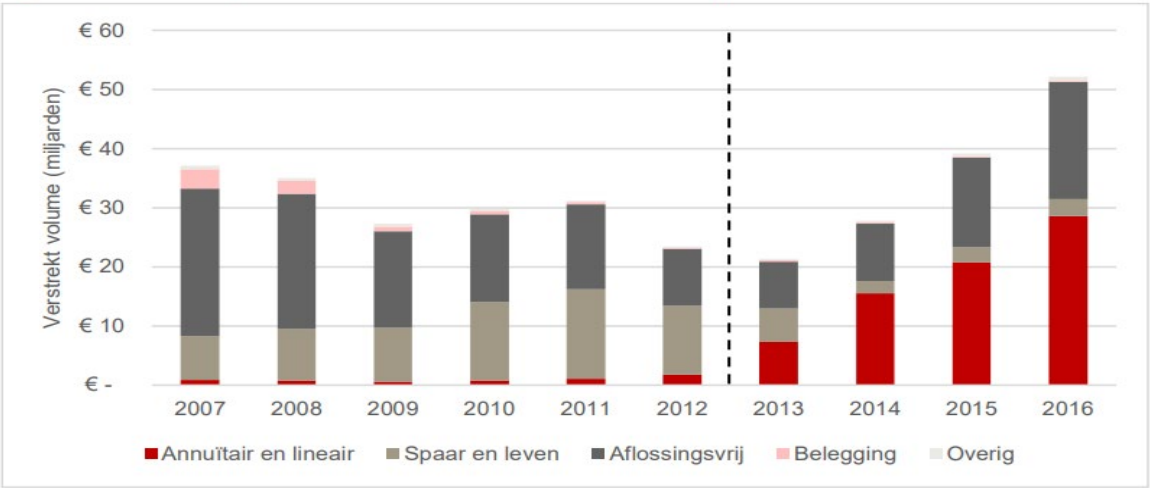
[262] *Zie Stand van de uitvoering 2022, Belastingdienst*
[263] *In de jaarlijkse "Stand van de uitvoering" van de Belastingdienst die naar de Kamer wordt gestuurd, wordt de eigenwoningregeling stelselmatig genoemd waarover de Belastingdienst signalen binnen krijgt over de ingewikkeldheid daarvan.*

Nader onderzoek moet uitwijzen of banken en andere financiële instellingen mogelijk een grotere rol kunnen spelen bij de toetsing van de verplichtingen die uit de huidige, dan wel een nieuwe aangepaste, eigenwoningregeling voortvloeien. Banken beschikken nu niet over alle benodigde informatie. Banken kennen de looptijd van bij hen afgesloten hypotheken en weten of voor de hypotheek bijvoorbeeld een annuïtair aflosschema is overeengekomen. Voor banken zijn de waarde van het onderpand en de betaalcapaciteit van de klanten het belangrijkste. Ze hoeven niet het volledige verleden van hun klanten te kennen en kunnen door klanten verstrekte informatie bovendien niet controleren. De aftrekbaarheid van de rente is echter wel afhankelijk van dat verleden. De rente op een annuïtaire lening kan alsnog niet-aftrekbaar zijn als bijvoorbeeld sprake is van ongebruikte overwaarde uit de verkoop van een eerdere eigen woning (van wellicht jaren geleden uit een eerdere relatie). Ook kan na 2031 voor het ene leningdeel van de hypotheek de 30-jaarstermijn wel zijn verstreken en voor het andere deel niet. Ook als in praktijk gedurende de looptijd van de lening op enig moment wordt afgeweken van het overeengekomen aflosschema kan de rente alsnog niet-aftrekbaar zijn.

Afschaffen van 30-jaarstermijn, de aflossingseis en de bijleenregeling kan niet zonder alternatief buiten de fiscaliteit. De regelingen hebben een belangrijke rol bij het beschermen van huishoudens tegen de risico's van overmatige hypotheekschulden en de risico's van overmatige hypotheekschulden voor de financiële stabiliteit. De fiscale aflossingseis, de 30-jaarstermijn en de bijleenregeling hebben als doel – naast het budgettaire aspect – om overmatige hypotheekschulden tegen te gaan. Na de financiële crisis (2008) stonden in 2013 een op de drie huishoudens financieel onder water: hun hypotheekschuld was groter dan de woningwaarde.[264] Dat veel huishoudens onder water stonden had grote negatieve gevolgen voor de rest van de economie. Het CPB heeft berekend dat 6%-punt van de in totaal 7%-punt negatieve groei kwam uit afgenomen consumptie door mensen met een hoge hypotheekschuld, in het bijzonder de huishoudens met een onderwaterhypotheek.[265] Figuur 38 laat zien dat door de fiscale aflossingseis die in 2013 is ingevoerd, het aandeel annuïtaire hypotheken spectaculair is toegenomen. Het risico op onderwaterhypotheken voor huiseigenaren is daardoor sterk gedaald. Dat betekent dat bij het versimpelen van de eigenwoningregeling via afschaffing of aanpassing van deelregelingen, mitigatie van risico's voor consumenten, de financiële stabiliteit en beperking van het budgettaire beslag anderszins dienen te worden geborgd. Concreet zou dit onder ander betekenen dat het wenselijk is om naast de huidige waarborgen in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen (maximaal 50% aflossingsvrij) ook in de Wet financieel toezicht waarborgen hiertoe op te nemen. Voor het goed in kaart brengen van de alternatieven van de huidige fiscale aflossingseis, bijleenregeling en 30-jaarstermijn is nader onderzoek nodig.

[264] Onze hoge hypotheekschulden – risico's en oplossingen (dnb.nl)
[265] *Teulings R. en Lu Zang, CPB, 2019, Huishoudens met een hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie, CPB 2019.*

Figuur 38 Veel meer aflossingen na invoering fiscale aflossingseis
Bron: Evaluatie SEO eigenwoningregeling 2019



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van DNB OFS 2017.

8.4 Minder fiscale subsidie leidt tot minder vraagstimulering

Het afbouwen van de eigenwoningregeling kan op drie manieren: minder hypotheekrentenaftrek en/of een hoger eigenwoningforfait en defiscalisering van de eigen woning. In dat laatste geval wordt het eigen huis in elk geval buiten box 1 gebracht, dus vervalt de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait. Vervolgens is het de keuze om de eigenwoningschuld en de waarde van de eigen woning in box 3 van de inkomstenbelasting te laten vallen of geheel buiten de inkomstenbelasting te houden (zie volgende paragraaf). Het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek (ook als onderdeel van defiscalisering) komt relatief hard aan bij huishoudens die recent een woning hebben gekocht, omdat hun woonlasten voor een groot deel uit betaling van hypotheekrente bestaan. Het verhogen van het eigenwoningforfait slaat gelijkmatiger neer, maar raakt relatief gezien sterker de mensen die al langer een eigen woning bezitten (deze groep heeft vaker een hogere WOZ-waardes dan starters). In beide gevallen geldt dat de negatieve inkomenseffecten in belangrijke mate gecompenseerd kunnen worden door de tarieven in de inkomstenbelasting te verlagen. Toekomstige koopstarters krijgen dan wel steeds minder hypotheekrenteaftrek en daarmee samenhangend een lagere leenmogelijkheid, maar hebben het voordeel dat de woningprijzen door de afbouw structureel lager komen te liggen ten opzichte van het huidige basispad. Het precieze effect op de positie van toekomstige starters hangt af van de precieze maatvoering van de afbouw van de eigenwoningregeling en de terugsluis van de opbrengsten. Huurders kunnen profiteren als de terugsluis ook bij hen terecht komt, met name bij een terugsluis in de vorm lagere tarieven in de inkomstenbelasting en omdat een gelijker speelveld tussen de koop-en huursector op termijn meer huuraanbod uitlokt.

Het afbouwen van hypotheekrenteaftrek maakt afschaffen van de ingewikkelde deelregelingen ook goedkoper of maakt de deelregelingen zelfs helemaal overbodig. Wanneer de hypotheekrenteaftrek volledig zou worden afgebouwd, vervallen daarmee ook de 30-jaarstermijn, de bijleenregeling en de fiscale aflossingseis. De afschaffing van één of meerdere van deze deelregelingen zou ook kunnen worden bekostigd door de hypotheekrente slechts te versoberen of alleen het eigenwoningforfait te verhogen. In geval de hypotheekrenteaftrek blijft bestaan terwijl de deelregelingen worden afgeschaft, is het de vraag of er dan nog wel voldoende

wordt afgelost en of de prikkel om voldoende af te lossen dan niet op een andere manier beter moet worden geborgd.[266] Bijvoorbeeld via een wettelijke niet-fiscale aflossingseis in de Wet op het financieel toezicht. Hiervoor is echter nader onderzoek voor nodig.

Het afbouwen van fiscale voordelen vereist een zorgvuldige fasering om betalingsproblemen en huizenprijsschokken te voorkomen. In een zeer krappe markt zijn sommige huishoudens bereid hun maximale leenruimte te gebruiken. Hoewel er marges zitten in de leennormen, zou het niet-gefaseerd afschaffen van de hypotheekrenteaftrek eigenwoningbezitters in financiële problemen kunnen brengen. Denk bijvoorbeeld aan mensen die in 2021 (in dat jaar een piek in de huizenprijzen in combinatie met een zeer lage hypotheekrente) en 2022 (rente schiet omhoog in dat jaar, maar huizenprijzen dalen licht) een woning hebben gekocht of mensen die in de toekomst na afloop van een rentevaste periode te maken krijgen met een hogere hypotheekrente. Ook als in ruil voor minder hypotheekrenteaftrek de belastingtarieven in box 1 worden verlaagd, kunnen bepaalde huiseigenaren mogelijk toch in betalingsproblemen komen. Dit kan in mindere mate gelden voor huiseigenaren die langer geleden een hypotheek hebben afgesloten, omdat ze bijvoorbeeld een lage rente hebben, meer hebben afgelost, of omdat hun inkomen en de waarde van de woning zijn gestegen.

Een gefaseerde afbouw van de hypotheekrenteaftrek kunnen huishoudens goed opvangen. Bij een ruim van tevoren aangekondigde gefaseerde afbouw kunnen kopers met aanpassing van beleid rekening houden. Kopers houden rekening met mogelijke veranderingen in de toekomst en worden daarover geadviseerd bij het afsluiten van een hypotheek. Huishoudens denken bij het afsluiten van een hypotheek in zekere mate na over wat er gebeurt als bijvoorbeeld de hypotheekrente tijdens de looptijd stijgt, gezinsuitbreiding plaatsvindt of een deel van het huishoudinkomen wegvalt.[267] Door inkomensgroei en inflatie ontstaat tijdens de looptijd van een hypotheek geleidelijk steeds meer financiële ruimte voor huishoudens om versoberingen van de hypotheekrenteaftrek op te vangen. Hierdoor is de verwachting dat bestaande huiseigenaren een gefaseerde afbouw van de hypotheekrenterenteaftrek kunnen opvangen. De schuld staat namelijk nominaal vast en wordt door inflatie in reële termen over de tijd minder waard terwijl de lonen door inflatie in euro's stijgen. Overigens wordt hiermee bij aangaan van de lening geen rekening gehouden: vanwege de geldende leennormen zal een starter door afbouw hypotheekrente aftrek een lagere lening kunnen aangaan. Dit is (op de lange termijn) ook een van de mechanieken waardoor een afbouw van de hypotheekrenteaftrek de stijging van de huizenprijzen tempert.

Een gefaseerde afbouw van de hypotheekrenteaftrek brengt geen grote huizenprijsdalingen teweeg maar vlakt de huizenprijsstijgingen af. De hypotheekrenteaftrek leidt tot hogere huizenprijzen, waardoor veel starters op koopwoningmarkt de hypotheekrenteaftrek ook nodig hebben om een woning te kunnen kopen, zeker nu de rente is gestegen. Zo houdt de hypotheekrenteaftrek zichzelf in stand. Bij een te snelle afbouw van de hypotheekrenteaftrek zullen de huizenprijzen dalen, omdat nieuwe kopers vrij plotseling een lager bedrag kunnen lenen (omdat geld lenen duurder wordt en de maximale leenruimte van huishoudens krapper wordt) waardoor ze minder voor een huis kunnen betalen. Degenen die hun huis willen of moeten verkopen, zouden hierdoor te maken kunnen krijgen met een restschuld, al is het risico daarop volgens DNB op dit moment veel kleiner dan bij de crisis in 2008. DNB stelt vast dat de financiële positie van huiseigenaren de afgelopen jaren is verbeterd. Hierdoor is de kans op wanbetaling van de hypotheek verminderd. Gemiddeld genomen zijn hypotheeklasten als fractie van het besteedbaar inkomen de afgelopen tien jaar gedaald. Ook liggen schuldratio's, de

[266] *Momenteel is al wel een niet-fiscale aflossingseis van 50% vastgelegd in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen.*
[267] *Daarbij hebben banken een wettelijke zorgplicht jegens hun klanten omdat zij een belangrijke spilfunctie in de maatschappij vervullen.*

loan-to-value (LTV) en de loan-to-income (LTI) lager en zijn financiële buffers van huiseigenaren toegenomen. Door deze ontwikkelingen drukken hypotheeklasten minder op budgetten van huishoudens. Huishoudens hebben daardoor meer financiële middelen om tegenvallers, zoals een (tijdelijk) verlies van inkomen, op te vangen en hypotheeklasten te kunnen blijven betalen.[268] Bij een gefaseerde afbouw neemt het voordeel van hypotheekrenteaftrek door de loop van de tijd af. De gefaseerde afbouw zorgt ervoor dat bijvoorbeeld ook de maximale leenruimte voor huishoudens minder stijgt dan in het basispad maar niet plotseling hard daalt. Alhoewel de huizenprijzen in de doorgerekende beleidsopties in nominale termen niet dalen, komen deze wel lager uit dan in het huidige basispad. Zo verwacht De Nederlandsche Bank in het huidige basispad dat de woningprijzen de komende 12 jaar met 40% toenemen, terwijl dat bij de doorgerekende beleidsopties tussen de 6%-punt en 18%-punt lager is.

Indexatie eigenwoningforfait

Tot 1993 werd het huurwaardeforfait (nu eigenwoningforfait) periodiek herijkt naar het actuele prijspeil. De bruto huurwaarde (9,94% in 1993), woonlasten (0,55%), onderhoudskosten (2,35%) en afschrijvingskosten op aanschaf- en verbeteringskosten (2,65%) werden geïndexeerd en forfaitair benaderd. Het netto huurwaardeforfait dat resulteerde werd verlaagd met 1,50% om rekening te houden met de bestedingscomponent van de eigen woning. Tegelijk met de invoering van de WOZ per 1 januari 1997 is het forfait opnieuw vastgesteld zonder dat daarbij de verschillende elementen opnieuw zijn beoordeeld. Alleen de bruto huurwaarde is neerwaarts aangepast resulterend in een netto-forfait van 2,1% van de waarde bewoond ofwel 1,25% van de waarde onbewoond. Ook is per 1 januari 1997 een vast indexeringsmechanisme in de wet opgenomen (vanaf 1 januari 2001 opgenomen in art. 10.3 Wet IB 2001) waarbij het forfait jaarlijks meestijgt met de opgetreden stijging van de huurprijzen en telkens bij de aanvang van een nieuw WOZ-tijdvak neerwaarts wordt gecorrigeerd voor de tussen de twee voorafgaande WOZ-waardepeildata opgetreden gemiddelde waardestijging op de woningmarkt en zoals in 2012, 2014 en 2015 is gebleken opwaarts wordt bijgesteld indien sprake is van een waardedaling op de woningmarkt. Met een verwijzing naar dit vaste indexeringsmechanisme meende de wetgever dat er minder reden was voor een periodieke herijking van het forfait. Objectief gezien is het eigenwoningforfait nu aanzienlijk te laag en correspondeert niet meer met het oorspronkelijk geldende uitgangspunt om de netto-huurwaarde van de woning te belasten. Dit is nog verder versterkt door de beleidsmatige verlagingen van het eigenwoningforfait voor de jaren 2020 t/m 2022. Rentekosten van de eigenwoningschuld, kosten van de geldlening, erfpacht, opstal en beklemming zijn niet forfaitair bepaald, maar tegen werkelijke kosten aftrekbaar.

Het afbouwen van de fiscale begunstiging van de eigen woning kan ook door het verhogen van het eigenwoningforfait, waardoor het investeringsaspect van de woning zwaarder wordt belast. Zoals hiervoor beschreven heeft de eigen woning zowel een consumptie- als investeringsaspect. Dat de woning ook een consumptieaspect heeft, is de belangrijkste reden dat het percentage in het eigenwoningforfait lager is dan indien uitgegaan zou worden van het volle bedrag aan huur dat men zou kunnen ontvangen bij verhuur van de woning aan een derde en de jaarlijkse waardeontwikkeling van de woning. Het eigenwoningforfait is bovendien sinds

[268] *https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Ontwikkelingen-op-de-woningmarkt-en-financiele-risicos.pdf.*

1997 niet meer geactualiseerd, maar tussentijds deels beleidsmatige keuzes en deels door economische effecten veel lager geworden.

8.5 Beleidsaanbevelingen

Voor een betere balans op de woningmarkt is het wenselijk om de fiscale voordelen te verminderen en tegelijkertijd de eigenwoningregeling te vereenvoudigen. Door de opbrengst van de versobering van de eigenwoningregelingen terug te sluizen via het verlagen van de tarieven in box 1 van de inkomstenbelasting kunnen inkomenseffecten worden gemitigeerd en ontstaat een evenwichtiger belastingmix. Het verminderen van fiscale voordelen kan op verschillende manieren, namelijk via:

- het afbouwen van de HRA,
- het verhogen van het EWF, of
- het geheel defiscaliseren van de eigen woning.

Het geheel afbouwen van de fiscale voordelen is de meest eenvoudige manier om complexe deelregelingen te vereenvoudigen. Indien gekozen wordt voor het geleidelijk verminderen van de fiscale voordelen via verhoging van het EWF is het voordeel dat dit kan zonder grote negatieve gevolgen voor bijvoorbeeld de financiële stabiliteit. Nadeel is wel dat de ingewikkelde regelingen dan nog lang blijven bestaan.

De eerste mogelijkheid is om het eigenwoningforfait te verhogen zodat de verschillen met de fiscale behandeling box 3-vermogen worden verkleind. Een eindbeeld voor de eigen woning dat aansluit bij box 3 is op dit moment niet goed vorm te geven, omdat de toekomstige vormgeving van box 3 op dit moment onzeker is (hoofdstuk 7). Het in stapjes verhogen van EWF lijkt daarbij de meest logische transitie richting belastingdruk gelijkend op box 3. Een hoger EWF kan, net als een afbouw van de hypotheekrenteaftrek, leiden tot een relatief minder sterke stijging van de huizenprijzen ten opzichte van het basispad. Het verhogen van het EWF slaat gelijkmatiger neer, maar raakt relatief gezien sterker de mensen die al langer een eigen woning bezitten, omdat deze groep vaker een woning hebben met een hogere WOZ-waarde dan starters. In beide gevallen geldt dat de negatieve inkomenseffecten in belangrijke mate gecompenseerd kunnen worden door de tarieven van de inkomstenbelasting te verlagen.

Een tweede mogelijkheid is om de hypotheekrenteaftrek gefaseerd af te schaffen. Het neemt de verstoringen op de woningmarkt door de eigenwoningregeling voor een belangrijk deel weg. Huishoudens die recent hebben gekocht worden relatief hard geraakt door afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Toekomstige starters hebben minder last van deze maatregel omdat de woningprijzen lager komen te liggen dan in het basispad. Deze optie heeft ten opzichte van de andere opties een grotere structurele budgettaire opbrengst. Het vergt een geleidelijke invoering (bijvoorbeeld 20 jaar). Deze opbrengst kan gebruikt worden om de lasten op arbeid te verlagen (terugsluis via eerste schijf inkomstenbelasting) en de inkomenseffecten van de afschaffing van de hypotheekrente te dempen. Het is hierbij dan wel noodzakelijk dat er voor woningbezitters voldoende prikkels blijven om de hypotheekschuld af te lossen, bijvoorbeeld via een wettelijke niet-fiscale aflossingseis.

Een derde opties is de eigen woning buiten de belastingen (in box 1) te houden. Dat sluit aan bij de gedachte dat de eigen woning voornamelijk als een duurzaam consumptiegoed moet worden gezien. Dat betekent dat zowel de hypotheekrente als het eigenwoningforfait gefaseerd worden afgeschaft. In dat scenario vervalt ook de prikkel voor overmatige schulden. Deze richting sluit aan bij het bestedingsaspect van de eigen woning. Voor eigenwoningbezitters staat tegenover

het nadeel van steeds minder en het uiteindelijk verdwijnen van de hypotheekrenteaftrek het voordeel van een steeds lager en het uiteindelijk verdwijnen van het eigenwoningforfait. In de eindsituatie betekent defiscalisering van de eigen woning een (aanzienlijk) belastingvoordeel ten opzichte van andere vormen van vermogen in bijvoorbeeld box 3 en maakt het boxenstelsel op een andere manier onevenwichtiger dan nu het geval is. Gelet op het feit dat met de eigen woning ook vermogen wordt opgebouwd past defiscaliseren minder goed bij een evenwichtige belasting van al het inkomen uit vermogen (zie hoofdstuk 7).

Tijdens de transitie is aandacht nodig voor mismatches met box 3. Een aandachtspunt bij het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek is dat de schuld dan in beginsel in box 3 belandt, net zoals bijvoorbeeld een lening voor de aanschaf van een auto. Dat geldt in de huidige situatie ook voor hypotheekschulden die niet kwalificeren als eigenwoningschuld in box 1. In het huidige box 3-stelsel levert dat voor belastingplichtigen alleen geen nadeel op ten opzichte van aftrek in box 1 als er voldoende bezit (spaar-, beleggingstegoeden en overige beleggingen) in box 3 tegenover staat. Onderzocht zou kunnen worden of en hoe het afschaffen van hypotheekrenteaftrek zich verhoudt tot een toekomstig box 3-stelsel dat op werkelijk rendement is gebaseerd. Indien het als wenselijk wordt beschouwd om hypotheekschulden gekoppeld aan eigen woningen helemaal buiten de heffing van inkomstenbelasting te laten is de vraag of het juridisch en uitvoeringstechnisch mogelijk is om hypotheken voor de eigen woning uit te sluiten van box 3.

Naast de meer economische overwegingen is ook de uitvoerbaarheid van de eigenwoningregeling een acuut probleem, waarbij de 30-jaarstermijn het meest in het oog springt. De Belastingdienst heeft een quickscan gedaan naar uitvoeringsproblemen rondom de 30-jaarstermijn (zie kader). Vanuit uitvoeringsperspectief is het wenselijk om de fiscale eis van de 30-jaarstermijn los te laten omdat handhaving hiervan niet goed uitvoerbaar is. De budgettaire effecten ervan zijn echter zeer fors, € 976 miljoen in de periode 2031-2042.[269] Het afschaffen van de 30-jaarstermijn geeft bovendien vooral een voordeel aan huishoudens met aflossingsvrije hypotheken die in de regel juist al het meest geprofiteerd hebben van de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. Voor het afschaffen van de bijleenregeling en het versimpelen van de toetsing van de fiscale aflossingseis is aanvullend onderzoek nodig op welke wijze de financiële stabiliteit kan worden geborgd.

Het afschaffen van de 30-jaarstermijn kent ook risico's. Voor een grote groep huishoudens geldt dat zij op dit moment nog een grote aflossingsvrije hypotheekschuld hebben. Dit brengt allereerst risico's voor deze huishoudens met zich mee (zoals een gedwongen verkoop van de woning - mogelijk met een restschuld - als de schuld op einde looptijd niet kan worden geherfinancierd). Daarnaast zijn er risico's voor de financiële stabiliteit. Toezichthouders AFM, DNB en ECB spannen zich daarom gezamenlijk al jaren in om deze risico's te beperken. Het afschaffen van de 30-jaarstermijn kan een prikkel wegnemen voor huishoudens om hun aflossingsvrije schuldposities af te bouwen. Dat zal langs andere weg moeten worden geadresseerd. Onderzocht zou kunnen worden of het versoberen van het overgangsrecht voor aflossingsvrije hypotheken een optie is. Hiermee zou een prikkel worden ingebouwd voor huishoudens om hun aflossingsvrije hypotheek om te zetten naar een annuïtaire hypotheek of deze uit eigen middelen af te lossen.

Samenvattende overwegingen bij beleidsaanbevelingen

Aanpassingen aan de eigenwoningregeling kunnen verschillende doelen dienen. Het gewenste (hoofd)doel bepaalt ook welke fiche(s) de voorkeur zou(den) moeten genieten. Andere doelen kunnen ook langs andere, niet-fiscale wegen worden bereikt. Mogelijke doelen zijn in elk geval:

[269] *Berekeningen op basis van DNB RRE data*

- Complexiteitreductie van de fiscale deelregelingen (doenlijk, uitvoerbaar, juridisch houdbaar)
- Minder verstoring van de woningmarkt (inclusief gelijkere behandeling huurders en kopers)
- Een robuustere belastinggrondslag met lagere tarieven (en een lagere lastendruk op arbeid)
- Een meer neutrale fiscale behandeling van verschillende vermogensvormen
- Financiële stabiliteit en hoge schuldenlast tegengaan

Het afbouwen van de hypoheekrenteaftrek (fiche E02) is een optie die budgettaire derving van de eigenwoningregeling het meest beperkt. Dit verkleint de verschillen tussen kopers en huurders op de woningmarkt. Binnen de groep woningbezitters worden recente woningeigenaren fors geraakt, terwijl woningbezitters met weinig schulden of box-3 vermogen er nauwelijks last van hebben. Dit betekent ook relatief grotere koopkracht- en herverdelingseffecten. Door het geleidelijk afbouwen van de hypotheekrenteaftrek zal het afschaffen van de drie complexe deelregelingen relatief goedkoper zijn. In deze variant wordt de eigen woning netto belast. Het bestaan van een eigenwoningforfait zonder aftrekmogelijkheid staat echter op gespannen voet met de bronnentheorie binnen de inkomstenbelasting. Dat betekent dat opbrengst van de "bron" eigen woning volledig belast wordt, terwijl de kosten voor het financieren van die bron - in tegenstelling tot de financieringskosten van andere inkomensbronnen - niet in aftrek kunnen worden gebracht. Onderzocht zou moeten worden of dit juridisch houdbaar is.

Het verhogen van het eigenwoningforfait (fiche E01) is een optie waarbij het effect op de verdere stijging van de huizenprijzen kleiner is en starters relatief het meest geholpen zijn. De negatieve inkomenseffecten zijn ook minder groot dan bij de afbouw van de hypotheekrenteaftrek. Koopstarters met relatief veel aftrekbare schuld ondervinden minder nadeel van verhoging van het eigenwoningforfait dan van een verlaging van de hypotheekrenteaftrek. De reden hiervoor is dat koopstarters doorgaans vaker woningen bezitten met een relatief lagere WOZ-waarde. Voor huishoudens met woningen met een relatief hogere WOZ-waarde en grotendeels afgeloste schulden is het effect van het verhogen van het EWF (zeker in combinatie met afbouw Wet Hillen) veel grote ten opzichte van koopstarters. Omdat de aftrekpost blijft bestaan, blijft het evenwel relatief aantrekkelijk om (hoge) schulden aan te gaan en om te voldoen aan de voorwaarden voor aftrek. De complexiteit van de eigenwoningregeling blijft daarmee stand.

Het defiscaliseren van de eigen woning (fiche E03) leidt tot het schrappen van de expliciete fiscale subsidie op de eigen woningen. Dit leidt tot minder verstoringen op de woningmarkt. Wel blijft er sprake van een impliciete subsidie: in deze variant wordt de eigen woning immers niet meer belast in de inkomstenbelasting. De eigen woning blijft daarmee fiscaal aantrekkelijker dan andere vormen van vermogen en het evenwichtiger belasten van de eigen woning in de toekomst wordt hierdoor moeilijker. Huishoudens met een dure woning profiteren daarnaast van het wegvallen van de villabelasting en – als de eigenwoning niet wordt uitgesloten van box 3 - de mogelijkheid om via het opvoeren van de rente het belastbare box 3 vermogen te verlagen.

Naast versobering van de fiscale subsidie, beogen de fiches ook om de eigenwoningregeling minder complex en beter uitvoerbaar te maken. In de doorgerekende fiches (E01, E02 en E03) is de versobering van de eigenwoningregeling steeds gecombineerd met het afschaffen van de 30-jaarstermijn. Door de regeling in zijn geheel te versoberen, is het afschaffen van de 30-jaarstermijn namelijk ook minder kostbaar. Omdat in fiche E02 en E03 de gehele hypotheekrenteaftrek wordt uitgebouwd, vervallen hierin ook automatisch aan het eind van de transitieperiode de fiscale aflossingseis en de bijleenregeling. In fiche E01 blijft de hypotheekrenteaftrek bestaan, maar wordt aangeraden om nader te onderzoeken of de

bijleenregeling afgeschaft kan worden en de toetsing van de fiscale aflossingseis kan worden versimpeld. Nader onderzoek is nodig omdat de bijleenregeling en aflossingseis, naast beperking van de budgettaire derving, ook een belangrijke functie vervullen in het beperken van overmatige schuldenopbouw bij huishoudens.

Tabel 15 Beleidsaanbevelingen beter functionerende woningmarkt

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Eigenwoningregeling E01	Verhogen EWF in stapjes van 0,1%, afschaffen 30-jaarstermijn en onderzoek naar bijleenregeling en versimpeling fiscale aflossingstoets	€ 3.434 miljoen structureel
Eigenwoningregeling E02	Volledig afbouwen HRA in 20 jaar en afschaffen 30-jaarstermijn	€ 6.850 miljoen structureel
Eigenwoningregeling E03	Defiscaliseren eigen woning en afschaffen 30-jaarstermijn: de HRA en EWF worden in stapjes van 20 jaar afgebouwd	€ 2.723 miljoen structureel

9. Het verbeteren van klimaat en milieu

Kernboodschappen

- Belastingen leveren samen met emissiehandel, normeren, subsidiëren en faciliteren een belangrijke bijdrage aan effectief klimaat- en milieubeleid. Dit is nodig om aan nationale en internationale verplichtingen te voldoen.
- Het Europese en Nederlandse belastinginstrumentarium gericht op uitstoot van broeikasgassen is uitgebreid en voor een aantal sectoren, zoals de industrie en glastuinbouw, zijn voor de 2030 sectordoelstelling slechtst beperkte aanpassingen nodig. De focus kan steeds meer liggen op de klimaatdoelen na 2030.
- Met name het beprijzen van methaan- en stikstofemissies in de landbouw is noodzakelijk om de reductiedoelstellingen te realiseren. Momenteel is reductie van emissies nog niet geborgd. Een rechtensysteem of nieuwe belastingen kunnen dit effectief verwezenlijken.
- Het beprijzen van broeikasgasemissies in de scheep- en luchtvaart is nu onvoldoende. Het liefst gebeurt dit internationaal. Op nationaal niveau is de vliegbelasting een effectief instrument.
- Hervormingen in de energiebelastingen en autobelastingen zijn wenselijk om aansluiting bij Europees beleid te bewerkstelligen, robuustheid van de belastingopbrengst te bevorderen en de klimaatdoelen te verwezenlijken. Dit kan door in de energiebelasting rekening te houden met het emissiehandelssysteem (ETS 1 en ETS 2) en het veranderend energiesysteem, en in de autobelastingen door een systeem van Betalen naar Gebruik te introduceren.
- De inzet van belastingen vraagt extra aandacht voor flankerend sociaal beleid, de tijdbestendigheid van de belastingopbrengst en doenlijkheid en uitvoerbaarheid.
- Verstandig afbouwen van fossiele subsidies vraagt een weging van de klimaat- en milieueffecten, het weglekrisico, kansen voor nieuwe bedrijvigheid, lasteneffecten, en juridische mogelijkheden. Dit hoofdstuk legt fossiele subsidies langs deze aspecten langs de meetlat en doet voorstellen voor geschikte afbouwpaden.

9.1 Maatschappelijke opgave

Nederland staat voor de opgave om de economie in balans te brengen met de leefomgeving. Intensieve industrie en landbouw – sterk gebaseerd op fossiele brand- en grondstoffen – tasten de gezondheid van de planeet, mensen, dieren en planten in ernstige mate aan. De uitstoot van broeikasgasemissies warmt de aarde op met alle negatieve gevolgen van dien. Intensieve landbouw bedreigt via de uitstoot van stikstof en andere broeikasgassen onze gezondheid, de diversiteit van het leven op aarde. Met andere woorden: onze gezondheid staat onder druk door de intensieve manier waarop wij de aarde gebruiken.

Het beperken van de opwarming van de aarde vereist een forse beperking van de uitstoot van broeikasgassen. In 2015 heeft de Europese Unie mede namens Nederland het Klimaatakkoord van Parijs ondertekend. Doel van het akkoord is om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met een streven om het beperkt te houden tot 1,5 graad Celsius. Nederland heeft in de Klimaatwet een doelstelling vastgelegd van 55% reductie van

broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van het niveau in 1990. Uit de meest recente Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat het streefdoel van 55%-reductie voor het eerst binnen bereik ligt (46–57% emissiereductie), maar nog niet met voldoende zekerheid wordt gehaald.[270] Hiervoor is aanvullend beleid nodig.[271] Naast het tussendoel voor 2030 is er toenemende aandacht voor een mogelijk extra nationaal en Europees tussendoel voor 2040. De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) adviseert dat Nederland zich richt op 90%-95% netto emissiereductie in 2040.[272] Het doel in de Nederlandse klimaatwet is om klimaatneutraal te zijn in 2050 en netto negatieve emissies te bereiken daarna.

Daarnaast staat Nederland voor verschillende opgaven om de leefomgeving (milieu) van mens en dier te verbeteren. Zo bevat het Schone Lucht Akkoord afspraken om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren en daarmee gezondheidswinst te boeken.[273] Ook is het voor de verbetering van de staat van de Natura 2000-gebieden noodzakelijk om de daling van de stikstofdepositie te versnellen. De Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water geven aanleiding tot (aanvullende inspanningen) voor de kwaliteit van ons grond- en oppervlaktewater. Ook heeft Nederland zich als doel gesteld om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben om de milieueffecten van grondstoffengebruik en de afhankelijkheid van andere landen voor de levering van grondstoffen te beperken. Voor zowel de klimaat- als de milieuopgave geldt dat er nog veel werk gedaan moet worden om op koers te raken of te blijven.

Dit hoofdstuk gaat in op mogelijkheden om het belastingstelsel verder te laten bijdragen aan de maatschappelijke opgaven op het domein van klimaat en milieu. Paragraaf 9.2 licht toe welke instrumenten de overheid kan inzetten en wat daarbij de rol is van belastingen. Paragraaf 9.3 gaat daarbij in op de mate van beprijzing in het huidige stelsel. In paragraaf 9.4 gaan we in op uitdagingen in specifieke (klimaat)domeinen. Paragraaf 9.5 legt tot slot de meest kansrijke maatregelen gericht op de klimaat- en milieudoelen in samenhang uit.

9.2 Rol fiscaliteit

Belastingen zijn een effectief instrument om vervuilend gedrag te ontmoedigen. Belastingen zijn geschikt om negatieve externe effecten van activiteiten van bedrijven en burgers te beprijzen. Het gaat hierbij om gedrag van huishoudens en bedrijven dat negatieve effecten heeft voor anderen en de natuur. Deze negatieve effecten nemen bedrijven en burgers niet automatisch mee bij hun keuze de vervuilende activiteit te ondernemen. Daarmee dreigt overproductie. Via de belasting kan de vervuiling voor de vervuiler een prijs krijgen ('de vervuiler betaalt') en wordt in potentie een effectieve prikkel gegeven om het vervuilend gedrag te verminderen. Als de hoogte van de belasting juist is afgestemd op de externe kosten, daalt de vervuilende productie naar een niveau waarop maatschappelijke kosten en baten beter op elkaar zijn afgestemd. Beprijzen heeft daarnaast het voordeel dat de overheid de budgettaire opbrengst kan inzetten om de lasten elders te verlichten of om uitgaven te financieren.

Het beprijzen van externe effecten vermindert bovendien de verstorende werking van het belastingstelsel. Belastingen gericht op het beprijzen van negatieve externe effecten zijn gericht op het oplossen van een marktfalen. Dit type heffing ontspringt daarmee de verstorende effecten die belastingheffing op arbeid, kapitaal of consumptie teweegbrengen. De opgehaalde

[270] *PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2023, 2023.*
[271] *Rijksoverheid, Keuzewijzer klimaat en energie, 2023.* Met de term "aanvullend beleid" wordt bovendien bedoeld dat het "voorgenomen beleid" (zoals Betalen naar Gebruik) doorgang vindt.
[272] *Wetenschappelijke Klimaatraad, Met iedereen de transities in, 2023*
[273] *Rijksoverheid, Schone lucht akkoord, 2020*

middelen kunnen ingezet worden om dit soort verstorende belastingen te verlagen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 wordt de belastingmix efficiënter waardoor de (brede) welvaart stijgt.

Een goede beleidsmix combineert beprijzen, normeren, subsidiëren en faciliteren. Naast beprijzen via belastingen heeft de overheid ook andere instrumenten tot zijn beschikking om gedrag te beïnvloeden. Belastingheffing is niet altijd de meest doeltreffende of doelmatige keuze. Door *subsidiëring* is het mogelijk om specifieke, duurzame alternatieven in een vroege fase van ontwikkeling op te schalen, bijvoorbeeld om leereffecten te stimuleren. Door *normering* kan de overheid grenzen aan gedrag stellen of een duidelijk alternatief voor vervuilend gedrag dwingend opleggen. Op die manier moeten bijvoorbeeld ook hogere inkomens, die de kosten van beprijzing anders wellicht voor lief nemen, hun gedrag aanpassen. Ook heeft de overheid een rol in het *faciliteren* van het gewenste gedrag. Dit bijvoorbeeld door het organiseren van noodzakelijke infrastructuur die niet als vanzelf van de grond komt en in het geven van het goede voorbeeld. Daarnaast zijn er, naast belastingen, ook andere vormen van *beprijzen*. Emissiehandel is daarvan het meest prominente voorbeeld. Deze verschillende instrumenten sluiten elkaar niet uit en kunnen elkaar versterken. Zo is een subsidie voor een duurzaam alternatief (bijvoorbeeld warmtepomp) erbij gebaat dat bij het niet-duurzame alternatief (bijvoorbeeld gasgestookte ketel) de externe effecten adequaat beprijsd worden. Tegelijkertijd kunnen verschillende instrumenten ook tegen elkaar in werken en hoeft een goede beleidsmix daarmee niet alle instrumenten te bevatten. Zo maakt de Europees verplichte bijmengverplichting het minder noodzakelijk om biobrandstoffen separaat te belasten.

De inzet van het belastingstelsel voor het bereiken van maatschappelijke doelen kent ook een aantal belangrijke aandachtspunten, met name op het vlak van herverdeling. Niet alle burgers of bedrijven hebben de mogelijkheid om hun vervuilend gedrag aan te passen. Zij krijgen in dit geval te maken met de volle belastingverhoging. In veel gevallen in het verleden zijn corrigerende heffingen geïntroduceerd als onderdeel van een bredere (belasting-)hervorming waarbij burgers en bedrijven zijn gecompenseerd, bijvoorbeeld door een lagere inkomstenbelasting of verhoging van verduurzamingssubsidies. De gedachte is daarbij dat het reële inkomen van burgers in totaal gemiddeld genomen niet verandert, maar dat de relatieve prijs van vervuilend gedrag wel stijgt ten opzichte van alternatieven (substitutie-effect). Zo gaat de gemiddelde persoon er dus niet op achteruit, maar wordt wel financieel aangespoord om te verduurzamen. Desondanks staan corrigerende heffingen politiek en maatschappelijk onder druk vanwege het lastenverhogend effect dat zij kunnen hebben op specifieke, kwetsbare huishoudens. Voor sommige huishoudens zijn vervuilende activiteiten namelijk een relatief groot deel van hun noodzakelijke bestedingen, waardoor beprijzing hen relatief hard treft.[274] Maatschappelijke verandering vraagt dan ook voortdurend aandacht voor de herverdelende werking van zowel het belastingstelsel in brede zin als van het algehele overheidsbeleid (zie hoofdstuk 3 en 4).

De opbrengst van corrigerende heffingen bij de vervuiler is niet altijd een robuuste financieringsbron voor de overheid. Wanneer gewenste alternatieven door een corrigerende heffing worden ontwikkeld en breed worden ingezet, vermindert of verdwijnt de beprijsde activiteit. Daarmee neemt de belastinggrondslag af en dus ook de belastingopbrengst. Dit vormt een fundamentele spanning bij het beprijzen van externe effecten. Hoewel de marktcorrectie vanuit het perspectief van de maatschappelijke welvaart een gewenste ontwikkeling is, vraagt het verkleinen van de grondslag van deze belastingen extra aandacht voor de begroting. De uitgaven van de overheid nemen namelijk niet automatisch even veel af. Voor het ándere doel van het belastingstelsel – het structureel financieren van de overheidsuitgaven of lastenverlichting elders –

[274] *Zie de discussie over inflatie-ongelijkheid in CPB, Centraal economisch plan 2022, 2022.*

zijn deze heffingen dus minder geschikt. Dit maakt het risicovol om de belastingmix in grote mate afhankelijk te maken van corrigerende heffingen, bijvoorbeeld via het toepassen van een grootschalige schuif van belasting op arbeid naar belastingen op vervuilend gedrag.

Het is zaak te voorkomen dat de complexiteit van het belastingstelsel sterk toeneemt. Het precies willen sturen op gedrag heeft als risico dat het belastingstelsel moeilijker uitlegbaar en uitvoerbaar wordt. Het aantal verschillende specifieke belastingen zal snel uitbreiden wanneer ieder maatschappelijk probleem voor iedere groep bedrijven en burgers apart wordt beprijsd. Bovendien dienen deze belastingen ook regelmatig herzien te worden naarmate de maatschappelijke transitie voortzet. Naast nieuwe maatregelen worden daarom ook voorstellen gedaan om bestaande fiscale regelingen af te schaffen of te versoberen. Denk bijvoorbeeld aan vrijstellingen in de energiebelasting; hiermee kan zowel het belastingstelsel worden vereenvoudigd als een extra verduurzamingsprikkel worden gegeven. Daarnaast wordt de vormgeving van nieuwe beprijzingsmaatregelen getoetst op uitvoerbaarheid en gekeken hoe de maatregel op de meest eenvoudige manier kan worden vormgegeven.

9.3 Analyse: waar staan we met het beprijzen van klimaat- en milieuschade?

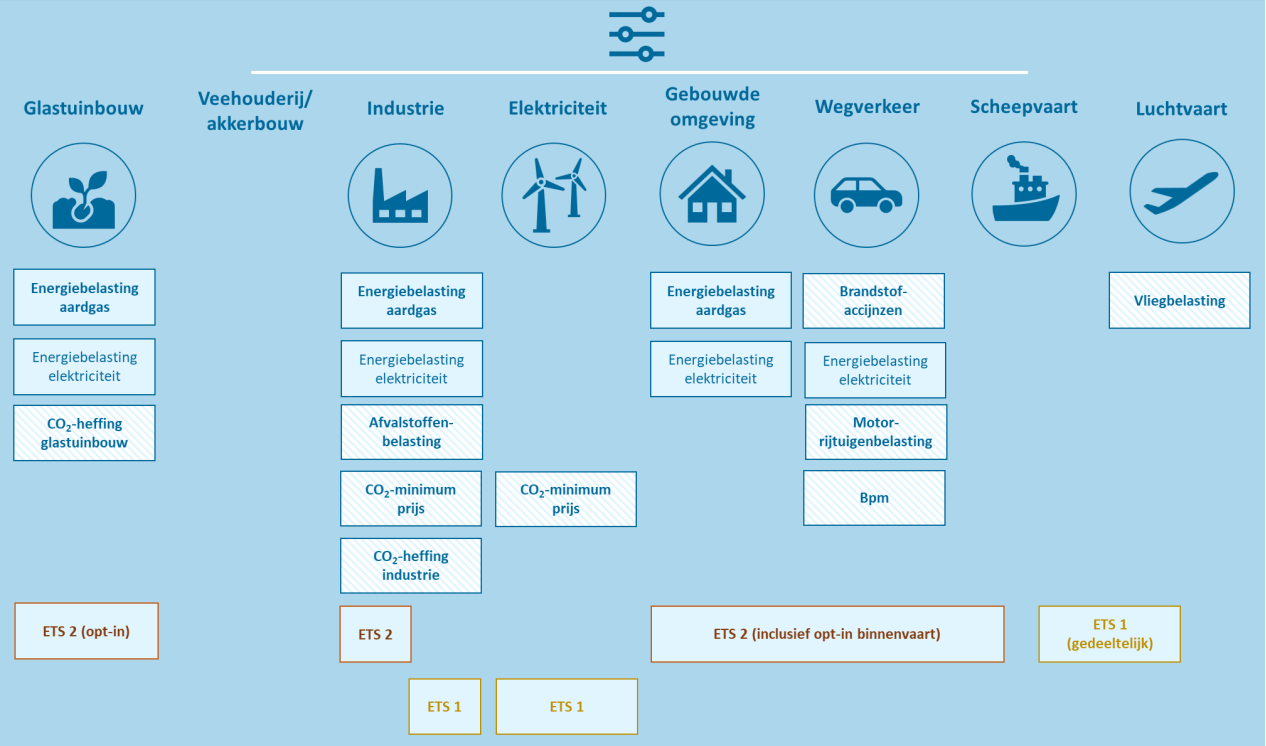
9.3.1 Instrumentenmix klimaat en milieu

Het Europese emissiehandelssysteem (ETS) vormt de basisbeprijzing voor een groot deel van de Nederlandse broeikasgassen. Op Europees niveau worden broeikasgasemissies beprijsd via het Europese emissiehandelssysteem (ETS1). Bedrijven die onder ETS1 vallen, moeten jaarlijks voldoende emissierechten inleveren om broeikasgassen uit te mogen stoten. Deze rechten zijn beperkt beschikbaar en vrij verhandelbaar in de EU. Hierdoor ontstaat een marktprijs voor emissierechten die partijen prikkelt om hun uitstoot te verlagen. Op dit moment geldt het ETS1 alleen voor de zware industrie, elektriciteitsproductie, intra-EU luchtvaart en vanaf 2024 ook voor de zeescheepvaart. Het aantal rechten neemt jaarlijks af en na 2040 worden bij ongewijzigd beleid geen nieuwe emissierechten meer uitgegeven. Dit betekent dat de zware industrie en elektriciteitssector hun uitstoot dan tot vrijwel nul moeten hebben gereduceerd. Daarnaast komt er per 2027 een tweede handelssysteem (ETS2) dat gaat gelden voor de levering van fossiele brandstoffen aan de gebouwde omgeving, wegverkeer en niet-ETS1-bedrijven. In het voorjaar van 2024 moet een definitief besluit worden genomen over een opt-in mogelijkheid, waarbij de levering van alle fossiele brandstoffen aan álle partijen anders dan ETS1-bedrijven onder ETS2 wordt gebracht (zie kader 'Opt-in mogelijkheid Europees emissiehandelsysteem). Het uitgebreide en aangescherpte ETS borgt door een snel dalend emissieplafond de Europese klimaatdoelen van 2050. Het ETS vormt hiermee de basis van de CO_2-beprijzing, waar nationaal beleid op aanvult.

Op nationaal niveau zijn er in aanvulling op het ETS diverse klimaatbelastingen. Figuur 39 biedt een overzicht van de verschillende nationale belastingen. Nederland kent in internationaal perspectief relatief hoge belastingen op fossiele brandstoffen. De energiebelasting belast een deel van het aardgas- en elektriciteitsgebruik. De brandstofaccijns belast minerale oliën zoals diesel en benzine. Ook voor de verbranding van kolen is een separate belasting, hoewel het grootste deel van kolenverbruik (o.a. voor elektriciteitsproductie en staalproductie) hiervan is vrijgesteld. Deze belastingen zijn in het verleden geïntroduceerd zijn om energie te besparen en overheidsinkomsten te genereren. Ze gelden nu ook als belangrijke instrumenten om de verbranding van fossiele brandstoffen en daarmee de uitstoot van broeikasgasemissies te verminderen. Verder heeft Nederland een aantal mobiliteitsbelastingen. De motorrijtuigenbelasting

(mrb) belast het bezit van personen-en bestelauto's, waarbij emissievrije auto's tot 2025 volledig zijn vrijgesteld. De belasting op personenauto's en motorrijtuigen (bpm) belast de aanschaf van nieuwe personen- en bestelauto's (vanaf 2025 ook voor ondernemers). In 2026 wordt de vrachtwagenheffing geïntroduceerd als vervanging voor het Eurovignet. Sinds 2021 kent Nederland een nationale vliegbelasting voor alle vertrekkende passagiers van Nederlandse luchthavens. Tot slot zijn de laatste jaren een aantal sectorspecifieke CO_2-heffingen ingevoerd. Sinds 2021 bestaat een nationale CO_2-heffing industrie en vanaf 2025 een CO_2-heffing voor de glastuinbouw. Beide heffingen hebben als doel om een specifiek sectorklimaatdoel te borgen. Ook is er een minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking die een minimale CO_2-prijs bij elektriciteitsproductie garandeert bij grote elektriciteitsproducenten.

Figuur 39 Overzicht beprijzingsinstrumenten (deels) gericht op broeikasgasemissies



Tot slot is er een beperkt aantal nationale heffingen gericht op het milieu.
Bovengenoemde belastingen op fossiele brandstoffen en mobiliteit ontmoedigen niet alleen de uitstoot van broeikasgasemissies, maar beprijzen ook ander vervuilend gedrag. Zo gaat de verbranding van fossiele brandstoffen ook gepaard met de uitstoot van stikstof en fijnstof. Mede daarom bevat de mrb een fijnstoftoeslag. Mobiliteit gaat niet alleen gepaard met de verbranding van fossiele brandstoffen, maar ook met geluidsoverlast, congestie en gezondheidsrisico's. Naast reeds genoemde belastingen is er een beperkt aantal belastingen die aanzetten tot zuinige inzet van grondstoffen. Zo wordt het gebruik van leidingwater (tot 300 m^3 per aansluiting) belast met de leidingwaterbelasting. Verwerkers van afval moeten daarnaast een afvalstoffenbelasting betalen. Dit stimuleert hergebruik van grondstoffen.

Opt-in mogelijkheid Europees emissiehandelssysteem (ETS2)

In aanvulling op het bestaande Europese emissiehandelssysteem, wordt per 2027 een apart emissiehandelssysteem (ETS2) geïntroduceerd voor de CO_2-emissies van de levering

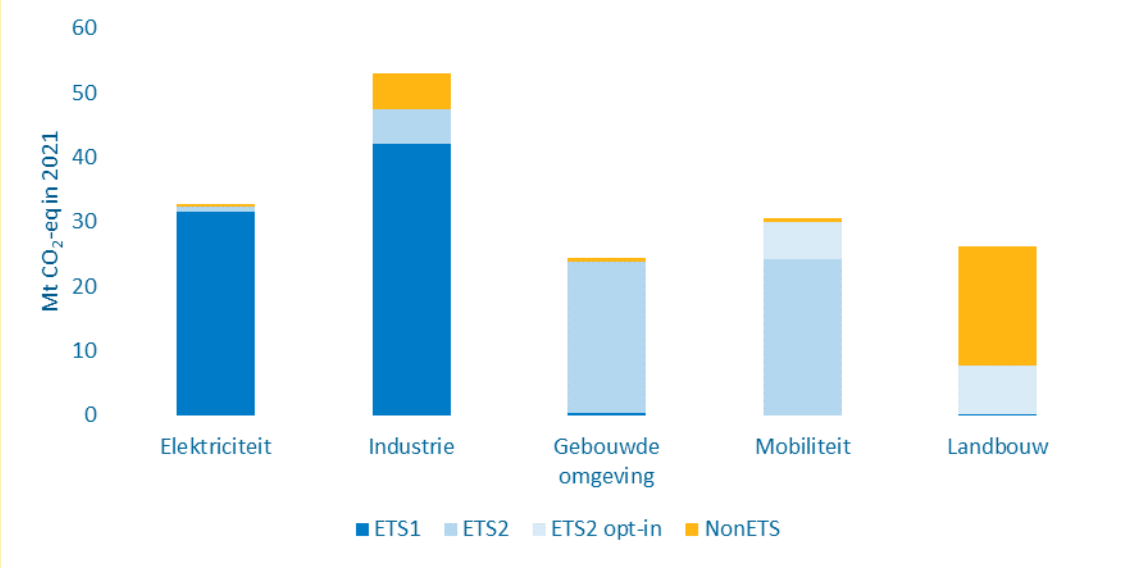
van fossiele brandstoffen aan het wegverkeer, de gebouwde omgeving en niet-ETS1-bedrijven. De prijs van een emissierecht in ETS2 zal tot 2030 naar verwachting maximaal € 45 per ton CO_2 (prijspeil 2020) bedragen. Als de prijs hoger dreigt te worden, dan zullen er meer emissierechten op de markt worden gebracht.

Binnen ETS2 geldt een opt-in mogelijkheid voor lidstaten om de CO_2-emissie van álle geleverde fossiele brandstoffen onder het emissiehandelssysteem te brengen. Voor Nederland zou dit betekenen dat de levering van fossiele brandstoffen aan de volgende sectoren ook onder ETS2 wordt gebracht: stal- en kasverwarming in landbouw en glastuinbouw (circa 7,5 Mton), mobiele werktuigen in de landbouw (1,3 Mton), binnenvaart en visserij (hiervan telt 1,2 Mton mee voor nationaal klimaatdoel), militaire vlieg- en vaartuigen (0,16 Mton) en spoorverkeer (0,06 Mton). De resterende non-ETS broeikasgasuitstoot komt niet door verbranding van fossiele brandstoffen maar ontstaat onder andere door de veehouderij, afvalverbranding, en industriële procesemissies. Figuur 40 geeft dit weer.

De opt-in mogelijkheid heeft als voordeel dat de uitvoering eenvoudiger wordt: er hoeft alleen nog maar onderscheid te worden gemaakt tussen ETS1 en ETS2. Daarnaast wordt hiermee een groter deel van de fossiele emissies onder een aflopend emissieplafond gebracht, dat op Europese schaal borgt dat de emissies richting 2045 naar vrijwel nul gaan.

In het voorjaarspakket klimaat van 2023 is aangekondigd dat Nederland in beginsel gebruik wil maken van de opt-in mogelijkheid. Een definitief besluit moet Nederland voor de zomer 2024 nemen en aan de Europese Commissie laten weten. De extra budgettaire opbrengst is in 2027 circa € 500 miljoen per jaar (excl. eventuele derving van verlaging van andere belastingen). Bij invoering van de opt-in zal bij de glastuinbouwsector gekeken moeten worden naar de interactie met de nationale CO_2-heffing glastuinbouw, dat het nationale restemissiedoel voor deze sector borgt. Naar verwachting is met opt-in een lager tarief van die heffing nodig.

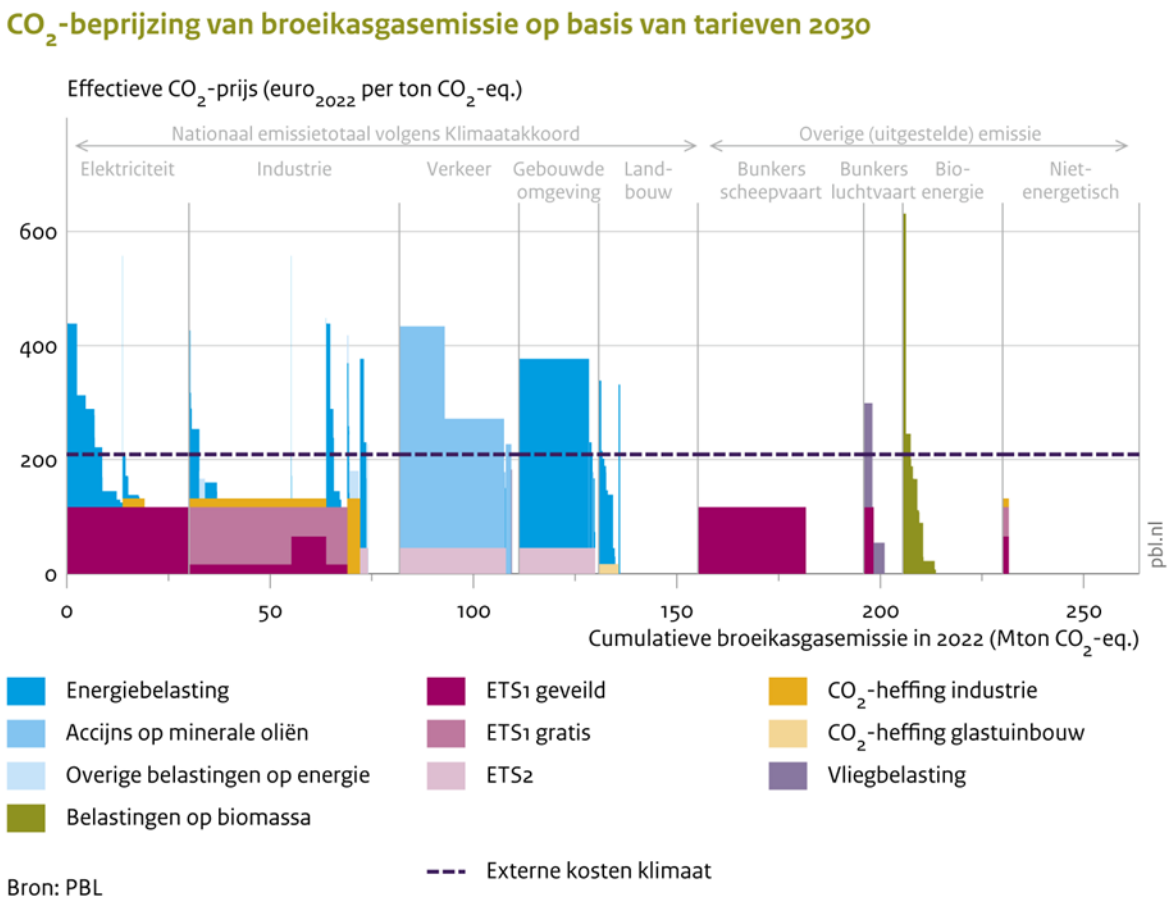
Figuur 40 Beprijzing van Nederlandse broeikasgasemissies onder het ETS (excl. Lucht- en zeevaart)



9.3.2 Beprijzingsniveau broeikasgasemissies

De opgetelde ETS-prijzen en belastingen per ton uitgestoten broeikasgasemissies geven de beprijzingsniveaus binnen de klimaatbeleidsmix. Figuur 41 laat zien in hoeverre de uitstoot van broeikasgasemissies momenteel wordt beprijsd.[275] De horizontale as toont de uitstoot van broeikasgasemissies van verschillende sectoren in 2022 (hoe breder het interval, hoe meer uitstoot). De verticale as laat de optelsom van ETS-prijzen en belastingen per ton uitgestoten broeikasgasemissies zien, op basis van het beleid zoals dat gepland staat voor in 2030. Het weerspiegelt dus al geplande aanscherpingen en nieuw beleid in de pijplijn. Hiervoor is gekeken naar de hoogte en vormgeving van de nationale belastingtarieven conform het door de Eerste Kamer aangenomen Belastingplan 2024 en de ETS-prijs in 2030 volgens de Klimaat & Energieverkenning 2023. De beprijzingsniveaus verschillen tussen sectoren, maar ook binnen sectoren. Bijvoorbeeld omdat niet de gehele sector onder dezelfde regelgeving valt.

Figuur 41 Verwachte beprijzingsniveaus in 2030 van Nederlandse scope-1 emissies in 2022



Een referentieprijs voor broeikasgassen geeft een eerste maatstaf om beprijzingsniveaus te evalueren. In lijn met de methode van CPB en PBL kan voor de bepaling van een referentieprijs worden gekeken naar de omvang van de externe effecten, die onder andere in het handboek milieuprijzen[276] zijn berekend. Gekwantificeerde externe effecten geven

[275] *CPB en PBL, afschaffing fossiele-energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer, 2023*
PBL, Klimaatverandering in de prijzen: actualisatie, 2023
PBL, Klimaatverandering in de prijzen, 2021
[276] *CE Delft, Handboek milieuprijzen 2023, 2023*

de schade van de uitstoot van broeikasgassen aan de maatschappelijke welvaart een prijs. Deze monetaire schade kan als eerste ankerpunt worden gebruikt om de hoogte van beprijzingsmaatregelen vast te stellen. Deze referentieprijs is niet zaligmakend. In de eerste plaats omdat er verschillende methoden beschikbaar zijn om een referentieprijs voor broeikasgassen vast te stellen. Zo berekent het handboek milieuprijzen de referentieprijs op verschillende manieren en gaat het om een generieke CO_2-prijs die niet expliciet gekoppeld is aan de Nederlandse klimaatopgave. Daarbij, zoals eerder gesteld, is beprijzing slechts één van de instrumenten om klimaatdoelen te behalen. Als bijvoorbeeld in een bepaalde situatie gekozen wordt voor normering in plaats van beprijzing, kan dit leiden tot dezelfde CO_2-reductie, zonder dat sprake is van een expliciete CO_2-prijs op de betreffende emissies. Bij het bepalen van het gewenste niveau van beprijzen, is een nationale analyse van doelbereik, inclusief normering en subsidiëring, zoals via de Klimaat- en Energieverkenning, daarom aan te bevelen. Hierbij dient dan zowel naar de kortere termijn als de langere termijn doelstellingen te worden gekeken. In de tweede plaats omdat de beprijzingsniveaus suggereren dat de hoogte van belastingen uitsluitend afhankelijk is van de mate waarin met de belaste activiteit broeikasgasemissies worden veroorzaakt. Andere beleidsoverwegingen kunnen een lager of juist hoger beprijzingsniveau rechtvaardigen. Zo kan de beprijzing van andere externe effecten (luchtvervuiling, geluidsoverlast) of budgettaire overwegingen een reden zijn om een hoger niveau van beprijzing vast te stellen. Een gebrek aan handelingsperspectief om te verduurzamen of de keuze om de internationale concurrentiepositie van bepaalde sectoren te beschermen, kan juist een reden zijn om een lager niveau van beprijzing vast te stellen.

De planbureaus en CE Delft gebruiken een referentieprijs van € 209 per ton uitgestoten broeikasgassen in 2030.[277] De externe effecten van broeikasgasemissies kunnen worden berekend door te kijken wat de schadekosten (op termijn) van één ton broeikasgassen weergeeft, of door te kijken naar de preventiekosten. Een benadering gericht op preventiekosten sluit beter aan bij de *governance* van klimaatbeleid, waarbij de hele beleidsmix gericht is op het expliciete ambitieniveau zoals verankerd in de Klimaatwet. Op basis van een IPCC-berekening die het dichtst aansluit bij de huidige mondiale doelstelling (opwarming beperken tot 1,5 graad met beperkte "overshooting"), heeft CE Delft de externe effecten van de uitstoot van broeikasgassen beprijsd op € 209 in 2030 per CO_2-equivalent (prijspeil 2022), oplopend naar ruim meer dan € 400 in 2050.

In een groot deel van de sectoren ligt er een solide basis van beprijzing voor het bereiken van de klimaatdoelstelling voor 2030. Figuur 41 laat zien dat er in de sectoren elektriciteit, industrie, verkeer en gebouwde omgeving sprake is van een solide basis van beprijzing: een groot deel van de emissies in betreffende sectoren wordt in meer of mindere mate beprijsd. De meeste emissies van de elektriciteitssector en industrie vallen onder ETS1, waarbij geleidelijk steeds meer emissierechten worden geveild in plaats van gratis weggegeven. Aanvullende nationale borging wordt geboden via de CO_2-heffing industrie, energiebelasting en de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Emissiereductie in de glastuinbouw (zichtbaar bij de sector landbouw) wordt geborgd via de CO_2-heffing glastuinbouw, en voor de sector zal de energiebelasting ook na 2030 gaan toenemen door het aflopende verlaagde tarief. Emissies uit verkeer en gebouwde omgeving worden op dit moment grotendeels nationaal beprijsd. Het beprijzingsniveau verschilt ook tussen deze sectoren. Hier zijn verschillende redenen voor aan te voeren. Zo is de industrie (lage beprijzing) gevoeliger voor weglekeffecten door concurrentie uit het buitenland dan de sectoren mobiliteit en gebouwde omgeving (hoge beprijzing).

[277] *In een recente publicatie ('Afschaffing fossiele energiesubsidies: eerder een hersenkraker dan een no-brainer') gaan PBL en CPB uit van een referentieprijs van 130 euro/ton CO2. Deze referentieprijs geldt echter voor 2021, terwijl in onderhavig rapport wordt gekeken naar 2030. De analyse in dit rapport is gebaseerd op een nieuwe analyse van het PBL. PBL zal binnenkort een uitgebreidere toelichting hierop publiceren, waarin ook het verschil in referentieprijs zal worden toegelicht.*

De fiscale klimaatbeleidsmix gericht op het 2030-doel voor de sectoren elektriciteit, industrie, glastuinbouw en gebouwde omgeving is grotendeels op orde. Hierbij is wel nader onderzoek naar de benodigde CO2-prijs nodig en moeten ook keuzes worden gemaakt voor na 2030. Volgens de klimaatwet zal een nieuw klimaatplan voor de periode 2026-2035 moeten worden vastgesteld. Verlenging van de CO_2-heffingen industrie en glastuinbouw, nu geënt op de klimaatdoelen voor 2030, kan daarbij worden overwogen. Daarnaast is ook in de andere sectoren aanscherping van het fiscaal instrumentarium na 2030 en ook deels vóór 2030 nodig (zie paragraaf 9.4). Hierbij staat iedere sector voor specifieke uitdagingen wat betreft de energie- en klimaattransitie, wat aanpassing van het fiscaal instrumentarium wenselijk maakt. In de energiemarkten dient een geleidelijke transitie plaats te vinden naar groene energiedragers. De beprijzingsverschillen tussen energiedragers kunnen hierbij de transitie versnellen of juist vertragen. Een separaat tarief voor waterstof kan hierbij worden overwogen (zie paragraaf 9.4.4). Figuur 41 laat zien dat een deel van de broeikasgasemissies van de industrie nog onbeprijsd zijn. Het bestaat onder andere uit uitstoot van methaan bij stortplaatsen, rioolwaterzuivering en de chemie. Nader onderzoek is nodig om te bezien of beprijzing behulpzaam kan zijn in de reductie van deze broeikasgassen (zie paragraaf 9.4.6). De introductie van ETS2 verhoogt het beprijzingsniveau voor de gebouwde omgeving, het wegverkeer, niet-ETS1-bedrijven en mogelijk overige sectoren zoals de glastuinbouw en binnenvaart. De energiebelasting en accijnzen kunnen vanuit het klimaatperspectief mogelijk worden verlaagd, indien uit nader onderzoek blijkt dat de totale CO_2-prijs hoger is dan wat nodig is voor de nationale reductiedoelstelling (zie paragraaf 9.5).

Voor wegverkeer geldt eveneens dat de basis staat, maar aanpassingen nodig zijn om het 2030-doel te behalen. In het wegverkeer kan de klimaattransitie worden versneld door via aanpassingen in de bpm en mrb de aanschaf van emissievrije auto's aantrekkelijker te maken en door via de invoering van Betalen naar Gebruik een extra prikkel te geven om het aantal fossiele kilometers te verminderen (zie paragraaf 9.4.3).

In de veehouderij zijn emissies nog geheel niet beprijsd en kunnen nieuwe belastingen helpen de reductiedoelstellingen te bereiken. Figuur 40 laat zien dat ook de landbouw een forse bijdrage levert aan de uitstoot van broeikasgassen. De uitstoot van koolstofdioxide door de glastuinbouw is hierbij beprijsd. Dit geldt echter niet voor de uitstoot van methaan en lachgas met name door de veehouderij. Daar komt bij dat de veehouderij ook bijdraagt aan de uitstoot van stikstof, de verontreiniging van lucht, bodem en water en een groot ruimtelijk beslag inneemt (zowel nationaal als internationaal voor het veevoer). De externe kosten in deze sector zijn hierdoor hoog. Vooralsnog ontbreekt echter een vorm van beprijzing in de veehouderij. Nieuwe heffingen zoals een emissieheffing voor de veehouderij kunnen een bijdrage leveren aan de reductie van broeikasgasemissies (methaan en lachgas) in de veehouderij (zie paragraaf 9.4.1).

Nederland speelt een belangrijke rol in de bunkering van fossiele brandstoffen, maar voor aanpassing van hiervoor geldende belastingvrijstellingen is beleid in internationaal verband nodig. De verbranding van fossiele brandstoffen door binnen-, zee- en luchtvaart levert een belangrijke bijdrage aan de wereldwijde klimaatproblematiek. Slechts een beperkt deel van de hiermee gepaard gaande broeikasgasemissies valt onder de nationale klimaatdoelstellingen. Tegelijkertijd is Nederland wel een belangrijke plek waar schepen en vliegtuigen fossiele brandstoffen bunkeren (opslag). Het unilateraal introduceren van heffingen op het bunkeren van fossiele brandstoffen is vaak in strijd met internationaal gemaakte afspraken en bovendien weinig doeltreffend. Het bunkeren van fossiele brandstoffen kan namelijk veelal ook gemakkelijk in een ander land plaatsvinden. Het afschaffen van belastingvrijstellingen voor bunkerbrandstoffen kan

dan ook het beste in internationaal verband worden ondernomen, waarbij aanpassing van de Akte van Mannheim en het Gasolieprotocol voor de binnenvaart het eerste aangrijpingspunt biedt. Als alternatief voor het beprijzen van de bunkerbrandstoffen, kunnen de emissies in de luchtvaart ook effectief worden beprijsd via aanscherping van de nationale vliegbelasting (zie paragraaf 9.4.2).

Bijmengverplichtingen en subsidies zijn belangrijk bij het stimuleren van het gebruik van bio-energie en negatieve emissies. De verbranding van bio-energie leidt ook tot broeikasgasemissies. Deze broeikasgasemissies worden zowel internationaal als nationaal niet tot de klimaatdoelstelling gerekend. Dit aangezien deze koolstoffen afkomstig zijn van planten en daarmee relatief kortgeleden aan de atmosfeer onttrokken zijn. Het gebruik van bio-energie wordt in Nederland met name aangemoedigd door bijmengverplichtingen. Wanneer de broeikasgasemissies die vrijkomen bij de verbranding van bio-energie worden afgevangen of broeikasgassen direct uit de atmosfeer worden gehaald, dan is er sprake van zogenoemde negatieve emissies. Koolstofverwijdering moet in de toekomst een belangrijke bijdrage gaan leveren aan klimaatneutraliteit in 2050 (zie het kader 'koolstofverwijdering').

Koolstofverwijdering

Koolstofverwijdering is nodig om uitstootoverschrijdingen en moeilijk te vermijden restemissies uit te balanceren. Koolstofverwijdering is de enige methode waarmee dit bereikt kan worden, omdat de uitstoot hiermee deels wordt teruggedraaid. Dit kan ook bijdragen aan het kosteneffectief bereiken van de klimaatdoelen. In een kosteneffectieve mix gaat het voor Nederland in 2050 om jaarlijks ca. 10-40 Mton, oftewel 5-20% van onze 1990-uitstoot. Dit vereist nog een enorme opschaling. Afhankelijk van Europese beleidskeuzes is het mogelijk dat een deel hiervan voor Nederland in andere EU-landen plaatsvindt. Het is van groot belang dat koolstofverwijdering niet ten koste gaat van emissiereductie.

Koolstofverwijderingsbeleid is complex. Zowel de technologische ontwikkeling als het beleid is wereldwijd in een vroege ontwikkelfase. Normerend beleid vindt al enigszins plaats (binnen de EU bijvoorbeeld in LULUCF), maar markontwikkeling is tot dusver vrijwel volledig beperkt tot de innovatie en opschaling door middel van de vrijwillige koolstofmarkt. Koolstofverwijdering omvat zeer variërende methoden voor koolstofverwijdering en doeleinden voor gebruik, waarbij nog fundamentele keuzes moeten worden gemaakt.[278]

Koolstofverwijdering kan niet door directe beprijzing tot stand komen, maar andere ingrepen zijn wel mogelijk. Dit omdat koolstofverwijdering een positieve externaliteit is, die zonder overheidsingrepen niet te veel maar juist te weinig tot stand komt, wat als gevolg heeft dat koolstofverwijdering zelf belasten niet zorgt voor de gewenste uitkomst. Andere ingrepen – zoals normering of subsidiëring – vormen daarmee een logischer aangrijppunt. Ook kan worden gekozen om koolstofverwijdering middels een aftrekpost van een andere belasting tot stand te laten komen. Voordat dit uitgewerkt kan worden in concrete maatregelen, is verder onderzoek echter nog nodig.[279]

[278] *Bijvoorbeeld over wanneer verwijderingscertificaten mogen worden gebruik als compensatieclaim of bijdrageclaim.*
[279] *Rijksoverheid, Keuzewijzer Klimaat en Energie, 2023*

9.3.3 Beprijzingsniveau milieu

Bij overige milieuproblemen ligt de nadruk in de beleidsmix momenteel veelal op normering, subsidiëring en facilitering, en minder op beprijzing van externe effecten. De beleidsmix voor het oplossen van de stikstofproblematiek is nog onvoldoende. Milieuproblematiek is vaak lokaler van aard, waarbij ook de verschillende bronnen van milieubeprijzing sterk verschillende karakteristieken kunnen hebben. Momenteel bestaat de beleidsmix specifiek gericht op milieuproblematiek uit subsidies en normen. Beprijzing kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze beleidsmix sterk verbeteren. Beprijzing van externe effecten specifiek op het gebied van milieu speelt echter noch nationaal noch Europees een grote rol.

Beprijzing van broeikasgasemissies levert in veel gevallen gedeelde winst op in het milieudomein. Stikstofemissies en luchtvervuiling worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de verbranding van fossiele brandstoffen. Bestaande heffingen voor CO_2-emissies, fossiele brandstoffen en mobiliteit leveren dus al een bijdrage aan de reductie van stikstofemissies en luchtvervuiling. Verdere reductie kan worden bewerkstelligd door verhoging en/of uitbreiding van deze heffingen. Zo zal de uitbreiding van de CO_2-heffing voor de industrie met een NOx-heffing voor de industrie niet alleen leiden tot verdere ontmoediging van het verbranden van fossiele brandstoffen, maar ook de installatie van filters stimuleren die stikstof kunnen afvangen. Ook binnen de veehouderij is er een sterke samenhang tussen de uitstoot van broeikasgassen en stikstof. Gegeven de samenhang ligt het in de rede om nieuwe heffingen zodanig in te richten dat deze aansluit bij beide transities. Tot slot is een belangrijk deel van de grondstoffentransitie gebaseerd op het vervangen van fossiele grondstoffen door biogrondstoffen, recyclaat en hergebruik (zie figuur 41). Deze koolstoffen komen via het gebruik van kunstmest, verbranding van plastic en zwerfafval ook in het milieu terecht. Op dit moment lijkt het nationaal belasten van niet-energetisch gebruik van fossiele grondstoffen niet opportuun en is een internationale (beprijzings-) aanpak aanbevolen (zie paragraaf 9.4.6).

Ook buitenlandse ervaringen kunnen inspiratie bieden voor verdere ontwikkeling van het belastinginstrumentarium. De problemen die we in Nederland ervaren ten aanzien van het milieu zijn niet uniek. Ook in andere landen wordt gezocht naar de juiste beleidsmix voor de aanpak van milieuproblemen en de plaats van belastingen daarin. Zo blijken Denemarken, Noorwegen en Frankrijk succes te boeken met een gedifferentieerde belasting op gewasbeschermingsmiddelen. Dergelijke ervaringen kunnen ook worden gebruikt om de beleidsmix in Nederland te verrijken.

Fossiele subsidies

De afgelopen tijd is er steeds meer maatschappelijke discussie over 'fossiele subsidies'. Dit zijn financiële en fiscale voordelen voor het (indirect) gebruik van fossiele bronnen. De discussie is complex en gaat niet alleen over het zo effectief mogelijk reduceren van de CO_2-uitstoot, maar ook over het maken van keuzes over wie er wanneer moet bijdragen aan de transitie. De discussie over fossiele subsidies gaat dus niet alleen over de effectiviteit van klimaatbeleid, maar ook over de rechtvaardigheid daarvan. Daarbij bestaan er niet alleen veel verschillende opvattingen over welke verdeling rechtvaardig is, maar door de complexiteit van het klimaatbeleid ook andere beschouwingen over hoe de lasten nu überhaupt verdeeld zijn.

Voor de omvang van de fossiele regelingen kan de inventarisatiemethode of de externe kostenbenadering worden gebruikt. Bij de inventarisatiemethode, toegepast in de Miljoenennota 2024, wordt gekeken welke subsidie-uitgaven en fiscale regelingen (belastingvrijstellingen, verlaagde tarieven etc.) met betrekking tot (indirect) fossiel verbruik er zijn, waarbij de hoogte afhankelijk is van het reguliere belastingtarief. Dit heeft als voordeel dat in beeld wordt gebracht welke (fiscale) regelingen het gebruik van fossiele brandstoffen direct of indirect ondersteunen en biedt hiermee een nuttig inzicht in de regelingen die het beprijzingsniveau verminderen. De externe kostenbenadering van het CPB en PBL helpt meer bij het vaststellen van fossiele subsidies die de energietransitie belemmeren. Bij deze benadering wordt, in tegenstelling tot de inventarisatiemethode wel rekening gehouden met ander beprijzend instrumentarium (zoals het ETS of de vliegbelasting) zodat een beter beeld ontstaat van of vervuilers voldoende betalen voor de klimaatschade die zij veroorzaken.

De Tweede Kamer roept op om scenario's op te stellen voor het afbouwen van fossiele subsidies. Voor (vrijwel alle) maatregelen die in de Miljoenennota als 'fossiele subsidie' zijn aangemerkt worden in de fiches verschillende scenario's voor uitfasering beschreven. Voor elk van deze maatregelen wordt in de fiches in kaart gebracht wat de gevolgen zijn wanneer de regeling zo snel als uitvoeringstechnisch mogelijk (vaak vanaf 2026) wordt afgebouwd, en wanneer deze in 2030 worden uitgefaseerd. Daarnaast worden er in sommige fiches alternatieve scenario's geschetst. Bijvoorbeeld een scenario waarin uitfaseringsdatum na 2030 ligt, of een scenario waarin bij de afschaffing in internationaal verband plaatsvindt. In de fiches worden de effecten beschreven op milieu (CO2-impact), economie, duurzame bedrijven (conform motie Kröger c.s., Kamerstuknummer 32813-1300) en het weglekrisico (conform motie Erkens c.s., kamerstuknummer 36410-XIII-43). De beschreven effecten zijn voornamelijk gebaseerd op bestaande onderzoeksrapporten, waaronder de impactanalyses die met Prinsjesdag met de Tweede Kamer zijn gedeeld. Daarnaast is een nieuw onderzoek uitgevoerd naar de impact op nieuwe, duurzame bedrijven. Dit rapport is bijgevoegd als bijlage 7 bij dit rapport.

Betekenisvolle aanpak van het vraagstuk van fossiele subsidies vereist dat een adequaat beprijzingsniveau als uitgangspunt geldt. De afbouw van fossiele regelingen moet zorgvuldig worden gewogen en moet geen doel op zich zelf zijn, maar in een breder perspectief van het beprijzen van externe effecten en de doelen van het klimaatbeleid worden bezien. Indien geen sprake is van onderbeprijzing, dan is het vanuit klimaatperspectief niet logisch om de regeling af te bouwen. Van onderbeprijzing is sprake als het nationale beprijzingsniveau lager ligt dan de hoogte van de externe kosten zoals berekend door PBL/CPB (€ 209 per ton CO_2 in 2030) of lager ligt dan de hoogte die nodig is om de nationale klimaatdoelen voldoende te borgen. Mocht wel sprake zijn van onderbeprijzing dan heeft het de voorkeur te beprijzen op Europees of mondiaal niveau ten opzichte van nationale beprijzing en levert het ETS hier in veel gevallen reeds een belangrijke bijdrage aan. Alleen wanneer een Europese aanpak (nog) niet mogelijk of voldoende is kunnen nationale heffingen of normeringen worden overwogen. In een aantal gevallen kunnen ook andere beleidsoverwegingen een rol spelen die afbouw rechtvaardigen, zoals een vereenvoudiging van het belastingstelsel, andere verdeling van lasten of het realiseren van een budgettaire opbrengst.

Daarnaast dient te worden overwogen welk instrument het meest effectief is om het beleidsdoel te realiseren. In een aantal gevallen is het denkbaar dat bijvoorbeeld

normerende maatregelen effectiever zijn dan extra beprijzen door een fossiele fiscale regeling af te schaffen, bijvoorbeeld vrijstellingen gericht op non-energetisch gebruik. Een afbouw kan worden vormgegeven op basis van verschillende aspecten:

- *Weglekeffecten en nieuwe bedrijvigheid:* De oorsprong van veel fiscale vrijstellingen betreft de bescherming van het internationale speelveld. Het nationaal afbouwen van fiscale vrijstellingen heeft een negatieve impact op de internationale concurrentiepositie van energie-intensieve bedrijven en leidt in een aantal gevallen tot een weglekrisico. Bij weglek wordt de uitstoot van broeikasgassen gedeeltelijk of geheel verplaatst naar het buitenland. De weglekrisico's kunnen worden verkleind door beleid op Europese schaal te voeren of door hier in de vormgeving van de nationale maatregelen rekening mee te houden. Daar staat tegenover dat een afbouwpad kansen biedt voor nieuwe innovatieve duurzame bedrijvigheid.
- *Lasten en lastenverdeling:* Een afbouwpad zorgt voor een toename van lasten en verandering van de lastenverdeling tussen burgers en bedrijven en binnen deze groepen. Afbouw van de degressiviteit in de energiebelasting zorgt bijvoorbeeld voor een evenwichtigere lastenverdeling tussen burgers en bedrijven. Hieraan gekoppeld speelt het vraagstuk of bedrijven en burgers voldoende handelingsperspectief hebben om te verduurzamen of hun gedrag aan te passen. Als er (nog) geen alternatieven beschikbaar zijn, leidt de prikkel op lange termijn wel tot vermindering van fossiel energiegebruik door innovatie, maar op korte termijn tot (een combinatie) van lastenverzwaring of lager eindgebruik.
- *Juridische mogelijkheden:* Ook moet bij de vormgeving worden bezien of een afbouwpad in lijn is met internationale verdragen en richtlijnen. Indien dit niet het geval is, dan kunnen voor zover effectief nationale alternatieve maatregelen worden overwogen. Binnen de luchtvaart kan bijvoorbeeld worden gekozen voor aanpassing van de vliegbelasting, in plaats van het afschaffen van de accijnsvrijstelling op kerosine.

Tabel 16 bevat per fossiele regeling de belangrijkste overwegingen voor een afbouwpad. De tabel geeft op basis van bovenstaande aspecten een weging van mogelijke afbouw van verschillende fossiele subsidies. Voor de regelingen waarvoor een nationaal afbouwpad kan worden overwogen, is daarbij een eerste indicatie gegeven voor de tijdshorizon waarin kan worden gestart met een afbouwpad.

Het is aan te bevelen om de precieze vormgeving van het afbouwpad (en het moment van afbouw) te bezien in een breder beleidspakket. Hierbij kan de totale ontwikkeling voor lasten en weglek en stimulering van alternatieven, gedragsverandering en innovatie worden meegenomen in de inrichting van het pakket. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt per economische sector nader ingegaan op aanpassingen van het fiscaal instrumentarium. Eventuele afbouw van fossiele subsidies is in die analyse verweven.

Tabel 16 Overwegingen voor afbouwpad per fossiele regeling

Reeds afbouwpad afgesproken		
Overzicht regelingen	**Afbouwpad**	**Toelichting**
Verlaagd energiebelastingtarief glastuinbouw	2025 – 2035	In het pakket Belastingplan 2024 is een afbouwpad tussen 2025 – 2035 vastgelegd. Vanaf 2035 geldt het reguliere energiebelastingtarief. Met de CO2-heffing glastuinbouw (per 2025) wordt het reductiedoel van de sector geborgd.
Inputvrijstelling energiebelasting voor gebruik aardgas bij elektriciteitsopwekking (deels versoberd)	2025-2030	In het pakket Belastingplan 2024 is vastgelegd dat de inputvrijstelling stapsgewijs tussen 2025 – 2030 wordt versoberd. Door deze aanpassing wordt per geproduceerde kWh een kleiner deel van de gasinput vrijgesteld.
Vrijstelling in de bpm voor bestelauto ondernemers	2025	In het Belastingplan 2023 is wettelijk vastgelegd dat de vrijstelling per 2025 vervalt.
Versoberen bijzondere regeling bpm/mrb: - Nihiltarief in de mrb voor OV-autobussen op LPG of aardgas en verlaagde brandstoftoeslag voor gas in de mrb (afschaffen per 2030 voor bussen en per 2026 voor bestelauto- en personenauto - Teruggaaf bpm-geldtransport (afschaffen per 2026) - Mrb-vrijstelling oldtimers (vanaf 2028 alleen nog voor voertuigen met bouwjaar tot 1988) - Mrb-kwarttarief kampeerauto's (per 2026 naar half-tarief) Mrb-kwarttarief paardenvervoer (afschaffen per 2026)	2026 – 2030	In het Belastingplan 2024 zijn reeds een aantal bijzondere regelingen in de bpm/mrb versoberd, naar aanleiding van de beleidsevaluatie.
Subsidieregeling indirecte kostencompensatie ETS	2022	Vanaf 2022 zijn in de begroting geen middelen meer toegekend aan deze regeling.
Energieprijsplafond	2023	Het energieprijsplafond is per 31 december 2023 beëindigd.
Overweeg nationaal afbouwpad		
Overzicht regelingen	**Te overwegen afbouw te starten tussen**	**Overwegingen en toelichting**
Vrijstellingen energiebelasting voor chemische reductie, elektrolyse, metallurgische en mineralogische procedés	2026 – 2030	Afschaffing geeft een evenwichtigere lastenverdeling binnen de energiebelasting, een vereenvoudiging van het belastingstelsel, stimuleert gebruik van beschikbare alternatieven en innovatie en geeft (op termijn) een beperkte aanvullende besparingsprikkel. Daar staat tegenover dat bij afschaffing het weglekrisico en de lastenontwikkeling zorgvuldig moet worden bekeken. De gevraagde nieuwe impactanalyse (motie

		Erkens 36418-114, Q2 2024 gereed), kan op deze punten aanvullende inzichten bieden op basis waarvan nadere besluitvorming kan plaatsvinden.
Afschaffen vrijstelling verbruik kolen duaal en non-energetisch verbruik	2026 – 2030	Afschaffen geeft een extra stok achter de deur om het gebruik van kolen zo snel mogelijk uit te faseren. Daar staat tegenover dat bij afschaffing het weglekrisico en de (stapeling) van de lastenontwikkeling zorgvuldig moet worden bekeken.
Afschaffen vrijstelling gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking	>2030	Gelijktijdig (2030) afschaffen met wettelijk verbod op gebruik kolen bij elektriciteitsproductie. Eerder afschaffen kent groot weglekrisico en juridisch risico voor lopende rechtszaken.
Belastingvermindering energiebelasting (vast bedrag per elektriciteitsaansluiting met verblijfsfunctie)	2026 – 2030	De belastingvermindering moet in samenhang met de tarieven in de energiebelasting worden beschouwd. Voordeel is dat de belastingvermindering een hoge marginale besparings- en verduurzamingsprikkel mogelijk maakt, zonder de energierekening te veel laten stijgen. Tegelijkertijd is de belastingvermindering ongericht, op zowel verbruik als inkomen. Door verlaging of afbouw in combinatie met de inzet van andere beleidsinstrumenten, kan de draagkracht van huishoudens met lage en middeninkomens effectiever worden bevorderd.
Teruggaafregeling energiebelasting voor instellingen (kerken en non profit)	2026 – 2030	Afschaffing zorgt voor grotere prijsprikkel voor non-profitinstellingen om te verduurzamen en vereenvoudigt het belastingstelsel. Dit leidt (op korte termijn) tot een lastenstijging voor een kwetsbare groep met potentieel beperkt handelingsperspectief. Deze afweging kan daarom het best in een breder beleidspakket, zoals extra subsidies voor verduurzaming, worden bezien.
Lager accijnstarief voor diesel, dan voor benzine	2026 – 2030	Gelijktijdig met introductie BnG afschaffen (mogelijk per 2030): - Accijnstarief diesel/LPG naar niveau benzine - Dieseltoeslag mrb afschaffen - Accijnstarieven vervolgens verlagen naar vergelijkbaar niveau buurlanden en verschil opvangen in kilometertarief BnG en vrachtwagenheffing.
Lager accijnstarief voor lpg dan voor benzine	2026 – 2030	
Verlaagd tarief in de mrb voor bestelauto ondernemers	2026 – 2030	Bedrijvigheid kan doelmatiger en doeltreffender worden gestimuleerd met andere regelingen (zie overige aanbevelingen van het rapport). Lastenontwikkeling ondernemers in breder verband bezien, i.v.m. mogelijke stapeling van maatregelen.
Mrb-regelingen taxi's, openbaar vervoer en beperkt gebruik van de weg	2026 – 2030	Schaf de regelingen die samenhangen met beperkt gebruik van de weg af per 2030, gelijktijdig met introductie Betalen naar Gebruik. Overweeg daarnaast afbouwpad voor mrb-vrijstelling

		openbaar vervoer en taxi's; uit evaluatie blijkt doeltreffendheid beperkt en worden negatieve neveneffecten op milieu verwacht. Voor preciezer inzicht in effecten en afweging afbouwpad is nader onderzoek nodig (voor doelgroepenvervoer).
Raffinaderijvrijstelling (accijns heffen over externe inkoop minerale oliën, die energetisch worden ingezet)	2026 – 2030	De beleidseffecten zijn naar verwachting nihil, omdat externe inkoop t.b.v. energetische inzet vrijwel niet plaatsvindt.
Investeringsaftrek t.b.v. opsporen en winning aardgas kleine velden Noordzee (mijnbouwheffing)	>2035	Het op korte termijn unilateraal afschaffen van de investeringsaftrek heeft mogelijk tot gevolg dat winning in Nederland wordt vervangen door LNG import. Dit leidt waarschijnlijk tot meer broeikasgasuitstoot, minder overheidsinkomsten en meer energie-afhankelijkheid. Afschaffen vanaf 2035 voor nieuwe velden kan wel worden overwogen, vanwege noodzakelijke afbouw van het nationale aardgasverbruik voor de klimaatdoelen van 2040 – 2050.

Zet in op internationaal afbouwpad, vanwege internationale verwevenheid	
Overzicht regelingen	**Overwegingen en toelichting**
Vrijstelling gebruik van diesel in de binnenvaart en werktuigen op schepen en pontons	Zet in op uiterlijk afschaffen per 2030, vanwege de noodzakelijke prijsprikkel om de binnenvaart te verduurzamen. Nederland kan juridisch gezien zelfstandig deze vrijstelling afschaffen, maar dit heeft een groot uitwijkrisico (bunkeren over de grens). Het advies is daarom om deze vrijstelling samen met de omringende landen af te schaffen.
Inputvrijstelling energiebelasting gebruik aardgas voor elektriciteitsproductie (resterend deel na versobering in BP2024).	Met het pakket BP2024 is een versobering van de inputvrijstelling wettelijk vastgelegd, zodat richting 2030 een kleiner deel van de gasinput zal worden vrijgesteld. Het resterend deel van de vrijstelling kan het best in Europees verband worden afgeschaft, vanwege groot weglekrisico op de elektriciteitsmarkt en raakvlak met de energiebelastingrichtlijn (voorkomen van dubbele belasting).
Raffinaderijvrijstelling (vrijstelling gassen en minerale oliën die in inrichting ontstaan en vervolgens energetisch worden ingezet om brandstoffen te produceren)	De verplichte vrijstelling voor de raffinaderijen volgt uit de ETD. Het nihiltarief voor de overige restgassen die op eigen inrichting zijn ontstaan, is niet verplicht vrijgesteld, maar heeft wel belangrijke samenhang hiermee. Aanpassing van beide regelingen kan daarom het beste in Europees verband worden bezien, waarbij in overweging moet worden genomen dat de scope 1 emissies van de energetische inzet al beprijsd worden onder het ETS en de nationale CO2-heffing industrie.
Nihiltarief voor restgassen gebruikt als brandstof die op eigen inrichting zijn ontstaan en daar weer worden ingezet	Vanwege zeer groot weglekrisico, advies om in te zetten op een norm voor de minimale inzet van niet-fossiele grondstoffen, eventueel in combinatie met beprijzen in Europees verband dan wel ander beleid.
Niet heffen van belasting op non energetisch verbruik minerale oliën (waaronder nafta)	

	Daarnaast heeft non-energetische inzet van minerale olie geen directe impact op CO_2-uitstoot.
Vrijstelling non-energetisch verbruik van aardgas	Unilateraal afschaffen van deze vrijstelling leidt tot verstoring van het speelveld en verplaatsing van productie naar het buitenland. Deze nadelige effecten kunnen worden verminderd door in te zetten op normering en beprijzing in Europees verband (eventueel in combinatie met subsidies). Daarnaast wordt vervanging van aardgas reeds gestimuleerd door EU ETS, EU RFBNO[280] doelen voor de industrie en de (gedeeltelijke) doorvertaling daarvan naar een RFNBO jaarverplichting op nationaal niveau.
Vrijstelling gebruik brandstoffen in de zeevaart (met name stookolie)	Juridisch niet mogelijk. Versnelling is mogelijk via een scherper EU ETS, FuelEUMaritime en mondiale maatregelen via de IMO. Nationale belastingen zijn ondoeltreffend vanwege bunkermogelijkheden elders op de zeeroute. NB. Hieronder valt ook de teruggaafregeling energiebelasting voor gebruik aardgas als brandstof voor vaartuigen op communautaire wateren (inclusief visserij, exclusief particuliere pleziervaartuigen). De afgelopen jaren zijn er geen teruggaafverzoeken geweest. Deze teruggaafregeling is echter verplicht in de ETD.
Vrijstelling voor het gebruik van brandstoffen in de luchtvaart	In de huidige ETD is kerosine geleverd voor gebruik in de commerciële luchtvaart verplicht vrijgesteld van accijns. Naast de ETD zijn er vele luchtvaartovereenkomsten die het belasten van kerosine aan boord van buitenlandse luchtvaartuigen beletten. Daarom inzetten op afschaffing in internationaal verband (naast de nationale vliegbelasting, zie ook "overweeg ander beleid")
Gratis verstrekte rechten in kader van EU-ETS (EU-beleid)	Europees instrument, op nationaal niveau geen aanpassing mogelijk. Zet in Europees verband in op aanscherping en uitbreiding van CBAM, zodat gratis rechten sneller kunnen worden uitgefaseerd.
Overweeg ander beleid	
Overzicht regelingen	**Overwegingen en toelichting**
Fiscale regelingen luchtvaart: - Vrijstelling gebruik van kerosine in het internationale luchtverkeer - Btw-vrijstelling kerosine Btw-vrijstelling internationaal personenvervoer (schepen en luchtvaartuigen)	Voor afschaffing is aanpassing van internationale afspraken nodig. Vanwege de vele luchtvaartverdragen is dit op korte termijn weinig kansrijk. **Aanscherping van de nationale vliegbelasting** (verhoging en differentiatie van het tarief naar afstand en uitbreiding van de grondslag) is een effectief alternatief en nodig gelet op de klimaatopgave voor de luchtvaartsector. Bij aanscherping van de vliegbelasting kan ook worden gekeken naar flankerend beleid om de luchtvaartsector te helpen verduurzamen.
Degressief tarief energiebelasting elektriciteit	**Zet in op het vergroenen van de Nederlandse elektriciteitsmix** – in lijn met de doelstelling dat de Nederlandse elektriciteitsproductie in 2035 volledig emissievrij is.

[280] *Renewable fuels of non-biological origin. Brandstoffen zoals ammoniak, methanol of e-brandstoffen worden beschouwd als RFNBO's wanneer ze worden geproduceerd uit hernieuwbare waterstof.*

Degressief tarief energiebelasting aardgas	**Overweeg aanpassing en vereenvoudiging van de energiebelasting**. Hierbij kan worden gedacht aan een hervorming van de energiebelasting op aardgas waarbij binnen de energiebelasting - dan wel via of in combinatie met de introductie van een aparte CO_2-heffing - onderscheid wordt gemaakt tussen deelgroepen, zoals ETS1 en ETS2 afnemers, en de heffing interacteert met de ETS prijs. Hierdoor borgt het nationaal beprijzingsinstrumentarium effectiever de doelen en houdt beter rekening met het ETS en het veranderend energiesysteem. In de verdere uitwerking kan nader worden onderzocht of een differentiatie van het belastingtarief naar deelgroepen wenselijk/mogelijk is, hoe de interactie met de ETS-prijs vormgegeven kan worden en welke tariefhoogte precies nodig is voor het borgen van de nationale doelen (zie ook algemene beleidsaanbevelingen).
Regelingen bpm/mrb voor voertuigen die publiek belang dienen (politieauto's, ambulances etc.)	Zet in op versnelde **verduurzaming van voertuigen** die het publiek belang dienen. Het gaat om (gespecialiseerde) overheidsvoertuigen, dus afschaffing van fiscale regeling zou alleen leiden tot noodzaak om aan de andere kant extra budget vrij te maken.

9.4 Analyse: uitdagingen voor klimaat- en milieubeprijzing per domein

Deze paragraaf biedt een verdieping op de fiscale aspecten van het klimaat- en milieubeleid per sector. De mate waarin iedere sector verwijderd is van zijn klimaat- en milieudoelen verschilt sterk. Hetzelfde geldt voor de instrumenten die in iedere sector zijn ingezet, zowel fiscaal als niet-fiscaal. Tot slot zijn er verschillen in de mogelijkheden om nationaal of juist internationaal beleid te kunnen voeren.

9.4.1 Broeikasgasemissies en milieuschade door landbouw en voedselconsumptie

Er is met het huidig beleid geen kans op het halen van de klimaat- en milieudoelen in de veehouderij en akkerbouw. De opgave om broeikasgas- en stikstofemissies te reduceren in de veehouderij en akkerbouw is groot. Voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending) geldt dat de klimaatdoelen niet in zicht zijn.[281] Ook de impact van deze sector op de natuur- en waterkwaliteit en op volksgezondheid is groot. De doelen die volgen uit o.a. de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, de Nitraatrichtichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn worden momenteel niet gehaald. Aanvullend beleid en betere handhaving van beleid is noodzakelijk.

Beprijzing van zowel de emissies in de veeteelt alsook dierlijke producten is noodzakelijk. Beprijzing van emissies van de veeteelt zijn noodzakelijk om de nationale klimaatdoelen en lokale milieudoelen van de landbouw te halen. Door beprijzing ontstaat een prikkel voor veehouders om de schadelijke emissies te reduceren door middel van het houden van minder dieren of de toepassing van emissiereducerende management- en techniekmaatregelen. Het beprijzen van de uitstoot kan bovendien de ontwikkeling van emissiebeperkende innovaties bevorderen omdat er een hogere betalingsbereidheid is voor deze technieken. Om bij te dragen aan het verminderen van mondiale emissies in de landbouw kan worden ingezet op beprijzing van de consumptie van dierlijke producten. Dit zal de vraag naar deze producten binnen Nederland verminderen, wat ook op mondiale schaal tot een afname van de vraag en productie zal leiden.

[281] *PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2023, 2023*

Door zowel de emissies in de veeteelt alsook dierlijke producten te beprijzen kan Nederland lokale milieuproblemen aanpakken alsook een betekenisvolle bijdrage leveren aan het mondiaal reduceren van broeikasgasemissies.

De introductie van een emissiebelasting kan een effectieve manier zijn om de emissies van de veehouderij te beprijzen. Bij een emissieheffing wordt een belasting geheven over de ammoniak- en/of broeikasgasemissies op veehouderijbedrijven. Dit is een vorm van doelsturing, wat betekent dat de overheid aan ondernemers een bepaald reductiedoel stelt, maar ondernemers zelf mogen bepalen hoe ze dat realiseren. Doelsturing biedt de overheid meer zekerheid dat een bepaald emissiereductiedoel behaald wordt dan middelsturing en biedt tevens meer handelingsvrijheid aan ondernemers hoe emissies gereduceerd kunnen worden dan middelsturing In de vormgeving kan – afhankelijk van de gewenste budgettaire opbrengst – worden gekozen voor een vlakke emissieheffing of voor een heffing aan de marge met een vrijgestelde voet. Naar verwachting kan binnen enkele jaren worden gestart met een eenvoudige variant van de emissieheffing waarbij de grondslag alleen wordt gebaseerd op het aantal dieren en eventueel staltype. In deze variant heeft de veehouder wel minder handelingsperspectief om een lagere belastingdruk te krijgen. Naar verwachting is rond 2029-2030 de introductie van een emissieheffing mogelijk, waarbij de omvang van de emissies op bedrijfsniveau kan worden vastgesteld op basis van meerdere emissiefactoren dan enkel het aantal dieren en staltype. Voor het vaststellen van de heffingsgrondslag kan het real-time meten van ammoniak- en methaanemissies op termijn het gebruik van forfaitaire berekeningen aanvullen, waarbij meten in gesloten stallen het meeste perspectief biedt (varkens- en pluimveestallen). Door tijdig de heffing, de tariefs- en reductiepaden en het reductiedoel aan te kondigen, zal dit haar schaduw vooruitwerpen en zullen veehouders ook in de periode voorafgaand aan 2030 al een extra prikkel ervaren om emissies te reduceren middels krimp ofwel innovatie.

Een niet-fiscaal alternatief voor een emissieheffing is een rechtenstelsel voor emissies in de veehouderij en akkerbouw. Een emissieheffing en een rechtenstelsel zijn twee manieren van beprijzing die qua uitkomst hetzelfde effect hebben als ze met vergelijkbare voorwaarden worden ingevoerd.[282] Net als een emissieheffing is een emissierechtensysteem een effectief instrument om een emissiereductie in de landbouwsector te realiseren. Het voornaamste verschil is dat met een rechtenstelsel een hard plafond voor de uitstoot wordt geïntroduceerd, terwijl met een heffing meer duidelijkheid over de CO_2-prijs kan worden gegeven. Als ervoor wordt gekozen de rechten gratis te verstrekken op basis van historische uitstoot, dan gaat met de invoering van een rechtenstelsel ook een grote herverdeling gepaard. De uitstootrechten krijgen namelijk een economische waarde. Vanwege de focus op belastingen is in dit rapport enkel de emissieheffing nader uitgewerkt. Naast deze vormen van nationale doelsturing, zijn er ook Europese routes die door normering of beprijzing tot emissiereductie in de veehouderij leiden. Hieronder valt bijvoorbeeld EU-milieuwetgeving, zoals ideeën om toe te werken naar een landbouw-ETS.[283]

Het beprijzen van emissies in de veehouderij is een instrument binnen een breder beleidspakket. De introductie van een emissieheffing is slechts een van de bouwstenen, en zoals voor veel maatschappelijke problemen geldt, is een combinatie van instrumenten gepast. Zo kan een emissieheffing (die de emissiereductie borgt) gecombineerd worden met subsidies, om veehouders te helpen met het verduurzamen. Daarnaast moet voorkomen worden dat veehouders eerst dure investeringen in emissiereducerende technieken moeten doen en later alsnog moeten stoppen. Dit kan mogelijk worden ondervangen door doelstellingen en beleid tijdig aan te kondigen

[282] *ABDTOPConsult, Normeren en beprijzen van stikstofemissies, 2023.*
[283] *Voor verschillende opties zie Trinomics, Pricing Agricultural Emissions and Rewarding Climate Action in the Agri-food Value Chain, 2023*

en gelijktijdig met (de aankondiging van) een emissieheffing te starten met een uitkoopregeling. Dit biedt ruimte aan de blijvers om te werken aan verdere reductie via technische en managementmaatregelen en extra koolstofopslag in de bodem, zodat de sector in 2050 de broeikasgasemissies verregaand heeft gereduceerd.

Aanvullende heffingen op bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen kunnen de aanpak van milieuproblemen in de landbouw ondersteunen. De landbouw heeft een grotere uitdaging om in balans te komen met de leefomgeving dan alleen de reductie van emissies van de veeteelt. Het gebruik van gewasbeschermings-middelen leidt tot verontreiniging van bodem, water en lucht en verlies van biodiversiteit. Door een structurele prijsverhoging op risicovollere gewasbeschermingsmiddelen kunnen telers gestimuleerd worden alternatieve gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken, andere weerbaardere gewassen te gaan telen of het gebruik van hetzelfde gewasbeschermingsmiddel te verminderen door minder/efficiënter gebruik. Een gedifferentieerde heffing op gewasbeschermingsmiddelen op basis van risico heeft tot positieve effecten op milieu en gezondheid geleid in Denemarken.[284] Het gebruik van kunstmest hangt samen met broeikasgasuitstoot bij de industriële productie en stikstof- en lachgasemissies bij bemesting. Vooralsnog is gebleken dat landbouwers op korte termijn nauwelijks reageren op prijsveranderingen van kunstmest. Dit heeft onder andere te maken met het beperkte handelingsperspectief bij een prijsverhoging. Het is erg onzeker of een structurele prijsverhoging door een heffing wel een effect sorteert op het verbruik en emissies. Een belasting op kunstmest kan, vanwege de potentieel inelastische grondslag, wel een stabiele en weinig verstorende financieringsbron voor de overheid opleveren.

De consumptie van vleesproducten kan op termijn worden ontmoedigd via een consumptiebelasting op (rund-)vlees. De maatschappelijke kosten van de vermijdbare ziektelast[285] en de milieueffecten zijn niet doorberekend in de huidige prijs die de consument in de supermarkt of bij de slagerij voor vleesproducten betaalt. Het resultaat is dat de vraag naar en productie van vleesproducten groter is dan maatschappelijk optimaal is. Door de introductie van een verbruiksbelasting op vleesproducten worden deze producten naar verwachting duurder. Dit remt de consumptie en productie en daarmee de negatieve milieu- en gezondheidseffecten. Eventueel kan worden gestart met alleen een belasting op rundvlees, omdat hiervan de milieu- en gezondheidseffecten het grootst zijn. Het introduceren van een verbruiksbelasting op vlees is slechts een schakel in het pakket van maatregelen dat nodig is om het huidige voedselpatroon van Nederlanders duurzaam te veranderen. Een combinatie van maatregelen (dus bijvoorbeeld én voorlichting van consumenten, én inzetten op het minder verspillen van voedsel, én normering in de vorm van (bijvoorbeeld) het verplichten van supermarkten om een bepaald percentage producten van plantaardige eiwitten te verkopen, én beprijzing) sorteert het grootste effect. Een verbruiksbelasting op vleesproducten is complex uitvoerbaar en brengt een toename van administratieve lasten met zich voor de toekomstige belastingplichtigen. Voor deze maatregel geldt dat er waarschijnlijk grenseffecten zijn als deze alleen door Nederland wordt ingevoerd.

Op korte termijn kan de consumptie van zuivelproducten worden ontmoedigd door uitbreiding van de bestaande verbruiksbelasting op non-alcoholische dranken. De maatschappelijke kosten van zuivelproducten zijn lager dan die van vlees doordat een deel van de zuivelproducten bijdraagt aan de gezondheid. Tegelijkertijd is zuivel een belangrijk product van de veeteelt en de consumptie daarvan draagt daarmee bij aan het wereldwijde klimaatprobleem. Op

[284] *Ecorys, - Vervolgonderzoek inzet heffingen in transitie weerbare teeltsystemen, (2023)*
[285] *In het rapport Integratiematen voor de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) 2018 staat dat er in Nederland jaarlijks zo'n 25.000 ziektegevallen toe te schrijven zijn aan het eten van te veel bewerkt en rood vlees.*

korte termijn is het beprijzen van zuivel mogelijk door het afschaffen van de vrijstelling binnen de verbruiksbelasting non-alcoholische dranken (zie hoofdstuk 10).

9.4.2 Broeikasgasemissies en milieuschade door lucht- en zeevaart

Scheepvaart

De zeevaartemissies worden in 2030 deels beprijsd. Het brandstofverbruik in de zeescheepvaart (bunkeren) is verplicht vrijgesteld van accijns onder de Richtlijn energiebelastingen (ETD). Dit is in de Miljoenennota 2024 aangemerkt als een fiscale fossiele subsidie. Als onderdeel van het Fit-for-55 pakket is in Europees verband afgesproken om de komende jaren een deel van de emissies onder ETS-1 te brengen. ETS-1 geldt voor zeeschepen met een bruto tonnage van meer dan 5000 ton, alle emissies van vaarbewegingen tussen EU-havens onderling en 50% van de emissies van vaarbewegingen tussen EU en niet-EU-havens. Voor deze vaarroutes geldt een gelijk speelveld: alle zeeschepen (van meer dan 5000GT) worden beprijsd, ongeacht de vlaggenstatus, en ongeacht waar de brandstof is gebunkerd. De verplichting om voor een deel van de emissies ETS-rechten in te leveren, is daarmee gekoppeld aan vaarbewegingen van en naar Europese havens.[286] Hierdoor is het risico op mondiale weglek veel minder groot, dan wanneer de bunkerbrandstoffen zouden worden belast. Ondanks de uitbreiding van ETS-1, zal een deel van de zeevaartemissies onbeprijsd blijven. Daarnaast stimuleert het FuelEU Zeevaart initiatief de inzet van duurzame brandstoffen gestimuleerd via normering

Aanvullende beprijzing van emissies vanuit de zeevaart is vanwege hoge weglekrisico's alleen in internationaal verband effectief. In 2021 bedroegen de emissies van de zeevaart die samenhangen met de bunkerbrandstoffen die in Nederland zijn gebunkerd 33,7 Mton.[287] Mede door de Rotterdamse haven is Nederland een belangrijke bunkerplaats. Deze emissies tellen niet mee voor het nationale klimaatdoel, maar een vergaande reductie is van belang om wereldwijd de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs te halen. Aanvullende beprijzing is daarom nodig en geeft (mits stringent genoeg) een prikkel voor de overstap op duurzame brandstoffen of efficiencymaatregelen. Voor de zeevaart is beprijzen via nationale maatregelen echter niet effectief. Bij het direct belasten van de levering van bunkerbrandstoffen zou het weglekrisico namelijk zeer groot zijn, doordat zeeschepen tienduizenden zeemijlen kunnen varen en daarom op mondiaal niveau de goedkoopste bunkerplaats uitkiezen.[288] Bij een nationale emissieheffing voor schepen die Nederlandse havens aan doen en boven op het ETS-1 komt, is het weglekrisico kleiner maar nog steeds aanwezig. Schepen kunnen namelijk uitwijken naar omringende havens zoals Antwerpen of Hamburg. Daarom is het nemen van extra beprijzingsmaatregelen op mondiaal niveau, bijvoorbeeld binnen de Internationaal Maritieme Organisatie (IMO), het meest effectief. In de nieuwe klimaatstrategie van IMO die dit jaar is aangenomen is afgesproken om aan maatregelen te werken die rond 2050 de zeevaartemissies op mondiaal niveau naar netto nul moeten gaan brengen. Verder is afgesproken dat dit gerealiseerd moet worden met een technische en een economische maatregel die vanaf 2027 in werking moet gaan treden. De Nederlandse inzet in dit verband betreft dusver introductie van een mondiaal pakket, bestaande uit een broeikasgasnormering op de brandstof in combinatie met een beprijzingsmaatregel bestaande uit een wereldwijde heffing op de broeikasgasmissies.

Mede door een accijnsvrijstelling worden de binnenvaartemissies in 2030 slechts deels beprijsd. De emissies van de brandstof die voor de binnenvaart in Nederland wordt gebunkerd, bedroegen 2,7 Mton in 2021. Volgens de IPCC-regels, tellen alleen de emissies van de binnenlandse binnenvaart mee voor de nationale emissies. Deze bedroegen ongeveer 0,8 Mton in

[286] *Nederlandse Emissieautoriteit, General information regarding the implementation of EU ETS for the maritime industry, 2023*
[287] *PBL, Klimaat- en energieverkenning 2022, 2022.*
[288] *CE Delft, Afbouw vrijstelling accijnzen bunkerbrandstoffen: Quickscan van de effecten voor de luchtvaart en scheepvaart, 2023*

2021. Brandstof gebruikt voor de commerciële vaart op binnenwateren is via internationale verdragen eveneens vrijgesteld van accijns (zie het tekstvak over bunkerbrandstoffen voor nadere toelichting). Door deze accijnsvrijstelling worden de emissies van de binnenvaart op dit moment geheel niet beprijsd. Dit verandert mogelijk vanaf 2027, indien Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid om de brandstoffen voor de binnenvaart onder ETS-2 te brengen (opt-in mogelijkheid). Een definitief besluit moet in de zomer van 2024 worden genomen. Bij een ETS-2-prijs van € 45 per ton CO_2[289] zal gasolie naar verwachting € 0,13 per liter duurder worden. Het is onbekend hoe de prijs zich precies zal ontwikkelen. Ook indien de binnenvaart onder ETS-2 wordt gebracht, is de CO_2-prijs lager dan de referentieprijs van € 209 per ton CO_2.

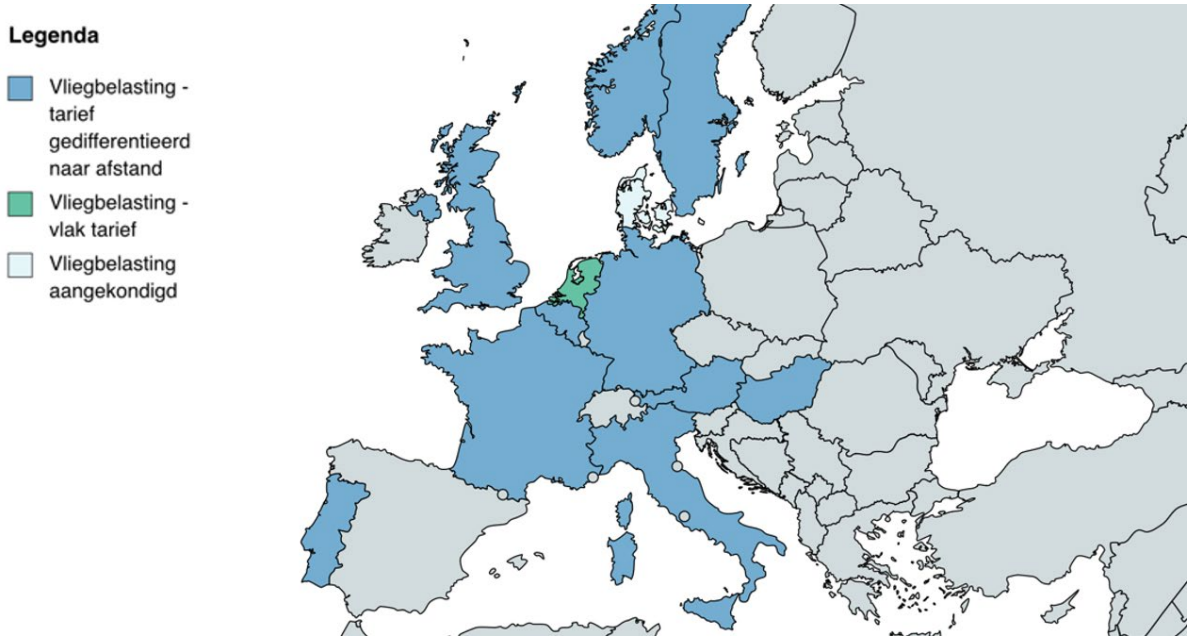
Het is verstandig om samen met omringende landen de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart af te schaffen. Aanvullende beprijzing en een extra verduurzamingsprikkel voor de binnenvaart (bovenop ETS-2) kan worden gerealiseerd door de accijnsvrijstelling af te schaffen. Hoewel in afwijking van de afspraken die Nederland in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) heeft gemaakt, kan Nederland zelfstandig besluiten om het Gasolieprotocol op te zeggen. Als Nederland eenzijdig gaat heffen zal dit echter leiden tot grote weglek naar buurlanden, waardoor de effectiviteit voor de Europese emissiereductie zeer beperkt is.[290] Het ligt daarom in de rede om de accijnsvrijstelling alleen samen met de omringende landen af te schaffen.

Luchtvaart

Het doel van klimaatneutraliteit vraagt om aanvullende beprijzing in de luchtvaart. De externe kosten van lange afstandsvluchten worden momenteel, mede door diverse fiscale regelingen (zie kader 'Fossiele subsidies') onvoldoende beprijsd; dat geldt met name voor de extra-Europese vluchten.[291] De hoogte van de vliegbelasting, ook samen met andere klimaatbeleid zoals de nationale en Europese bijmengverplichting duurzame luchtvaartbrandstoffen (SAF) en het Europese ETS voor alleen intra-EU vluchten, is momenteel onvoldoende om de gemiddelde negatieve externe effecten[292] voor vluchten op langere afstanden te beprijzen (zie ook figuur 43). Voor de luchtvaart is de verwachting dat de vraag aanzienlijk gaat toenemen, terwijl de mogelijkheden voor emissievrije aandrijving tegen fysieke grenzen aanloopt. Naast extra bijmenging van duurzamere luchtvaartbrandstoffen is beleid gericht op vraagvermindering, bijvoorbeeld via beprijzing, van groot belang richting de doelstelling van klimaatneutraliteit. In dat licht zijn beprijzingsniveaus boven de referentieprijs van € 195 per ton CO_2 een efficiënte route. Vanwege het internationale karakter van de sector voor de luchtvaart is beprijzing het meest effectief op internationaal niveau. Het is daarom verstandig als Nederland zich, in aanvulling op nationale beprijzingsmaatregelen, in zowel EU- als mondiaal verband blijft inzetten op het beprijzen van de externe kosten van de luchtvaart.

[289] *Deze prijs volgt uit het Impact Assessment van de Europese Commissie over de invoering van het ETS2.*
[290] *CE Delft, Afbouw vrijstelling accijnzen bunkerbrandstoffen: Quickscan van de effecten voor de luchtvaart en scheepvaart, 2023*
[291] *CE Delft, De prijs van een vliegreis, editie 2023, 2023*
[292] *Dit betreft naast klimaateffecten onder meer ook geluidsoverlast, uitstoot van andere schadelijke stoffen voor het klimaat en milieu en emissies van brandstofproductie*

Figuur 42 Europese landen met vliegbelasting, onderscheid naar afstandsafhankelijkheid van het tarief

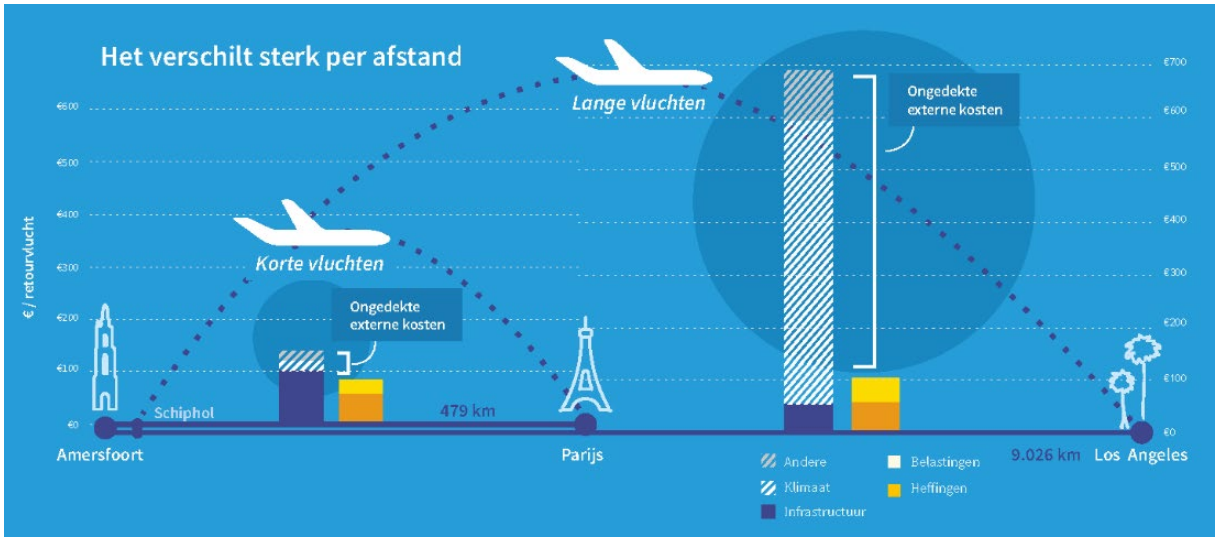


Door de nationale vliegbelasting te baseren op afstand sluit deze beter aan bij externe effecten. Om de negatieve externe effecten van de luchtvaart beter te beprijzen, is in 2021 een nationale vliegbelasting ingevoerd. Dit gebeurt ook steeds meer in andere Europese landen. De vliegbelasting geldt voor passagiers die vanaf een Nederlandse luchthaven vertrekken. Het tarief bedraagt in 2024 € 29,05 per passagier per vlucht. Anders dan in de andere Europese landen met vliegbelasting, is het Nederlandse tarief niet gedifferentieerd naar afstand (zie figuur 42). Het huidige tarief is daarnaast met name bij lange afstanden veel lager dan de externe kosten (zie figuur 43). Een progressieve differentiatie van de vliegbelasting naar afstand en verhoging van het tarief geeft een prikkel om de vraag en het aantal vluchten te verminderen (zie fiche F09). Het precieze effect is mede afhankelijk van de capaciteitsrestricties op Schiphol: het aantal vluchten zal pas afnemen wanneer het niveau van beprijzing ligt op een niveau dat de vraag doet dalen tot onder het vastgestelde toegestane maximumaantal vluchten. Naast aanpassingen van het tarief kan worden gekeken naar verbreding van de grondslag naar vrachtvliegtuigen en transferpassagiers (zie fiche F08). De effectiviteit van de aanpassingen in de vliegbelasting kan worden vergroot, door in Europees verband in te zetten op harmonisering van de grondslag en tarieven van de vliegbelasting tussen Europese landen, zodat weglekeffecten zoveel mogelijk worden voorkomen (zie het fiche voor een nadere duiding van de weglekeffecten). Aanpassing van de nationale vliegbelasting kan een effectief alternatief zijn voor het afschaffen van de hiervoor genoemde fiscale fossiele regelingen, die vastzitten in internationale afspraken (zie kader 'Internationale afspraken rondom bunkerbrandstoffen en internationaal personenvervoer).

Aanscherping van de vliegbelasting leidt ook tot een lagere milieudruk rond Schiphol. Om de lokale milieudruk (onder andere geluidshinder) rondom Schiphol te verminderen, is een daling van het aantal vliegbewegingen wenselijk. Op dit moment is het maximumaantal vliegbewegingen 500.000 per jaar en is besluitvorming over een verlaging van 440.000 vliegbewegingen uitgesteld.[293] Uit berekeningen van CE Delft blijkt dat een soortgelijke daling van het aantal vliegbewegingen ook met een aanscherping van de beprijzing kan worden bereikt.[294] Een plafond voor het aantal vliegbewegingen, verlaagt het aanbod van vliegbewegingen.

Aanscherping van de vliegbelasting kan bovendien de schaarstewinsten bij luchtvaartmaatschappijen verlagen. Zolang de vraag groter is dan het toegestane aanbod onder de capaciteitsrestrictie, zullen luchtvaartbedrijven hoge prijzen kunnen rekenen als gevolg van de schaarste. De schaarstewinsten zijn hierdoor kunstmatig hoog. Als er geen externe effecten en grenseffecten zouden zijn, is het maatschappelijk het optimaal de vliegbelasting zover te verhogen, dat vraag gelijk wordt aan het beperkte aanbod. Op dit punt wordt schaarstewinst van luchtvaarmaatschappijen door de overheid afgeroomd. Ten opzichte van een plafond voor het aantal vliegbewegingen, leidt een verhoging van de vliegbelasting daarom niet per se tot hogere ticketprijzen, omdat de marktprijs bij een plafond naar verwachting hoger ligt.

Figuur 43 De externe effecten van een vliegreis verschillen sterk per afstand
Bron: CE Delft, De prijs van een vliegreis, 2023



Internationale afspraken rondom bunkerbrandstoffen en internationaal personenvervoer

Kerosine die wordt geleverd voor gebruik als brandstof in de commerciële luchtvaart is op grond van de ETD verplicht vrijgesteld van accijns. Deze vrijstelling geldt niet voor particuliere plezierluchtvaart. EU-lidstaten zijn vrij om kerosine gebruikt voor binnenlandse commerciële vluchten te belasten met accijns. Een accijns op vliegtuigbrandstoffen voor intra-EU is op grond van de ETD mogelijk als de EU-lidstaten onderling bilaterale overeenkomsten sluiten. In EU verband wordt onderhandeld over de

[293] *Rijksoverheid, Stand van zaken Hoofdlijnenbesluit Schiphol, 2023*
[294] *CE Delft, Afbouw vrijstelling accijnzen bunkerbrandstoffen: Quickscan van de effecten voor de luchtvaart en scheepvaart, 2023*

afschaffing van de vrijstelling voor het gebruik van brandstoffen in de luchtvaart, maar hier is nog geen overeenstemming over.

Brandstof die wordt geleverd voor gebruik in de commerciële vaart op communautaire wateren (zeevaart) is eveneens verplicht vrijgesteld van accijns op grond van de ETD. Dit geldt niet voor de pleziervaart, het verbruik van brandstof is niet vrijgesteld op grond van deze richtlijn. Mocht de verplichte vrijstelling uit de ETD voor zeevaart worden afgeschaft dan kan het gebruik van de brandstoffen nog niet worden belast. Op basis van het Douanewetboek van de Unie is er namelijk sprake van wederuitvoer of uitvoer bij het gebruik van brandstof voor vaarten naar buiten de EU waarbij je naar open zee vertrekt. Wederuitvoer of uitvoer zijn geen belastbare feiten waardoor de brandstof niet belast kan worden. Het gaat immers om verbruik van brandstof buiten de EU. Dit geldt overigens ook voor de pleziervaart, ook hier is sprake van wederuitvoer of uitvoer als het gaat om vaarten die de EU verlaten.

Naast de ETD zijn er vele luchtvaartovereenkomsten die het belasten van kerosine aan boord van buitenlandse luchtvaartuigen beletten. Hierin is over het algemeen een vrijstelling voor het bunkeren van kerosine vastgelegd. Zo geldt op grond van de Luchtvervoersovereenkomst tussen de EU en haar lidstaten en de VS (het EU-VS Open Skies luchtvaartakkoord), dat alle gebunkerde brandstof voor zowel extra-EU als intra-EU vluchten van accijns is vrijgesteld. In bilaterale- en EU-luchtvaartverdragen wordt vastgelegd dat een accijnsheffing op vluchten binnen het Europees grondgebied in de toekomst mogelijk moet zijn.

De levering van kerosine voor luchtvaartuigen die hoofdzakelijk worden ingezet voor internationaal personenvervoer is belast tegen het btw-nultarief. Dit nultarief is verplicht op grond van de btw-richtlijn en sluit aan bij het nultarief voor internationaal personenvervoer per vliegtuig (zie de volgende alinea). Het is dus niet mogelijk om btw te heffen op de levering van kerosine voor deze luchtvaartuigen. De levering van kerosine voor binnenlandse vluchten is wel belast met het algemene btw tarief van 21%.

Het vervoer van personen is dáár belastbaar waar dat vervoer feitelijk plaatsvindt. Voor het vervoer van personen per vliegtuig moet voor het btw-tarief onderscheid worden gemaakt tussen binnenlandse- en buitenlandse vluchten. Binnenlandse vluchten zijn belast tegen het algemene btw-tarief (21%). Vluchten naar of vanuit het buitenland zijn belast tegen het btw-nultarief. De toepassing van dat btw-nultarief is niet verplicht op grond van de btw-richtlijn. In theorie is het dus denkbaar dat Nederland afziet van het toepassen van dit btw-nultarief voor het gedeelte van een internationale vlucht dat boven Nederlands grondgebied plaatsvindt. Dit is echter vrijwel niet uitvoerbaar voor vluchten over Nederland die geen Nederlands vliegveld aandoen. Voor internationale vluchten die in Nederland starten of eindigen is de keuze om het gedeelte dat boven Nederland plaatsvindt met btw te belasten niet gemaakt uit praktische overwegingen.

9.4.3 Broeikasgasemissies en milieuschade door het wegverkeer

Het wegverkeer staat voor een grote opgave om de broeikasgasemissies te reduceren. Als in de mobiliteitssector alle klimaatplannen met een effectinschatting in de KEV 2023 worden uitgevoerd, kan de broeikasgasuitstoot worden teruggebracht naar een niveau van 18 tot 25

megaton CO_2-eq in 2030.[295] Daarmee komt de indicatieve restemissie van 21 megaton voor mobiliteit (zoals in het voorjaarspakket klimaat geformuleerd op basis van de bestaande reductiedoelstelling van 55% in 2030) in 2030 binnen bereik. Belangrijke kanttekening is dat een belangrijk deel van de reductie in de PBL-raming wordt veroorzaakt door Betalen naar Gebruik en extra bijmenging van biobrandstoffen als gevolg van implementatie van de Europese Renewable Energy Directive (RED III). Beide maatregelen hangen af van te maken keuzes door een nieuw kabinet. Voor het 2050-doel van klimaatneutraliteit is het daarnaast belangrijk dat de nieuwverkoop rond 2030 volledig emissievrij is, gezien auto's een gemiddelde levensduur kennen van circa twintig jaar. Op dit moment blijft het aandeel van emissievrije auto's in de nieuwverkoop naar verwachting echter steken op circa 60% in 2030. De klimaatopgave is binnen het wegverkeer dus groot.

Beprijzing speelt een grote rol in het bereiken van de klimaatdoelen in het wegverkeer, maar kent ook een ander milieumotief. Nederland kent met de bpm, de motorrijtuigenbelasting (mrb) en de brandstofaccijnzen drie aan de personen- en bestelauto gerelateerde belastingen. Hiermee wordt de aanschaf, het bezit en het verbruik beprijsd. Elektrische auto's betalen via de energiebelasting voor het gebruik van elektriciteit. In de inkomstenbelasting wordt verder rekening gehouden met het privévoordeel van de auto van de zaak (de bijtelling). Daarnaast betalen vrachtauto's ook mrb en wordt bij vrachtauto's de belasting zware motorrijtuigen (bzm) geheven. De bzm wordt naar verwachting in 2026 opgevolgd door de vrachtwagenheffing. In de laatste jaren is de aandacht sterk gericht op het laten bijdragen van deze instrumenten aan klimaatdoelen. Binnen de sector wegverkeer zijn er echter diverse (milieu)aspecten die meewegen als motief achter deze belastingen. Het gaat hierbij onder meer om congestie op de weg, verkeersveiligheid en luchtvervuiling.[296] De mate waarin ieder instrument zich richt op welk doel, is geen formeel gegeven maar een politieke keuze. Tabel 17 geeft een indicatief overzicht van de mate waarin de huidige vormgeving aansluit bij de aanpak van diverse externe effecten. De tabel geeft ook weer hoe Betalen naar Gebruik in dit verband kan worden beschouwd.

Tabel 17 Fiscale instrumenten en doelbereik in het autodomein

	HUIDIGE VORMGEVING DRAAGT BIJ AAN DOEL…			
	Minder CO_2	Betere luchtkwaliteit	Betere verkeersveiligheid	Minder congestie
Bpm	++	+	*0*	*0*
Mrb	*+/0*	+	*+/0*	*0*
Brandstofaccijns	++	++	*+/0*	*+/0*
Betalen naar gebruik (vlak)	++	+	+	+

Bij de autobelastingen staat de afruil tussen het realiseren van robuuste overheidsinkomsten, de klimaatdoelstellingen en betaalbare mobiliteit op scherp. Een versnelling van de CO_2-reductie staat op gespannen voet met het andere hoofddoel van de autobelastingen om een betrouwbare en stabiele inkomstenstroom voor de overheid te realiseren. De inkomsten uit de bpm, die is gebaseerd op CO_2-uitstoot, en de brandstofaccijnzen zullen op termijn vrijwel geheel verdwijnen door de ingroei van elektrische voertuigen (kader

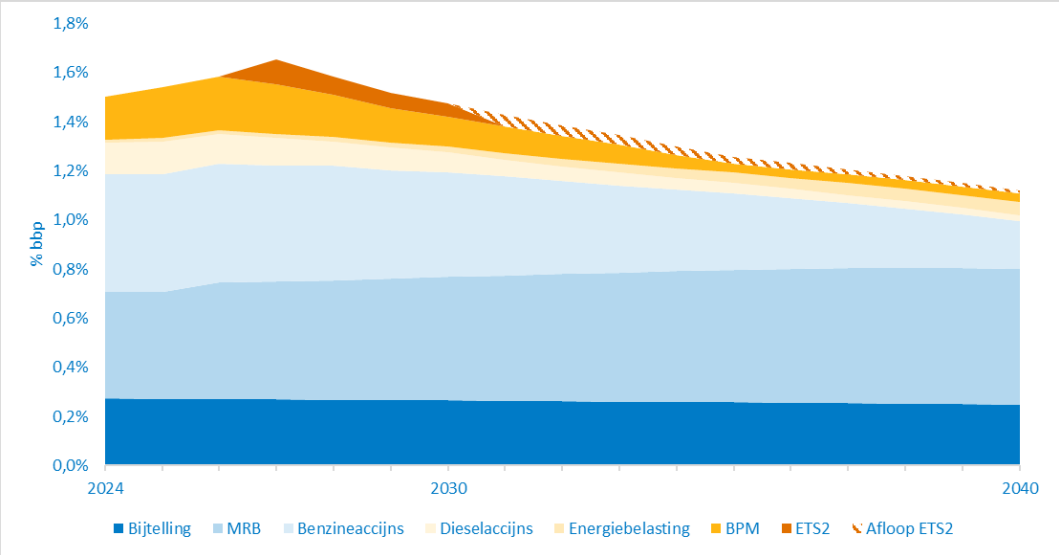
[295] *PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2023, 2023*
[296] *PBL, Klimaatverandering in de prijzen?, 2018*

‘Grondslagerosie in het autodomein’). Wanneer stabiele overheidsinkomsten als beleidsdoel centraal staan, dan moeten de autobelastingen zo worden ingericht dat ze niet sturen op specifieke keuzes. In dat geval wordt niet gestuurd op verduurzaming via de belastingen. Indien ervoor wordt gekozen de autobelastingen in te zetten als instrument om de transitie naar een emissievrij wagenpark te versnellen én de wens bestaat om op weg daarnaartoe de inkomsten uit de autobelastingen op peil te houden, zal dat leiden tot een stijgende belastingdruk op fossiele auto’s. Het realiseren van alle drie de doelen (stabiele belastinginkomsten, transitie naar emissievrij én betaalbare mobiliteit) tegelijkertijd is niet mogelijk en vraagt om interventies buiten het fiscale autodomein. Daarbij geldt dat ook de beschikbaarheid van alternatieve vormen van mobiliteit in ogenschouw kan worden genomen (bijv. deelauto's of beschikbaarheid van openbaar vervoer). Naarmate de ingroei van elektrische voertuigen verder gevorderd is en de verkoop van nulemissieauto's de standaard is, neemt dit trilemma af. In het vervolg van deze paragraaf worden diverse beleidsopties rond dit trilemma geschetst. Hierbij draait het niet om het verhogen van de lasten, maar om het toekomstbestendig vormgeven van het instrumentarium en het bieden van een extra prikkel om de CO_2-uitstoot te reduceren.

Grondslagerosie in het autodomein

Grondslagerosie in het autodomein gaat snel. Figuur 44 geeft weer hoe de belastingontvangsten in het domein van personen- en bestelauto’s zich bij staand beleid ontwikkelen. Dit is een deelverzameling van de belastingen die figuur 13 in hoofdstuk 3 in beeld brengt. De totale opbrengst als percentage van het bbp daalt in dit scenario met ongeveer een kwart: van 1,5% van het bbp naar 1,1%. Dit is het gevolg van de ingroei van elektrische voertuigen. Grondslagerosie komt met name voor in de bpm, de dieselaccijns en de benzineaccijns. In de huidige vormgeving zijn deze belastingen voor elektrische voertuigen nul of zeer beperkt. Hier staat tegenover dat de opbrengst van de mrb bij huidig beleid juist toeneemt, omdat elektrische auto’s gemiddeld zwaarder zijn en de mrb toeneemt bij een hoger gewicht.

Figuur 44 Scenario belastingontvangsten in het autodomein (personen- en bestelauto's)[297]



[297] *De reeksen wijken soms af van de figuur in hoofdstuk 3 omdat het hier enkel om de ontvangsten gerelateerd aan personen- en bestelauto’s gaat, en niet om de totale ontvangsten.*

Grondslagerosie kan binnen het autodomein worden opgelost, maar vanuit de externe kosten bezien is een beperkte lastenverlichting gerechtvaardigd. Vanuit de benadering van externe kosten is er op termijn, door de ingroei van elektrische voertuigen, minder noodzaak om op gedrag te sturen. De negatieve externe effecten van emissievrije auto's liggen immers lager dan die van conventionele fossiele auto's. Met de ingroei van emissievrije auto's is daarom op termijn een beperkte structurele lastenverlichting in het autodomein te rechtvaardigen. Voor compensatie kan worden gekeken naar domeinen waarin de externe effecten nog niet (voldoende) zijn beprijsd), zoals de luchtvaart. Tegelijkertijd dienen de autobelastingen van oudsher ook andere doelen, zoals het belasten van weelde. De keuze voor de compensatie van grondslagerosie blijft dus een politieke afweging binnen de doelen van het belastingstelsel. Compensatie binnen het autodomein kan met de introductie van Betalen naar Gebruik voor personen- en bestelauto's en het op termijn omvormen van de grondslag in de bpm, bijvoorbeeld naar gewicht. In plaats van Betalen naar Gebruik kan grondslagerosie ook (deels) worden opgelost via een verhoging van de bestaande motorrijtuigenbelasting. Dit heeft echter als nadeel dat de autobelastingen op termijn niet meer (deels) kilometerafhankelijk zijn, waardoor de lasten verschuiven naar autorijders die relatief weinig kilometers afleggen.

Het invoeren van een kilometertarief voor personen- en bestelauto's maakt de autobelastingen robuust voor het toenemend gebruik van elektriciteit en duurzame brandstoffen. Met de invoering van een kilometertarief in de mrb (Betalen naar Gebruik) kan een stelsel van autobelastingen worden ingericht dat zowel een robuuste opbrengst genereert als aansluit bij het veelal geaccepteerde principe van de 'gebruiker betaalt'. Via de heffing van accijnzen op fossiele brandstoffen is tot nu toe het overgrote deel van de automobilisten belast naar de mate waarin ze gebruik maken van de auto. Door de elektrificatie van het Nederlandse wagenpark komt dit beginsel echter steeds meer onder druk te staan. Door de mrb om te vormen van een vast bedrag per jaar naar een bedrag dat afhankelijk is van het aantal gereden kilometers blijft dit element gehandhaafd. In dat geval verschuiven de lasten van autorijders die relatief weinig rijden naar autorijders die relatief veel rijden. Bij de vormgeving van het kilometertarief wordt geadviseerd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande motorrijtuigenbelasting, dus differentiatie naar gewicht en brandstofsoort (met gewichtscorrectie voor EV). Dat voorkomt zo veel mogelijk ongewenste lastenverschuivingen. Afhankelijk van de exacte vormgeving van de tariefstructuur, leidt de introductie van Betalen naar Gebruik tot extra reductie van de CO_2-emissies en congestie. Indien alleen het doel is om in de toekomst een deel van de autobelastingen variabel te houden en (een deel van) de grondslagerosie op te vangen, dan kan worden overwogen om te starten met alleen een kilometerheffing voor emissievrije auto's. Dit heeft als voordeel dat het systeem langzaam wordt ingefaseerd en wordt klaargezet voor de toekomst. Nadeel is dat dit systeem op korte termijn niet leidt tot reductie van onder andere CO_2-uitstoot en congestie. Een tijdelijke maximering van het bedrag dat aan kilometerafhankelijke motorrijtuigenbelasting moet worden betaald, kan worden overwogen om te voorkomen dat veelrijders in deze situatie bewust afzien van een emissievrij voertuig (zie fiche F16).

Een pragmatische keuze bij de introductie van Betalen naar Gebruik is een zo eenvoudig mogelijke vormgeving. Vanuit welvaart-economisch oogpunt is het meest effectief om een kilometerheffing met differentiatie naar tijd en plaats in te voeren. Hiervoor is echter een complex en duur uitvoeringssysteem nodig, dat naar verwachting pas vanaf 2035 volledig operationeel kan

zijn.[298] Bovendien kan zo'n systeem gepercipieerd worden als een inbreuk op de privacy. Tegelijkertijd leidt een naar tijd- en plaats gedifferentieerde heffing alleen tot extra reductie van congestie, terwijl bijvoorbeeld CO_2-reductie en robuuste overheidsinkomsten ook en eenvoudiger met een vlakke heffing kunnen worden gerealiseerd. Starten met een zo eenvoudig mogelijk systeem ligt daarom in de rede, waarbij het tarief van de bestaande motorrijtuigenbelasting wordt gedifferentieerd naar het aantal gereden kilometers. Dit heeft als voordeel dat zo veel mogelijk kan worden aangesloten op de huidige uitvoeringsstructuur van de motorrijtuigenbelasting. Dit maakt een relatief snelle invoering mogelijk per 2030 tegen zeer lage kosten en biedt de beste waarborgen voor de privacy. Bij invoering van Betalen naar Gebruik kunnen de opcenten in de huidige vorm blijven bestaan, in afwachting van een bredere discussie over de gewenste toekomstige financieringssystematiek voor medeoverheden.

Met de introductie van Betalen naar Gebruik voor alle voertuigen, kunnen de brandstofaccijnzen worden verlaagd om een oplossing te bieden voor de nadelige grenseffecten. Het accijnstarief voor met name benzine is in Nederland fors hoger dan in buurlanden België en Duitsland. Tegelijkertijd is het accijnstarief op diesel in Nederland lager dan het tarief voor benzine, terwijl hier vanuit het klimaatperspectief geen goede reden voor is. In de Miljoenennota 2024 is dit aangemerkt als een fossiele regeling. Unilaterale verhoging van het accijnstarief op diesel zou echter tot negatieve grenseffecten leiden, omdat dan meer wordt getankt over de grens. De komende jaren nemen de grenseffecten sowieso toe, doordat de brandstofaccijnzen in Nederland worden geïndexeerd en in de buurlanden niet. Een Europese aanpak van deze situatie is wenselijk. Met de introductie van Betalen naar Gebruik en een aanscherping van de vrachtwagenheffing kan dit probleem evenwel ook worden opgelost, door een budgetneutrale schuif toe te passen waarbij tevens de klimaatprikkel in stand blijft. De accijnstarieven voor diesel en benzine kunnen hiermee worden gelijkgetrokken en verlaagd tot het niveau van de buurlanden en het verschil kan worden opgevangen in het kilometertarief voor fossiele auto's.

Keuzes rondom bijmenging biobrandstoffen en gevolgen voor prijs aan de pomp

De Europese Renewable Energy Directive (RED) verplicht lidstaten om CO2-ketenemissies te reduceren door inzet van hernieuwbare energie. In de REDIII (onderdeel van het Fit for 55-pakket, implementatie per 2025) is de verplichting aangescherpt naar 14,5%. Binnen mobiliteit wordt de verdeling tussen wegvervoer, luchtvaart, binnenvaart en zeevaart aan de lidstaten gelaten. Hernieuwbare energie toegepast in elektrisch vervoer telt ook mee. De bij voorjaarsbesluitvorming 2023 besloten 20 PJ extra aan inzet van biobrandstoffen in het wegvervoer staat gepland voor 2024. Besluitvorming over de vraag hoe de REDIII wordt geïmplementeerd vindt in de komende maanden plaats.

De keuzes die gemaakt worden hebben een effect op de nationale CO2-reductie en de brandstofprijzen aan de pomp. Prijsinschattingen zijn omgeven door onzekerheden en afhankelijk van aannames. Maar prijsstijgingen van circa 10 tot 20 cent per liter (exclusief btw) in 2030 zijn niet uit te sluiten. Dit is exclusief de prijseffecten van het nog in te voeren ETS2 en het vervallen van de huidige accijnskorting. Zodra er meer duidelijkheid is over de concrete keuzes die Nederland maakt met betrekking tot de invulling van de RED3

[298] *KPMG heeft deze variant in 2020 onderzocht en schat in dat een realistische termijn voor het invoeren van een landelijk dekkend BNG-systeem gerekend vanaf de publicatie van een regeerakkoord circa 8,5 jaar is, gevolgd door 2,5 jaar gefaseerde ingebruikname van het systeem.*

en de verdeling van inspanningen over verschillende sectoren is het daarom van belang om te verkennen of en in welke mate aanvullend beleid ten aanzien van specifieke hernieuwbare brandstoffen nodig is om zeker te stellen dat het beschikbare aanbod van hernieuwbare brandstoffen aansluit bij de vraag.

Via een verhoging van de bpm voor fossiele auto's kan effectief worden gestuurd op een versnelling van de ingroei van emissievrije auto's. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het aanschafmoment een effectief aangrijpingspunt is om het wagenpark te vergroenen. Dit moment biedt het meeste handelingsperspectief voor een belastingplichtige. In 2035 zorgt Europese wetgeving er al voor dat nieuw verkochte auto's emissievrij moeten zijn. Vanuit het oogpunt van de Nederlandse klimaatdoelen is versnelling van de verkoop van de emissievrije auto's echter wenselijk. Een nationaal verbod op nieuwe fossiele auto's is vanwege de regels rondom de Europese interne markt juridisch echter niet mogelijk. Een wettelijke normering van de zakelijke leasemarkt (verplicht emissievrij) is juridisch kansrijker, maar ziet op slechts een deel van de automarkt en kent uitwijkeffecten. Het beste nationale instrument om vergroening van de nieuwverkoop te bevorderen is daarom het verhogen van de aanschafbelasting voor fossiele auto's. Wanneer het tarief van de bpm voor fossiele auto's zou worden verdubbeld (stijging van totale catalogusprijs van circa 15-20%, de bpm is dan weer circa 37% van de kale catalogusprijs, dit is het oorspronkelijke bpm-tarief in 2010), dan zou het aandeel emissievrije auto's in de nieuwverkoop naar verwachting stijgen van circa 60% naar meer dan 90% in 2030.[299] Een bpm-verhoging heeft daarnaast als voordeel dat de lastenverhoging niet terecht komt bij lage inkomens zonder handelingsperspectief en dat via andere instrumenten, zoals Betalen naar Gebruik, minder sturing nodig is om de klimaatdoelen te halen. Hierbij kan worden overwogen om de parallelimport van jong gebruikte auto's te ontmoedigen door de bpm-verhoging te combineren met een verhoging van de motorrijtuigenbelasting voor alle nieuwe fossiele auto's vanaf (bijvoorbeeld) 2025. De bpm-verhoging heeft als nadeel dat het bestaande wagenpark mogelijk ouder wordt, omdat mensen langer in een oude auto blijven rondrijden. Uit onderzoek blijkt echter dat de CO_2-winst zeer beperkt is wanneer alleen wordt gestuurd op verjonging van het (fossiele) wagenpark; vanuit klimaatoptiek is het effectiever om te sturen op het aantal emissievrije auto's (fiche F13).[300]

Een hervorming van de motorrijtuigenbelasting kan voorkomen dat deze emissievrije auto's in de wielen rijdt. Het tarief van de motorrijtuigenbelasting is gebaseerd op het gewicht van een auto. Dit was lange tijd een goede proxy voor de omvang van de auto, maar pakt, in verhouding, nadelig uit voor emissievrije auto's. Vanaf 2026 vervalt de tijdelijke korting voor emissievrije auto's en gaan deze auto's, door het technisch meergewicht als gevolg van het accupakket, meer motorrijtuigenbelasting betalen dan een vergelijkbare conventionele fossiele auto. Dit heeft een negatieve impact op de bereidheid van consumenten om over te stappen op een emissievrije auto. Dit kan worden opgelost door een aparte tarieftabel voor emissievrije auto's, waarin de tarieven zijn gecorrigeerd voor het technisch meergewicht (fiche F11).

Het meer afhankelijk maken van de motorrijtuigenbelasting van het voertuiggewicht kan een bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van automobiliteit, de CO_2-opgave en verkeersveiligheid. De motorrijtuigenbelasting is zo vormgegeven dat zware auto's een hoger tarief betalen dan lichte auto's. Er kan besloten worden deze tariefsoploop extra te laten oplopen zodat zwaardere auto's meer gaan betalen. Eventueel kan de opbrengst hiervan gebruikt worden om de mrb voor lichtere auto's te verlagen. Omdat zware auto's relatief vaker in bezit zijn van

[299] *PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2023, 2023*
[300] *Revnext, Achtergrondrapport keuzewijzer autobelastingen, bijlage 3, 2021*

hoge inkomens, en lichte auto's juist vaker in bezit zijn van lage inkomens, leidt dat tot een lastenschuif van lage naar hoge inkomens. Daarmee kan deze maatregel allereerst een bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van automobiliteit binnen het hiervoor geschetste trilemma. Verder is er momenteel een trend gaande van de aanschaf van grotere en zwaardere voertuigen. Dit wordt deels veroorzaakt door elektrificatie van het wagenpark, maar komt ook voor een belangrijk deel omdat er worden ook méér nieuwe auto's in hogere autosegmenten worden aangeschaft. Ter illustratie: in de jaren 2014 – 2022 is het aandeel SUV/MPV in de nieuwverkopen sterk gestegen van 20% naar 50%.[301] De productie van zware auto's is meer belastend voor het milieu dan lichte auto's, en zware fossiele auto's stoten bij gebruik gemiddeld meer CO_2 uit dan lichte auto's. Een verhoging van de mrb voor zwaardere auto's maatregel kan daarmee, in aanvulling op de brandstofaccijnzen en de bpm, een extra bijdrage leveren aan CO_2-reductie[302] Wordt gekozen voor deze maatregel, dan vergroot dit vanuit datzelfde doel wel het belang van de hierboven geschetste tariefcorrectie voor het technisch meergewicht voor elektrische voertuigen. Tot slot kan deze maatregel een bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid; zware voertuigen vormen een groter verkeersveiligheidsrisico voor hun lichtere medeweggebruikers.[303] Overigens nemen zwaardere auto's ook vaak meer ruimte in bij bijvoorbeeld parkeerplaatsen, maar belasten van dit negatieve externe effect lijkt iets wat het beste op gemeentelijke niveau kan worden geregeld.

Het aantal bijzondere regelingen in de bpm en mrb rechtvaardigt een opruimbeurt. De bpm en mrb kennen veel bijzondere regelingen, die vaak als ondoelmatig en ondoeltreffend zijn geëvalueerd. Een voorbeeld is het verlaagde mrb-tarief voor bestelauto's van ondernemers of aparte verlaagde tarieven voor bijzondere voertuigen. Het afschaffen van deze bijzondere regelingen maakt het stelsel eenvoudiger en kan bovendien een (tijdelijke) oplossing bieden voor het opvangen van de budgettaire gevolgen van de grondslagerosie in het autodomein (fiche F12). Het afschaffen van het verlaagd tarief in de motorrijtuigenbelasting voor de bestelauto van ondernemers leidt tot een lastenstijging voor ondernemers. De lastenontwikkeling voor ondernemers moet echter in breder verband worden bezien, waarbij indien wenselijk ter compensatie gerichtere en doelmatigere maatregelen genomen kunnen worden om de bedrijvigheid te stimuleren. Hiervoor worden in andere delen van het rapport concrete voorstellen gedaan.

De bpm kan in de toekomst blijven bestaan door de grondslag aan te passen. De historie van de bpm gaat terug naar 1955, toen in de omzetbelasting voor de levering van personenauto's een apart weeldetarief werd geïntroduceerd.[304] In de afgelopen jaren is het accent verschoven en zijn de tarieven afhankelijk gemaakt van de CO_2-uitstoot. De bpm geeft hiermee een effectieve prikkel om de verkoop van nieuwe auto's te verduurzamen. Vanaf 2035 geldt een Europees wettelijke verplichting dat alle nieuw verkochte auto's emissievrij moeten zijn, waarmee de bpm deze functie verliest. Door de ingroei van emissievrije nieuw verkochte auto's erodeert de opbrengst van de bpm ook nu al snel. Vanuit het oogpunt van de oorspronkelijke beleidsdoelstelling van de bpm, het genereren van belastinginkomsten door het belasten van weelde, betekent dit niet dat de bpm na 2035 hoeft te verdwijnen. Door de grondslag, met oog voor de klimaatprikkel, richting 2035 om te vormen of uit te breiden naar bijvoorbeeld gewicht, kan de bpm blijven bestaan en kan een significant deel van de grondslagerosie in de autobelastingen worden opgelost.

[301] *RVO en Revnext, Trendrapport Nederlandse markt personenauto's 2023, p16, 2023*
[302] *Zijlstra, T., S. Bakker, J. Witte, Het wijdverbreide autobezit in Nederland, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, 2022.*
[303] *Zie bijvoorbeeld SWOV, De invloed van automassa op het letselrisico bij botsingen tussen twee personenauto's, p3, 2009*
[304] *Koeman, N., D. Brands, B. Tieben, Evaluatie bijzondere regelingen bpm en mrb, SEO Economisch Onderzoek, 2022.*

9.4.4 Broeikasgasemissies in het Nederlandse energiesysteem

Het Nederlandse energiesysteem verandert in snel tempo om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het Nederlandse energiesysteem is op dit moment voor een belangrijk deel afhankelijk van fossiele brandstoffen. Nederlandse kolen- en aardgascentrales produceerden in 2022 63% van alle elektriciteit. Het Nederlandse aardgasnetwerk wordt vooralsnog bijna uitsluitend gevoed met fossiel aardgas. De raffinaderijen in de Nederlandse havens zorgen voor de fossiele brandstoffen voor weg-, scheepvaart- en luchtverkeer. Het Nationaal plan energiesysteem schetst de ontwikkeling van het energiesysteem tot 2050, met richtinggevende hoofdkeuzes en een ontwikkelrichting per energieketen. De visie is hierbij om het elektriciteitssysteem al in 2035 CO_2-vrij te maken, de productie van groene waterstof op te schalen en bijbehorende waterstof-infrastructuur aan te leggen, de productie van duurzame alternatieven voor biobrandstoffen op te schalen en de laagtemperatuur warmtevraag in te vullen via warmtenetten en elektrificatie.

Het Europese emissiehandelssysteem en nationale CO_2-heffingen zijn de belangrijkste beprijzingsinstrumenten om klimaatneutraliteit in het energiesysteem te bevorderen. Grote elektriciteitsproductie, waterstofproductie en raffinage op basis van fossiele brandstoffen valt onder het Europese emissiehandelssysteem en de nationale CO_2-heffingen (minimum CO_2-prijs elektriciteitsopwekking en CO_2-heffing industrie). Fossiele energieproductie wordt daarmee zwaarder beprijsd dan hernieuwbare alternatieven, waaronder biobrandstoffen. Aanscherping van de nationale CO_2-heffingen kan worden overwogen om de transitie van het energiesysteem te versnellen. Tegelijkertijd is de verwevenheid van het Nederlandse energiesysteem met Noordwest-Europa groot. Daarmee is een gezamenlijke Europese aanpak beter omdat hiermee weglek van activiteiten wordt voorkomen.

Het verder beperken van inputvrijstellingen vergt Europese coördinatie. De energiebelasting en accijnzen kennen diverse inputvrijstellingen waarbij de omzetting van fossiele brandstoffen en gassen in bijvoorbeeld elektriciteit en waterstof wordt vrijgesteld. Aan de omzetting en distributie van energie is inherent dat energie verloren gaat. Zo gaat bij een moderne aardgascentrale ruim 40% van de energiewaarde van aardgas verloren aan warmte bij de omzetting naar elektriciteit. Om de efficiëntie van het Nederlandse energiesysteem te bevorderen, kan het aantrekkelijk zijn om de inputvrijstellingen voor de opwek van elektriciteit en raffinaderijvrijstelling (verder) te beperken. Dit is in specifieke gevallen niet altijd mogelijk vanwege de EU-Richtlijn energiebelastingen. Bovendien loopt Nederland hiermee het risico dat energieproductie goedkoper in de buurlanden kan plaatsvinden, die veelal dezelfde inputvrijstellingen hanteren. Daarbij is de overweging dat elektriciteitsproductie in de buurlanden veelal minder schoon is. Het is daarom raadzaam om een verdere beperking van de inputvrijstellingen te onderzoeken in samenspraak met Noordwest-Europese partners.

De vormgeving van de energiebelasting op elektriciteit verdient heroverweging. De Nederlandse elektriciteitsmarkt verandert in snel tempo. Het aanbod van hernieuwbare elektriciteit vanuit zon en wind neemt in snel tempo toe. Tegelijkertijd neemt ook de vraag naar elektriciteit toe, met name door de productie van groene waterstof en elektrificatie van het wagenpark. Verdere uitbreiding van het distributienetwerk is noodzakelijk om verdere verduurzaming van de elektriciteitsproductie en elektrificatie mogelijk te maken. De energiebelasting op elektriciteit wordt geheven bij de energieleverancier, die de belasting doorberekent aan zijn klanten. De doelstelling van de energiebelasting is om aan te moedigen tot energiebesparing en tegelijkertijd een budgettaire opbrengst te realiseren. Deze systematiek past goed bij een lineair energiesysteem, waarbij de energiecentrale levert aan een leverancier, die op zijn beurt aan een verbruiker levert. In de toekomst zal er nog meer sprake zijn van decentrale productie, waaronder eigen opwek,

verbruik van zelf opgewekte elektriciteit en opslag van elektriciteit. Om deze problematiek en oplossingsrichtingen nader in beeld te brengen voert het ministerie van Financiën in 2024 een onderzoek uit naar een toekomstbestendige vormgeving en uitvoering van de energiebelasting.

De overstap van aardgas op waterstof kan worden gefaciliteerd door middel van een separaat energiebelastingtarief voor waterstof. Waterstof zal in het toekomstige energiesysteem een belangrijke energiebron zijn voor de industrie. Daarnaast kan met de productie van waterstof een eventueel productieoverschot aan hernieuwbare elektriciteit worden opgevangen. Belastingen kunnen worden ingezet om zowel het gebruik als de productie van waterstof aan te moedigen. Het gebruik van waterstof kan worden aangemoedigd door een separaat energiebelastingtarief voor waterstof te introduceren. Waterstof wordt daarmee niet langer op gelijke voet met aardgas behandeld voor de energiebelasting. Het tarief voor het gebruik van waterstof zou dan kunnen worden verlaagd ten opzichte van het tarief op aardgas en het tarief voor aardgas kan verder worden verhoogd om elektrificatie verder aan te moedigen. Aardgas en elektriciteit die als input worden gebruik voor de productie van waterstof zijn reeds vrijgesteld voor de energiebelasting. Voor de ontwikkeling van de waterstofinfrastructuur is het wenselijk deze vrijstellingen te handhaven en mogelijk beter toe te spitsen op de productie van waterstof. Hierbij kan worden bezien of op termijn in internationaal verband de inputvrijstelling voor het gebruik van aardgas bij de productie van (grijze en blauwe) waterstof kan worden afgeschaft.

De productie van biobrandstoffen kan succesvol worden aangemoedigd op basis van bijmengverplichtingen. Bijmengverplichtingen zijn een effectieve manier om de vraag naar biobrandstoffen te doen toenemen, waarbij de grootte van de bijmengverplichting kan worden afgestemd op de productiecapaciteit. Er zullen in de nabije toekomst dan ook bijmengverplichtingen gelden voor groen gas en hernieuwbare waterstof. Het aanmoedigen van de productie van biobrandstoffen via de fiscaliteit is complex. De fysieke kenmerken van fossiele brandstoffen is veelal identiek aan die van biobrandstoffen. Hierdoor zijn omvangrijke administratieve systemen nodig om de oorsprong van brandstoffen in de gehele keten te kunnen traceren. Bij een krap aanbod van groen gas en hernieuwbare waterstof zal de toegevoegde waarde van een fiscale subsidie (bijvoorbeeld door middel van een verlaagd accijnstarief op biobrandstoffen) daarbij beperkt zijn. Tegelijkertijd is het vanwege het belang van biobrandstoffen in de toekomst verstandig om te borgen dat deze brandstoffen op een consistente wijze in het beleid betrokken blijven.

9.4.5 Broeikasgasemissies in de gebouwde omgeving en de energierekening

De gebouwde omgeving maakt goede vooruitgang in de klimaattransitie. Met aanvullend beleid kan het reductiedoel voor 2030 met meer zekerheid worden gehaald. Volgens de laatste Klimaat- en Energieverkenning schat het PBL dat de broeikasgasemissies in de gebouwde omgeving tegen 2030 met 51% zullen zijn gedaald ten opzichte van 1990. De restemissies komen naar verwachting uit op 12 tot 18 Mton in 2030, waarmee de doelstelling van het voorjaarspakket klimaat uit 2023 (13,2 Mton restemissies) net binnen bereik ligt.[305] In deze KEV-raming zijn de tariefaanpassingen van de energiebelasting uit het voorjaarspakket klimaat meegenomen, maar dit heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden.

Een hogere consumentenprijs voor aardgas is effectief voor verduurzaming in de gebouwde omgeving. De uitstoot in de gebouwde omgeving komt voornamelijk door de verbranding van aardgas in verwarmingsketels en fornuizen. Uit draagvlakonderzoeken blijkt dat financieel voordeel de belangrijkste motivatie is voor eigenaar-bewoners om hun woning te

[305] *PBL, Klimaat- en energieverkenning 2023, 2023*

verduurzamen. De hoge energieprijzen van vorig jaar laten zien dat een prijsprikkel werkt: nog nooit lag de energiebesparing en het aantal verduurzamingsmaatregelen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zo hoog.[306] Het IBO Klimaat heeft begin 2023 geadviseerd om vanuit verduurzamingsperspectief te overwegen richting 2030 het energiebelastingtarief op aardgas verder te verhogen en het tarief op elektriciteit te verlagen. Uit een tariefstudie van CE Delft blijkt dat dit kan leiden tot een additionele emissiereductie. De CO_2-prijs ligt in de gebouwde omgeving mede zo hoog doordat met name bij koopwoningen normerend beleid (zoals verplichtingen om te isoleren) ontbreekt.

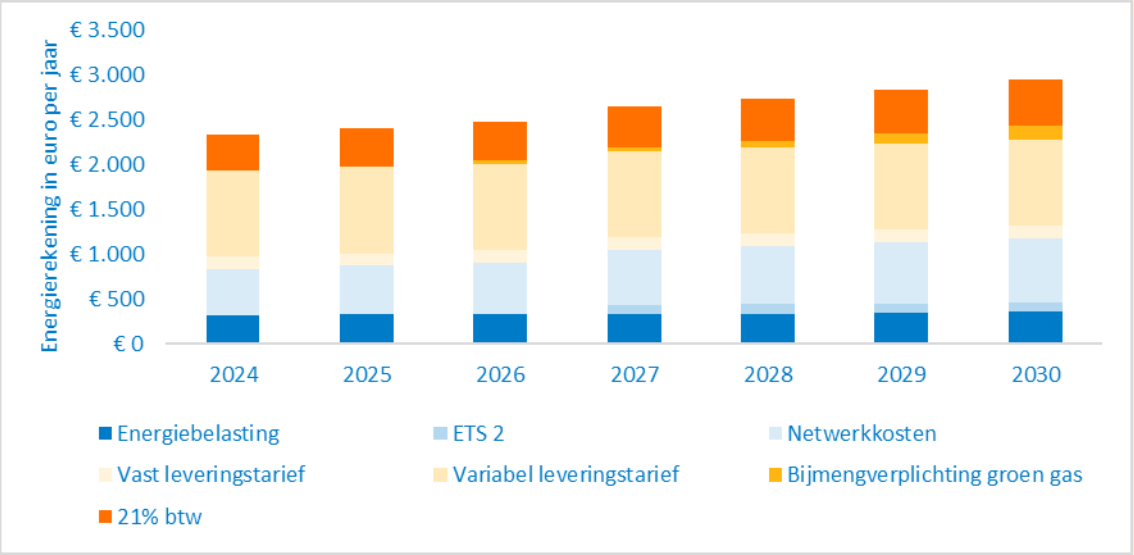
Om energiearmoede aan te pakken is een combinatie van inkomensbeleid en (gerichte) isolatiemaatregelen het meest effectief. De energierekening van huishoudens is de afgelopen jaren sterk gestegen, met name door de oorlog in de Oekraïne. Ook de komende jaren zal de energierekening blijven stijgen (zie kader 'Verwachte ontwikkeling energierekening 2024-2030). Vooral de ontwikkeling van de netbeheerkosten en ontwikkeling van de variabele leveringstarieven zijn hierbij bepalend. De gestegen energierekening zet veel huishoudens aan tot besparing op het gebruik van aardgas en elektrificatie van het huis. De fors gestegen energierekening leidt bij huishoudens met lagere inkomens tot energiearmoede. De stijgende energiekosten slokken een (steeds) groter deel van het inkomen op. De aanpak van energiearmoede is belangrijk om de energietransitie in de gebouwde omgeving op een sociale manier te bewerkstelligen. De energiebelasting is geen gericht instrument om energiearmoede aan te pakken. Onderzoek van TNO toont aan dat energiearmoede vooral verband houdt met de financiële draagkracht van een huishouden.[307] Het aanpakken van energiearmoede door de lage (netto) inkomens te verhogen (via niet-fiscale wegen of toe(s)lagen) is daardoor een effectievere en gerichtere oplossing dan aanpassingen in de energiebelasting die gelden voor alle huishoudens en bedrijven. Het eerdergenoemde TNO-onderzoek geeft ook aan dat gerichte normen voor slecht geïsoleerde huurwoningen bijdragen aan het aanpakken van de meest urgente gevallen van energiearmoede. Deze combinatie van beleid maakt het mogelijk een (gefaseerde) besparingsprikkel te combineren met een betaalbare energierekening.

Verwachte ontwikkeling energierekening 2024 – 2030

Figuur 45 toont de verwachte ontwikkeling van de energierekening voor een huishouden met gemiddeld verbruik (1.050 m3 aardgas en 2.180 kWh elektriciteit) in de periode 2024 tot en met 2030 (prijspeil 2024). De energierekening neemt richting 2030 naar verwachting toe door met name een stijging van de netbeheerderskosten,[308] de bijmengverplichting groen gas en de introductie van ETS2.[309] Een groot deel van de energierekening bestaat uit het variabel leveringstarief, maar de ontwikkeling daarvan kent een grote onzekerheid richting 2030. Voor het variabel leveringstarief is aangenomen dat de marktprijs na 2023 constant blijft,[310] omdat er geen betere prognose beschikbaar is. In het basispad is de energiebelasting in 2030 € 30 hoger dan in 2024 voor een huishouden met een gemiddeld verbruik. Voor een aantal huishoudens is de energiebelasting negatief door de belastingvermindering.

[306] *Rijksoverheid, Scherpe doelen, scherpe keuzes, 2023*
[307] *TNO, Energiearmoede in Nederland 2022, 2023*
[308] *Naar verwachting nemen de netbeheerkosten richting 2030 sterk toe, vanwege de extra investeringen die netbeheerders moeten doen voor uitbreiding van het elektriciteitsnet. De cijfers zijn gebaseerd op een prognose van Netbeheer Nederland: Netbeheer Nederland, De financiële impact van de energietransitie voor netbeheerders, 2023.*
[309] *Ambtelijke inschatting op basis van verwachte ontwikkeling ETS-prijs en meerprijs groen gas.*
[310] *Op basis van CBS-gegevens voor december 2023: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85592NED/table*

Figuur 45 Verwachte ontwikkeling energierekening gemiddeld huishouden



Aanpassing van de energiebelasting op aardgas is mede in het licht van de introductie van ETS2 wenselijk. Per 1 januari 2027 treedt ETS2 in werking. Het systeem geldt onder andere voor de gebouwde omgeving. Energieleveranciers zullen ETS2-emissierechten moeten aankopen voor de levering van aardgas en de kosten hiervan doorberekenen aan de desbetreffende afnemers, waaronder huishoudens. Zowel de maatvoering als de vormgeving van de energiebelasting sluit op dit moment niet aan op het ETS. Zonder aanvullend beleid zal de introductie van ETS2 leiden tot een verdere verhoging van de energierekening voor huishoudens, zonder dat een integrale afweging over de benodigde hoogte van de CO_2-prijs in de gebouwde omgeving is gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan een hervorming van de energiebelasting op aardgas waardoor – mogelijk in combinatie met een aparte CO_2-heffing voor ETS2-afnemers - het nationaal beprijzingsinstrumentarium effectiever de doelen borgt en beter rekening houdt met het ETS en het veranderend energiesysteem. In de verdere uitwerking kan nader worden onderzocht of het onderscheid tussen doelgroep en tarief het beste binnen de energiebelasting of via een aparte CO_2-heffing in combinatie met een vlakkere energiebelasting op aardgas kan worden vormgegeven. Daarnaast kan in de verdere uitwerking worden onderzocht of een verdere differentiatie van het belastingtarief naar deelgroepen wenselijk en mogelijk is, hoe de interactie met de ETS prijs het beste vormgegeven kan worden en welke tariefhoogte precies nodig is voor het borgen van de nationale doelen, zoals de benodigde emissiereductie in de gebouwde omgeving. Het ministerie van Financiën voert in 2024 onderzoek uit naar een toekomstige uitvoering en wetgeving van de energiebelasting, waarin een deel van deze onderzoeksvragen worden betrokken.

De belastingvermindering maakt een hoge marginale besparings- en verduurzamingsprikkel mogelijk zonder de energierekening te veel laten stijgen, maar is tegelijkertijd een ongericht instrument. De energiebelasting kent een belastingvermindering op elke elektriciteitsaansluiting met een verblijfsfunctie. Dit is een korting op de energiebelasting met een vast bedrag dat onafhankelijk is van het energieverbruik. De belastingvermindering heeft als voordeel dat binnen de energiebelasting hoge (marginale) tarieven op aardgas mogelijk zijn, zonder de totale energierekening te veel te laten oplopen door de energiebelasting. Van de relatief hoge tarieven gaat een besparingsprikkel uit. Met de belastingvermindering is in totaal € 4,3 miljard per jaar gemoeid. Het voordeel komt terecht bij alle huishoudens en een groot deel van de

bedrijven. Het is op dit moment een ongericht instrument. Als de belastingvermindering zou worden verlaagd of afgebouwd in combinatie met de inzet van andere beleidsinstrumenten, kan de draagkracht van huishoudens met lage en middeninkomens effectiever worden bevorderd. Op basis van de uitwerking van mogelijke invullingen van de maatregel kunnen de effecten worden berekend.

9.4.6 Broeikasgasemissies en milieuschade in de industrie en glastuinbouw

Klimaat

De industrie haalt de reductiedoelen voor broeikasgasemissies voor 2030, mede door een effectief Europees emissiehandelssysteem en aansluitend fiscaal instrumentarium. De zware industrie is een belangrijke bron van broeikasgasemissies. In 2022 was de industrie verantwoordelijk voor bijna één derde van alle uitstoot in Nederland. Het emissiereductiedoel voor 2030 is door het laatste kabinet aangescherpt. De restemissies komen naar verwachting uit op 27 tot 42 Mton in 2030, waarmee de doelstelling van het voorjaarspakket klimaat (29,6 Mton restemissies) binnen bereik ligt.[311] Het Europese emissiehandelssysteem (ETS1) is het belangrijkste beprijzende instrument en belangrijkste aanjager van de transitie in de industrie. Aanvullend wordt met de nationale CO_2-heffing industrie een extra prijsprikkel gegeven om de transitie op nationaal niveau te versnellen. Om het risico op weglek zo klein mogelijk te houden, is hierbij gekozen voor een heffing aan de marge met dispensatierechten en om te werken met een minimumprijs (nationale heffing = tarief – ETS prijs). In het voorjaarspakket klimaat (2023) is afgesproken om het tarief van de CO_2-heffing in 2024 opnieuw te herijken op basis van een tariefstudie van PBL, zodat de afgesproken reductiedoelstelling voldoend wordt geborgd. Deze herijking is nodig voor het doelbereik. Naast de CO_2-heffing bieden de energiebelastingen en accijnzen een prikkel om het verbranden van (fossiele) brandstoffen te verminderen.

Voor de periode 2030-2040 is tijdig aanvullend beleid en duidelijkheid over de opgave nodig. Grote investeringen zijn benodigd om de Nederlandse industrie te verduurzamen. De periode naar 2030 is gegeven de investeringscycli daarbij voor de industrie relatief kort. Om verduurzamingsinvesteringen aan te moedigen is duidelijkheid over de reductieopgave na 2030 nodig en aansluitend beleidsinstrumentarium. Nederland heeft de mogelijkheid om het Europese tempo te volgen. De herziening van de ETS-richtlijn zal naar verwachting leiden tot een reductiepad naar vrijwel nul emissies in 2040. In het verleden heeft de Nederlandse industrie echter een voortrekkersrol binnen Europa willen vervullen en is binnen de beleidsmix de CO_2-heffing industrie geïntroduceerd. Nederland kan bij een keuze voor ambitieus nationaal beleid deze rol behouden door de CO_2-heffing industrie te verlengen en het aantal dispensatierechten richting 2035 of 2038 naar nul af te bouwen.[312] Een belangrijke randvoorwaarde voor de versnelling van de verduurzamingsopgave na 2030 is dat de benodigde infrastructuur, zoals het elektriciteitsnet en beschikbaarheid van duurzame energiedragers, op orde is.

Het beperken van vrijstellingen in de energiebelasting en kolenbelasting leidt tot extra besparingsprikkel en maakt het stelsel eenvoudiger. Er gelden momenteel een aantal belastingvrijstellingen voor de energie-intensieve industrie, zoals een vrijstelling voor duaal gebruik van kolen in de staalproductie en een vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés. Bedrijven die in aanmerking komen voor deze vrijstellingen, vallen (vrijwel) allemaal onder ETS1 en de nationale CO_2-heffing, waarmee de emissiereductie in beginsel wordt geborgd. Tegelijkertijd leidt afschaffing van de regelingen tot een extra energiebesparingsprikkel, een evenwichtigere lastenverdeling en tot een sterke vereenvoudiging van het belastingstelsel.

[311] *PBL, Klimaat- en energieverkenning 2023, 2023*
[312] *Rijksoverheid, Keuzewijzer Klimaat en Energie, 2023.*

Specifiek voor de vrijstelling voor duaal verbruik kolen geldt dat afschaffing waarschijnlijk niet leidt tot een snellere reductie van de scope 1–emissies, maar wel geldt als extra stok achter deur om het gebruik van kolen zo snel mogelijk uit te faseren. Dit leidt tot een lagere lokale milieudruk en een gezondere leefomgeving voor de omwonenden.

Aanpassing van de energiebelasting op aardgas is wenselijk met het oog op de energietransitie en het ETS. De energiebelasting is gestart als een kleinverbruikersheffing en geleidelijk uitgebreid naar grootverbruikers om ook deze te prikkelen energie te besparen. Daarbij kent de energiebelasting van oorsprong een degressieve tariefstructuur om de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te behouden. De vormgeving van de energiebelasting sluit op dit moment echter niet goed aan op het ETS en de transitie van het Nederlandse energiesysteem. Zo zijn de marginale tarieven afhankelijk van de omvang van het verbruik, in plaats van de hoogte die nodig is om (per deelgroep) de nationale klimaatdoelen op een effectieve manier te borgen. Daarnaast wordt in de hoogte van de energiebelastingtarieven geen rekening gehouden met de hoogte van de ETS-prijs en sluit de vormgeving niet goed aan op het ETS, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen ETS1 en ETS2 afnemers, en het veranderende energiesysteem. Daarom kan worden gedacht aan een hervorming van de energiebelasting op aardgas waardoor – eventueel in combinatie met de introductie van een aparte CO_2-heffing voor ETS2-afnemers - het nationaal beprijzingsinstrumentarium effectiever de doelen borgt en beter rekening houdt met het ETS en het veranderend energiesysteem. Nader onderzoek is nodig, zie voor een nadere toelichting paragraaf 9.4.5.

Ook voor de glastuinbouw is een effectieve beleidsmix vastgesteld voor het behalen van het sectordoel in 2030. De glastuinbouw heeft de ambitie om in 2030 maximaal 4,3 Mton broeikasgassen in de atmosfeer uit te stoten. In 2023 is een pakket aan maatregelen overeengekomen en in wetgeving vastgelegd om deze reductiedoelstelling te realiseren. Onderdeel van dit pakket is een aanpassing van de energiebelasting: het beperken van de inputvrijstelling voor aardgas bij elektriciteitsproductie (2025 – 2030) en het afschaffen van het verlaagd energiebelastingtarief glastuinbouw (2025 – 2035). Ook wordt per 2025 een CO_2-heffing voor de glastuinbouw geïntroduceerd waarbij de hoogte van het tarief afhankelijk is van de mate waarin de glastuinbouw de reductiedoelstelling voor 2030 realiseert.

Een duidelijk tariefpad voor de CO_2-heffing glastuinbouw richting 2040 biedt zekerheid. De glastuinbouwsector heeft de ambitie om in 2040 klimaatneutraal te zijn. Daarmee resteert na 2030 nog een forse opgave. Net als bij de industrie is het verstandig om tijdig de opgaven na 2030 te concretiseren en daarbij de juiste beleidsmix te kiezen. Het is daarbij aan te bevelen om het tariefpad van de CO_2-heffing glastuinbouw na 2030 zo snel mogelijk vast te leggen, zodat de sector vroegtijdig duidelijkheid heeft en de reductiedoelen na 2030 worden geborgd. Bij invoering van de opt-in ETS in de glastuinbouw, zal daarnaast moeten worden gekeken naar de interactie met de benodigde hoogte van het tarief van de nationale CO_2-heffing glastuinbouw, dat het nationale restemissiedoel voor deze sector borgt.

Milieu

De introductie van een NOx-heffing kan worden overwogen, indien het bestaande reductiedoel wordt aangescherpt. De industrie- en energiesector was in 2020 verantwoordelijk voor de uitstoot van 42 Kton NOx-emissies. Hoewel de depositie op Nederlandse Natura2000-gebieden beperkt is (aandeel is 1,7%), zijn de emissies wel schadelijk voor de volksgezondheid en slaat een deel neer in kwetsbare natuurgebieden in het buitenland. Door Europees bronbeleid en

klimaatbeleid dalen de emissies richting 2030 naar circa 28 Kton.[313] Hiermee wordt het bestaande reductiedoel[314] van 38% NOx-emissiereductie in 2030 t.o.v. 2019 reeds gerealiseerd. Tegelijkertijd kan een snellere en grotere emissiereductie wenselijk zijn vanuit milieu- en gezondheidsoverwegingen. De introductie van een specifieke NOx-heffing kan dan worden overwogen (eventueel in combinatie met overige fijnstoffen). Dit geeft naar verwachting een extra prikkel om de NOx-emissies te reduceren. Klimaatbeleid leidt namelijk niet automatisch tot een reductie van deze emissies.[315]

Grondstoffen

De grondstoffentransitie is belangrijk, maar moet nog grotendeels tot stand komen. Het streven van de Nederlandse overheid naar een volledig circulaire economie in 2050 betekent radicaal minder en efficiënter gebruik van primaire grondstoffen. Daarvoor zijn belangrijke veranderingen nodig in de industrie, verwerking, consumptie en logistiek van materialen en goederen. Deze omslag naar een circulaire economie zal ruimtelijk en beleidsmatig ingepast moeten worden. Hoe de volledig circulaire economie er in 2050 uitziet, is nog steeds onduidelijk. De grondstoffentransitie moet leiden tot verminderde afhankelijkheid van primaire grondstoffen en zo bijdragen aan de klimaatopgave, de biodiversiteitsopgave, het creëren van een schoon milieu en een veilige en schone leefomgeving en het bijdragen aan de leveringszekerheid van grondstoffen. Vooral het vervangen van aardgas, steenkool en aardolie, door andere duurzame bronnen draagt bij aan de klimaatopgave. Ook voor andere grondstoffen geldt dat het anders ermee omgaan kan bijdragen aan genoemde maatschappelijke doelen. Het betreft dan verlaging van het gebruik, vervanging door grondstoffen met minder negatieve effecten (vooral gerecyclede grondstoffen en hernieuwbare grondstoffen) en het zo hoogwaardig mogelijk verwerken van producten na afloop van het gebruik. Het ontbreekt echter nog aan een duidelijke koers en een helder transitiepad vanuit het afval- en grondstoffenbeleid. Het technische handelingsperspectief hiervoor is vooralsnog nog zeer divers, en ook niet altijd beschikbaar. Ook de beleidsmix is minder volwassen. De klimaattransitie wordt grotendeels geborgd door de EU-brede beprijzing via het EU ETS. De grondstoffentransitie wordt wel deels aangejaagd door klimaatbeleid, met name voor het vervangen van aardgas als grondstof met duurzame grondstoffen zoals hernieuwbare waterstof.

Europees beleid heeft duidelijke voordelen wat betreft weglekrisico en doeltreffendheid. Non-energetisch gebruik van fossiele grondstoffen wordt nergens direct beprijsd. Grondstoffen vormen een belangrijk deel van de productiekosten, waardoor nationaal beprijzingsbeleid vroeg in de keten vaak grote weglekrisico's kent. Ook speelt mee dat ontwikkeling en opschaling van nieuw handelingsperspectief en nieuwe ketens effectiever is op een Europese schaal. Het lukt koplopers beter om hogere productiekosten van het duurzame product af te wentelen in hun productprijs wanneer alle concurrenten van de conventionele producten worden beprijsd. Ook faciliteert EU-beleid een snellere opschaling van de toeleverende keten. Aan de achterkant van de keten is er wel sprake van beprijzing van het storten en verbranden van afvalstoffen via de afvalstoffenbelasting en de CO_2-heffing voor de industrie. Daar is het nationaal beprijzen van alle afval dat in Nederland verbrand en gestort wordt wel effectief voor de milieueffecten in Nederland, omdat de maatschappelijke kosten van storten (zoals eeuwigdurend ruimtebeslag en nazorg) en verbranden (milieuschadelijke emissies, filterresiduen en bodemassen) ook in Nederland gemaakt worden. Door productgroepen onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid[316] te brengen zal beprijzing aan het einde van de keten ook effect hebben op de keuzes die aan het begin van de waardeketen worden gemaakt.

[313] *PBL, Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023, 2023*
[314] *Rijksoverheid, Voortgang in integrale aanpak landelijk gebied, 2022*
[315] *ABDTOPConsult, Normeren en beprijzen van stikstofemissies, 2023*
[316] *Afval Circulair, Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, 2024.*

Normering lijkt doeltreffender te zijn dan vlakke beprijzing voor het pakken van een nationale koploperspositie in aanloop naar Europees beleid. Normering lijkt geschikter dan beprijzing voor specifiek korte-termijn marktcreatie (*market pull*) van onderontwikkeld, schaars en duur handelingsperspectief. De onrendabele toppen zijn nog hoog. Het wordt bij grote prijsverschillen aantrekkelijker om eindproducten of fossiele halffabricaten, bijvoorbeeld grijze ammoniak en nafta, te importeren in plaats van in Nederland te produceren. Normering geeft meer zekerheid van het volume van de marktvraag dan alleen beprijzing, wat de investeringszekerheid vergroot. In een goede balans met subsidies (*technology push*) kan dit ketens en technieken door de vroege fase van opschaling heen trekken. Beprijzing wordt geschikter als het dominante instrument naarmate het handelingsperspectief volwassener wordt. Bijvoorbeeld wanneer productie en toepassing van duurzame grondstoffen is gedemonstreerd, risico's zijn gemitigeerd en de toeleverende ketens aanzienlijk zijn opgeschaald. In die situatie vormt het kostenverschil de primaire belemmering, en is beprijzing efficiënter. Dit maakt normering en (uitzicht op) beprijzing voor de middellange en lange termijn complementair aan elkaar.

Nationale beprijzing heeft veelal geen additioneel verduurzamingseffect bij vervanging van aardgas. De marktgrootte voor relatief dure biogrondstoffen wordt veelal bepaald door bestaand normerend beleid, zoals de Jaarverplichting Energie Vervoer die verplicht tot afname van o.a. biobrandstoffen. De verduurzaming van non-energetisch aardgasgebruik wordt goed geborgd door het EU ETS (de CO_2-uitstoot wordt beprijsd) en de voorgenomen jaarverplichting industrie en subsidieregelingen voor groene waterstof. Aanvullende nationale beprijzing leidt dan tot tijdelijke budgettaire opbrengsten voor de overheid, en naar verwachting tot extra weglekrisico. Indien aanvullende ambitie gewenst is, dan is de route van aanscherping van normering doeltreffender en minder risicovol in termen van weglekrisico. Daarnaast kan worden ingezet op beprijzing in internationaal verband. De verduurzaming van non-energetisch aardoliegebruik wordt nog beperkt geborgd door bestaande (Europese) wetgeving. Veel wet- en regelgeving is zeer recent in werking getreden (bijv. Single-Use Plastic Regulation) of moet nog in werking treden (bijv. Ecodesign for Sustainable Products Regulation en de nationale circulaire plasticnorm). Voor de vervanging van aardolieproducten geldt evenwel dat nationale beprijzing van grondstoffen vroeg in de keten (ruwe aardolie, minerale oliën, polymeren) leidt tot substantiële of volledige weglek. Beprijzing kan daarom het beste in internationaal verband worden afgesproken.

Nationale beprijzing kan mogelijk normering aanvullen door te sturen op de kostenverdeling van de transitie, maar uitvoerbaarheid en weglek zijn belangrijke belemmeringen voor doeltreffend beleid. Een specifieke uitdaging in de plasticsketen is dat verduurzaming verandering vergt op diverse pekken in de keten van inzameling tot recycling. De voorgenomen plasticsnormering grijpt echter in op één plek in de keten (de kunststofverwerkers). Gerichte beprijzing kan, samen met subsidies gericht op schaalvergroting en eventuele normalisatie en certificering, een rol spelen bij het in beweging krijgen en beter verdelen van de kosten over de bredere keten. Meer onderzoek is hiervoor nodig alvorens een besluit te nemen.

9.5 Beleidsaanbevelingen

Nader onderzoek is nodig om de meest effectieve beprijzingshoogte vast te stellen. Beprijzingsmaatregelen worden in de beleidsmix ingezet om milieu- en klimaatdoelen te realiseren. De effectieve beprijzingshoogte is hierbij niet alleen afhankelijk van de gestelde doelen, maar ook van de transitie in de desbetreffende sector en ontwikkeling in de beleidsmix. De Klimaatwet vereist dat er in 2024 een nieuw Klimaatplan wordt opgesteld voor de periode 2026-2035. Onderstaand zijn met name bouwstenen opgenomen om gaten in het beprijzingsinstrumentarium op te vullen en fiscale beprijzingsmix efficiënter in te richten. Het is verstandig om nader onderzoek uit te voeren naar de meest effectieve beprijzingshoogte voor de verschillende sectoren aan de hand van het nieuwe Klimaatplan en de gewenste klimaatdoelen. Voor de analyse kan als voorbeeld worden gekeken naar Denemarken: in Denemarken is door een onafhankelijke expertgroep geanalyseerd welke CO_2-prijs nodig is om de nationale klimaatdoelen te halen.

Beprijzingsmaatregelen zijn het meest effectief als ze tijdig en voorspelbaar zijn. Belastingplichtigen hebben tijd nodig om in reactie op een beprijzingsmaatregel hun gedrag aan te passen. Huishoudens en ondernemers nemen alleen verduurzamingsmaatregelen als ze weten waar ze aan toe zijn. Het is daarom belangrijk om beprijzingsmaatregelen zo tijdig en voorspelbaar mogelijk te nemen. Dit betekent dat nu al de CO_2-beprijzing richting 2040 moet worden vormgegeven. Maar ook: wanneer eenmaal een bepaald pad is ingeslagen – bijvoorbeeld een uitfaseerdatum voor een fossiele regeling – is het vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid belangrijk dat hier ook aan vast te houden, in plaats van dat telkens nieuwe wijzigingen op hetzelfde beleidsinstrument door te voeren.

Beprijzingsmaatregelen zijn onderdeel van een bredere beleidsmix en vragen om flankerend beleid. Zoals aan het begin van het hoofdstuk beschreven, zijn beprijzingsmaatregelen slechts onderdeel van een bredere beleidsmix. Om de effectiviteit en het draagvlak te vergroten is het belangrijk om beprijzend beleid te combineren met flankerende maatregelen, zoals bijvoorbeeld subsidies voor duurzame producten en ondersteuning voor lage- en middeninkomens via het reguliere koopkrachtinstrumentarium.

Beprijzing van emissies in de veeteelt

Bouwsteen 1: Een emissieheffing voor de veehouderij dicht het grootste beprijzingsgat. Met deze belasting wordt het grootste beprijzingsgat van de broeikasgasemissies gedicht en een effectieve prikkel gegeven om stikstofemissies in de landbouwsector te reduceren. In aanvulling kan (rood) vlees en zuivel worden belast om de Nederlandse klimaatvoetafdruk te verminderen.

Beprijzen van internationale mobiliteit

Bouwsteen 2: Schaf gezamenlijk met omringende landen de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart af. Aanvullende beprijzing en een extra verduurzamingsprikkel voor de binnenvaart (bovenop ETS2) kan worden gerealiseerd door de accijnsvrijstelling voor de binnenvaart af te schaffen. Dit vraagt dat samen opgetrokken wordt met buurlanden, zodat broeikasgasemissies in internationaal verband worden gereduceerd. Unilaterale maatregelen zijn maar beperkt doeltreffend.

Bouwsteen 3: Hervorm de vliegbelasting door het tarief te verhogen en te differentiëren naar afstand. Een progressieve differentiatie van de vliegbelasting naar afstand en verhoging van het tarief geeft een effectieve prikkel om de vraag en het aantal vluchten te verminderen. Naast verhoging en differentiatie van het tarief, kan de effectiviteit van de vliegbelasting worden

vergroot door de grondslag te verbreden naar vrachtvliegtuigen en transferpassagiers. Met deze aanpassingen worden de broeikasgasemissies in de luchtvaart beter beprijsd en wordt een extra CO_2-reductie gerealiseerd.

Beprijzen van wegverkeer

Bouwsteen 4: Maak de autobelastingen toekomstbestendig en vergroot de verduurzamingsprikkel, door een stelsel van Betalen naar Gebruik te introduceren en de bpm en mrb aan te passen. Met de introductie van Betalen naar Gebruik worden de autobelastingen robuust voor de toekomst gemaakt, doordat ook emissievrije auto's een kilometerafhankelijke belasting krijgen. Daarnaast kan met Betalen naar Gebruik een extra prikkel worden gegeven om de fossiele autokilometers te verminderen, zonder de nadelige grenseffecten van de brandstofaccijnzen. Binnen de autobelastingen kan de verkoop van emissievrije auto's verder worden versneld via een verhoging van de bpm voor fossiele auto's en een gewichtscorrectie in de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije auto's toe te passen. Bij introductie van ETS2 kan tot slot worden overwogen om de brandstofaccijnzen periodiek te herijken op basis van de gewenste totale CO_2-prijs en de prikkel die al van het ETS uit gaat.

Beprijzen broeikasgasemissies overige sectoren

Bouwsteen 5: De energiebelasting op aardgas kan gedrag doelmatiger beïnvloeden als deze beter rekening houdt met het ETS en het veranderend energiesysteem. Beprijzing van het EU ETS wordt steeds belangrijker en is deels een communicerend vat met beprijzing op nationaal niveau, zoals de energiebelasting. De vormgeving van de energiebelasting sluit op dit moment echter niet goed aan op het ETS en de transitie van het energiesysteem. De energietransitie en de ontwikkelingen rond het ETS vergen daarom een heroverweging van de vormgeving van de energiebelasting. Hierbij kan worden gedacht aan een hervorming van de energiebelasting op aardgas en eventueel introductie van een CO_2-heffing voor ETS2-afnemers, waardoor het nationaal beprijzingsinstrumentarium effectiever de doelen borgt en beter rekening houdt met het ETS en het veranderend energiesysteem. In de verdere uitwerking kan nader worden onderzocht of een differentiatie van het belastingtarief naar deze deelgroepen wenselijk en mogelijk is, of en zo ja hoe de interactie met het ETS het beste vormgegeven kan worden en hoe een aparte CO_2-heffing in combinatie met een vlakkere energiebelasting op aardgas kan worden vormgegeven. Als alternatief of in aanvulling kan daarnaast worden gekeken naar een nationaal emissieplafond. Op het moment van schrijven loopt onderzoek naar de voor- en nadelen hiervan.[317]

Bouwsteen 6: Door de CO_2-heffing voor de industrie en glastuinbouw te verlengen hebben bedrijven een duidelijk reductiepad tot en met 2040. Industrie en glastuinbouw kennen een goed fiscaal instrumentarium voor het beprijzen van broeikasgassen, dat reeds interacteert met het ETS. Door de nationale CO_2-hefffingen voor de glastuinbouw en industrie te verlengen tot en met 2040 wordt duidelijkheid geboden over de nationale CO_2-prijs en het reductiepad. Daarnaast wordt binnen de industrie op dit moment een (klein) deel van de procesemissies niet beprijsd. Het advies is om nader te onderzoeken hoe deze emissies ook onder een nationale heffing kunnen worden gebracht.

Bouwsteen 7: Behandel waterstof als een aparte energiedrager binnen de fiscaliteit. Om de overstap van aardgas op waterstof te stimuleren is het verstandig om een separaat tarief voor waterstof op te nemen binnen de energiebelasting. Ook kan daarbij worden nagegaan in hoeverre

[317] *Rijksoverheid (2023), Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2024*

de energie die benodigd is voor de productie van waterstof vrijgesteld kan worden met de bestaande inputvrijstellingen.

Beprijzen broeikasgasemissies overige sectoren

Bouwsteen 8: Werk aan vereenvoudiging van het fiscale stelsel door het uitfaseren van fossiele subsidies. Een afbouw van fossiele subsidies moet zorgvuldig worden gewogen en kan het best in samenhang met het bredere klimaatbeleid worden bezien. Wanneer in (deel) sectoren al voldoende beprijzend en/of normerend beleid aanwezig is, waarmee de nationale klimaatdoelen voldoende worden geborgd en de externe effecten voldoende worden beprijsd, dan is er vanuit klimaatperspectief geen noodzaak voor afbouw. Tegelijkertijd kunnen ook andere overwegingen een rol spelen, zoals de lastenverdeling tussen huishoudens/bedrijven, vereenvoudiging van het belastingstelsel, de impact op de internationale concurrentiepositie en het risico op weglek van de CO2-reductie. Dit hoofdstuk bevat per regeling overwegingen voor een afbouwpad.

Bouwsteen 9: Pleit in internationaal verband voor het uitfaseren van fossiele subsidies. Fossiele subsidies in de energiesector, luchtvaart, zeevaart en op het gebied van non-energetisch gebruik kunnen niet unilateraal door Nederland worden uitgefaseerd. Nederland kan wel internationale coalities smeden om gezamenlijk de desbetreffende broeikasgasemissies te beprijzen.

Tabel 18 vat de belangrijkste effectieve beprijzingsmaatregelen op het gebied van klimaat en milieu samen. De urgentie van de problematiek is groot. Fiscale maatregelen kunnen binnen een bredere mix een rol spelen bij de oplossing. Tabel 18 is niet bedoeld als integraal pakket, maar geeft een selectie van de meest effectieve fiscale maatregelen.

Tabel 18 Beleidsaanbevelingen voor de opgave klimaat en milieu[318]

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Beprijzen broeikasgasemissies en milieuschade veeteelt		
	Emissies belasten in veehouderij, vlak of aan de marge (F05, F06)	Afhankelijk van de maatvoering
	Verbruiksbelasting op vlees (F04)	€ 1 277
Beprijzen internationale mobiliteit		
	Tarief vliegbelasting differentiëren naar afstand en verhogen	€ 249
	Afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart (samen met omringende landen) (F07) *	€ 186
Beprijzen wegverkeer		
	Invoeren Betalen naar Gebruik (zonder differentiatie naar tijd en plaats) (F16)	0
	Beprijzen nieuwe fossiele brandstofauto's: verhogen bpm en mrb nieuwe fossiele voertuigen (F13)	-€ 390
	Aparte tarieftabel met gewichtscorrectie in de mrb voor emissievrije auto's (F11)	-€ 662
	Afschaffen verlaagd mrb-tarief bestelauto ondernemers * (F12)	€ 851
Beprijzen broeikasgasemissies overige sectoren		

[318] *De sterretjes geven aan welke maatregelen slaan op fossiele subsidies.*

	Overwegen om energiebelasting te hervormen om aan te sluiten bij ETS en energiesysteem (nader onderzoek naar precieze vormgeving en maatvoering nodig) * (F25, F26)	Afhankelijk van maatvoering
	Verlenging CO_2-heffing industrie (F29)	0
	Verlenging CO_2-heffing glastuinbouw (F30)	Afhankelijk van maatvoering
	Apart tarief energiebelasting voor waterstof (F22)	Afhankelijk van maatvoering

Afbouwpad fossiele subsidies		
	Afbouwpad fossiele subsidies (zie tabel 16 voor advies per regeling) *	

10. Een betere gezondheid met minder gezondheidsverschillen

Kernboodschappen

- Ongezond gedrag (roken, alcohol, ongezond eten en drinken) leidt tot grote gezondheids- en maatschappelijke schade en vergroot de gezondheidsverschillen.
- Effectieve maatregelen binnen de fiscaliteit zijn (structurele) accijnsverhogingen op alcohol en tabak, te beginnen met een jaarlijkse indexering van de accijnzen.
- E-sigaretten worden momenteel niet belast waardoor de prijzen lager liggen dan de maatschappelijke kosten. Een (nationale) verbruiksbelasting kan worden overwogen.
- Meer differentiatie in de verbruiksbelasting op suiker in alcoholvrije dranken kan helpen suikerinname te verkleinen. Onderzocht wordt of op termijn een brede suikerbelasting op voedingsmiddelen kan bijdragen aan verdere reductie van suikerinname. De huidige uitzonderingen voor melk en sojadranken kunnen beter komen te vervallen.
- Het afschaffen van de btw op groente en fruit wordt vaak genoemd als maatregel om gezond eten te bevorderen. Een btw-nultarief op groente en fruit kent uiteindelijk te veel nadelen. Het is niet goed mogelijk om groente en fruit op een juridisch houdbare manier af te bakenen, het doel van een btw-nultarief wordt naar verwachting maar beperkt bereikt, terwijl de kosten hoog zijn en de gevolgen voor de uitvoering- en handhaving groot. Er zijn andere opties denkbaar om gezond eten te bevorderen zoals het aanbieden van schoolmaaltijden.

10.1 Maatschappelijke opgave

Ongezond gedrag leidt tot vroegtijdige sterfte, hoge zorgkosten en speelt een rol in de ongelijkheid in de samenleving. Het RIVM schat dat ongezond gedrag zoals roken, alcoholgebruik en ongezonde eten en drinken in 2015 verantwoordelijk was voor bijna 20 procent van de ziektelast, ruim 35.000 doden en € 9 miljard aan zorguitgaven. Roken, overgewicht en alcoholgebruik leiden dus zowel tot gezondheidsschade als tot maatschappelijke schade. Om deze redenen staan deze drie onderwerpen centraal in het Nationaal preventieakkoord dat in 2018 is afgesloten.[319] Daarnaast leidt een slechte gezondheid tot een verminderd welzijn van mensen. Naast ongezond gedrag behoort ook luchtkwaliteit tot één van de belangrijkste risicofactoren voor de volksgezondheid. Zo wordt geschat dat 3,5% van de totale ziektelast in Nederland kan worden toegeschreven aan de kwaliteit van de buitenlucht.[320] Dit vraagstuk komt terug in het hoofdstuk 'Klimaat en milieu'. Wat betreft ongelijkheid in de samenleving wijst het Sociaal en Cultureel Planbureau erop dat verschillen en ongelijkheden zich niet beperken tot geld, werk en andere economische hulpbronnen, maar ook terugkomen in gezondheidsverschillen.[321] De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving wijst op 'complexe ongelijkheid' waarin ook de gezondheid van mensen een belangrijke rol speelt.[322] De Sociaal Economische Raad acht de grote verschillen in

[319] *Een recente tussenevaluatie van het preventieakkoord laat zien dat de afspraken bijdragen aan het verminderen van het aantal mensen dat rookt en overgewicht heeft, maar voor problematisch alcoholgebruik is de impact minimaal. Zie ook RIVM, Impact van het Nationaal Preventieakkoord voor roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik, 2023.*
[320] *Daarnaast blijkt dat de verspreiding van gevaarlijke stoffen in de leefomgeving toeneemt, evenals het aantal producten waarin gevaarlijke stoffen worden gebruikt. Voorbeelden van deze stoffen zijn PFAS, gewasbeschermingsmiddelen, microplastics en medicijnresten (zie ook: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Greep op gevaarlijke stoffen, 2020).*
[321] *Vrooman, C. et al., Eigentijdse ongelijkheid: De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023.*
[322] *RVS, Gezondheidsverschillen voorbij, 2020.*

gezondheid tussen praktisch geschoolden en theoretisch opgeleiden Nederlanders onrechtvaardig.[323]

10.2 Rol fiscaliteit

Belastingen kunnen ertoe bijdragen dat ongezonde keuzes worden ontmoedigd en gezonde keuzes worden gestimuleerd. De overheid heeft verschillende instrumenten om de gezondheid van burgers te bevorderen, zoals inzetten op preventie, normeren of reguleren, subsidiëren of belasten. Naast het verbeteren van de gezondheid kan de overheid ook ingrijpen als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart, en publieke belangen zoals gezondheid in het geding raken. Op dit moment geldt voor veel producten dat de maatschappelijke kosten van de vermijdbare ziektelast (bijv. bij alcohol- en tabaksproducten en producten met veel suiker, vet of zout) niet zijn doorberekend in de prijs die mensen in de supermarkt betalen. Daarbij kunnen maatregelen specifiek worden gericht op het stimuleren van een andere productsamenstelling door bedrijven (bijvoorbeeld door minder suiker toe te voegen aan producten). Dit hoofdstuk gaat over mogelijkheden gedrag van zowel consumenten als producenten te sturen via:

- het lager belasten van gezonde producten (paragraaf 10.3.)
- het zwaarder belasten van ongezonde producten via een verbruiksbelasting of accijnzen (paragraaf 10.4).[324]

Rechtvaardiging van overheidsinterventie binnen gezondheidsdomein

In een democratische rechtsstaat moet overheidsinterventie gerechtvaardigd zijn door het bestaan van een publiek belang. Binnen het gezondheidsdomein tracht de overheid via interventies consumenten in staat te stellen weloverwogen keuzes te maken voor een gezonde levensstijl, wat bijdraagt aan een langer en gezonder leven. De noodzaak van overheidsingrijpen varieert echter afhankelijk van verschillende factoren, waardoor dat afhankelijk van de situatie meer of minder wenselijk kan zijn. Zo is bijvoorbeeld de jeugd kwetsbaarder voor de schadelijke gevolgen van ongezond gedrag en minder in staat bewuste keuzes te maken. Sommige beleidsinstrumenten, zoals accijnzen, kunnen echter niet op specifieke groepen worden toegespitst, maar gelden algemeen.

Er zijn verschillende gronden die aanleiding geven tot overheidsingrijpen binnen het gezondheidsdomein.

Ongezonde leefomgeving - Het maken van gezonde keuzes wordt bemoeilijkt door de alomtegenwoordige 'obesogene omgeving'. De verleiding en toegang tot ongezond eten en drinken is in onze huidige voedselomgeving overweldigend groot. We worden niet alleen in supermarkten, fastfoodketens en horeca geconfronteerd met veelal ongezonde voeding, maar ook in kantines, op scholen en in winkels als drogisterijen en bouwmarkten. Bovendien is het aanbod van ongezonde producten ten opzichte van gezonde producten scheef; 80 procent van wat er in de supermarkt te koop is, staat niet in de Schijf van Vijf. Deze zelfde verhouding zie je terug in de reclame van voedingsmiddelen, waar in Nederland een bedrag van ten minste 1,6 miljard per in omgaat. Dit leidt ertoe dat mensen vaak geen volledig autonome keuze maken. Een extra component aan deze onvrijwillige

[323] *SER, Gezond opgroeien, wonen en werken, Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen, 2024.*

[324] *Aangezien vlees zowel gezondheids- als milieu gerelateerde effecten heeft, wordt de optie om een verbruiksbelasting op vleesproducten te introduceren behandeld in het hoofdstuk Klimaat en Milieu.*

keuze is dat producten verslavende middelen kunnen bevatten (zoals nicotine en alcohol) of grote hoeveelheden suiker, vet of zout die producten aantrekkelijk en lekker maken, maar vaak ongezond zijn.

Irrationeel gedrag - De overheid kan ingrijpen vanwege 'menselijk tekortschieten', waarbij het mensen niet altijd lukt hun keuzes aan te passen terwijl ze dat op termijn wel willen, zelfs als de voordelen of nadelen van bepaalde goederen bekend zijn. Mensen kunnen moeilijkheden ervaren bij het aanpassen van hun gedrag op korte termijn aan de gewenste situatie op lange termijn, zoals rokers die willen stoppen of tieners die roken zonder de gevolgen op lange termijn te overwegen.

Marktfalen - Als het functioneren van de markt niet leidt tot een maatschappelijk optimaal evenwicht tussen vraag en aanbod van verschillende goederen kunnen publieke belangen in het geding raken. Dit kan aanleiding voor de overheid zijn om in te grijpen. Marktfalen kan verschillende oorzaken hebben zoals: externe kosten van consumptie die onvoldoende beprijsd worden, informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder wat zorgt voor suboptimaal keuzegedrag (bij bepaalde voedingsproducten waarover weinig of tegenstrijdige informatie beschikbaar is) en tot slot monopolievorming waardoor het prijsmechanisme van de markt niet meer goed functioneert. Bij beprijzingsmaatregelen geldt in zijn algemeenheid dat het effect hiervan op verschillende inkomenscategorieën moet worden bekeken en dat daarop, waar nodig, moet worden geanticipeerd. Voor belastingen op levensmiddelen kan in gevallen gelden dat mensen met lage inkomens relatief harder worden geraakt dan hoge inkomens. Er kan dan worden overwogen een deel van de inkomsten te gebruiken voor beleid waarvan juist de lagere inkomens profiteren.

10.3 Lager belasten gezonde producten

Een btw-nultarief op groente en fruit is uiteindelijk geen geschikt instrument om het doel van een bevorderde volksgezondheid te realiseren. Het doel van een btw-tarief op (verse) groente en fruit van 9% naar 0% is een gezondere voedselomgeving creëren, door gezonde voedselkeuzes te stimuleren en ongezonde keuzes te ontmoedigen. Groente en fruit zijn onderdeel van de Schijf van Vijf. Dat om die reden vaak voor een verlaging van het btw-tarief op (verse) groente en fruit wordt gepleit is begrijpelijk, te meer omdat de consumptie ervan brede gezondheidsvoordelen kent. Toch kent een btw-nultarief op groente en fruit aanzienlijke nadelen, die uiteindelijk niet opwegen tegen de voordelen.

Ten eerste is het binnen de btw niet goed mogelijk om groente en fruit op een juridisch houdbare manier af te bakenen ten opzichte van andere voedingsmiddelen. Dit komt door het neutraliteitsbeginsel om concurrentieverstoring via de btw te voorkomen (Europese richtlijnen). Dit beginsel schrijft voor dat producten die door de ogen van de doorsnee consument bezien vergelijkbaar zijn, hetzelfde btw-tarief krijgen. Daarnaast is er de ‘eenheid-van-prestatieleer’, dat tot gevolg heeft dat bepaalde toevoegingen aan een product het wezenlijk karakter van het product vanuit het oogpunt van btw-regelgeving niet per se veranderen. Samengenomen betekent dit dat technisch wel een afbakening van groente en fruit kan worden gemaakt, bijvoorbeeld alleen verse fruit en groente (stuks), maar dat als partijen procederen en voor de rechter aanvoeren dat hun product vergelijkbaar is met een product waarvoor het nultarief geldt, de rechter kan oordelen dat voor dat product ook het nultarief moet gelden. Als dit gebeurt komen er vervolgens weer nieuwe producten in aanmerking voor het btw-nultarief, zodat het btw-

nultarief zich als een olievlek kan verspreiden. Hierbij geldt dat er veel verschillende groente- en fruitproducten zijn en de belangen van producenten en distributeurs groot om hun producten onder een nultarief te laten vallen. Het brengt het risico met zich mee dat steeds meer voedingsmiddelen, ook ongezonde producten, onder het nultarief gaan vallen waardoor er aanzienlijke grondslagerosie plaatsvindt en het doel van de maatregel steeds verder uit zicht raakt. Elke (nieuwe) afbakening heeft rafelranden en mogelijke kantelpunten. SEO wijst als voorbeelden op zuurkool (een fermentatie van witte kool) en vruchten geconserveerd op zoete siroop. Deze discussie zal een groot beslag leggen op de capaciteit van de Belastingdienst.

Ten tweede bereikt een btw-nultarief op groente en fruit naar verwachting haar doel slechts beperkt en is de maatregel ongericht. Er is een aantal stappen tussen de invoering van de maatregel en het uiteindelijk effect op de gezondheid(sverschillen). Om beginnen staat niet vast dat ondernemers de btw-tariefverlaging ook daadwerkelijk doorgeven in lagere consumentenprijzen. Dat zal naar verwachting voor een deel gebeuren. Voor een ander deel komt de btw-verlaging ten goede aan hogere winstmarges.[325] Vervolgens zal de prijsverlaging tot extra consumptie van groente en fruit moeten leiden. Bij de meest gunstige afbakening en onder aanname dat de btw-verlaging bijna volledig wordt doorgegeven, leidt het nultarief tot een mogelijke maximale consumptiestijging in de orde van grootte van 4%, maar dat kan dus ook minder zijn.[326] Doordat groente en fruit goedkoper worden en het volume-effect beperkt is, zal een deel van de mensen mogelijk juist meer andere, ongezonde producten, kopen. Recent onderzoek indiceert dat de totale gezondheidseffecten van de maatregel waarschijnlijk beperkt zijn.[327] Daar komt bij lage en hoge inkomensgroepen ongeveer een even groot deel van hun inkomen besteden aan groente en fruit. Dat betekent dat hoge inkomensgroepen in absolute termen dus meer van een nultarief profiteren dan lage inkomensgroepen, oftewel; vooral mensen die nu toch al veel groente en fruit kopen, zien hun boodschappenrekening dalen. Dit zou eventueel wel te repareren zijn door hogere tarieven voor hogere inkomens in de inkomstenbelasting, maar een feit is dat de maatregel weinig gericht is.

Tegelijkertijd is het prijskaartje van deze maatregel hoog, zijn de uitvoeringsconsequenties groot en wordt het belastingstelsel met deze maatregel niet eenvoudiger. Naar de inschatting van de Belastingdienst kennen alle varianten forse gevolgen voor de uitvoering en handhaving. De verwachting is dat zelfs met een forse personele inzet de handhaving onvoldoende geborgd kan worden. Elk van de varianten zal leiden tot veel discussies, verzoeken tot vooroverleg, bezwaren tegen eigen aangiften, rechtsprocedures, telefoontjes en dergelijke. Met deze maatregel komt er bovendien een extra fiscale regeling bij, terwijl velen juist de wens hebben het belastingstelsel te vereenvoudigen. De belastingderving van circa 650 miljoen tot ruim € 1 miljard (of meer bij slechtwerkende afbakening) zal bovendien op een andere wijze gedekt moeten worden. Met ditzelfde geld (of minder) kan gezonde voeding beter op andere manieren worden gestimuleerd, bijvoorbeeld met het publiek beschikbaar maken van gezonde schoolmaaltijden voor kinderen. Het btw-nultarief op groente en fruit wordt uitgewerkt in fiche G07.

[325] *Ervaringen uit Spanje wijzen hier op. Spanje heeft de btw op basisvoedingsmiddelen voor een periode van zes maanden verlaagd van 4% naar 0%. In de meeste gevallen bleven de prijzen na de btw-verlaging onveranderd. Zie ook advies Raad van State: Raad van State, Voorstel van wet van de leden Tony van Dijck en Edgar Mulder tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Belastingwet BES in verband met het BTW-tarief naar 0% voor voedingsmiddelen (Wet betaalbare boodschappen), 2023.*

[326] *Op maand basis komt dit neer op een appel en een kleine broccoli. Zie ook Rondetafelgesprek over het afschaffen van btw op groente en fruit.*

[327] *Bijlsma, M. et al., Een btw-nultarief voor groente en fruit, SEO Stichting Economisch Onderzoek, 2023.*

10.4 Zwaarder belasten ongezonde producten

10.4.1 Roken

Het roken van tabak is een ernstige verslaving die veel persoonlijk en maatschappelijk leed veroorzaakt. Nog altijd sterven er in Nederland ieder jaar meer dan 19.000 mensen aan de gevolgen van (mee)roken.[328] Roken is daarmee de nummer één te voorkomen doodsoorzaak. Bovendien wordt in totaal 9,4% van de ziektelast in Nederland veroorzaakt door roken.[329] (Ex)rokers leven ongezonder dan niet-rokers waardoor een (ex-)roker op jaarbasis meer gebruikmaakt van zorg, wat neerkomt op jaarlijks € 3,5 miljard aan zorgkosten.[330] Roken komt relatief veel voor onder mensen met een lage sociaaleconomische status en kan samenvallen met achterliggende oorzaken, zoals stress, armoede en culturele normen. Wetenschappelijk onderzoek[331] wijst uit dat succesvol beleid voor tabaksontmoediging is gebaseerd op meerdere samenhangende pijlers: maatregelen waarmee de prijs van tabaksproducten wordt verhoogd, een rook- en tabaksvrije omgeving (inclusief alomvattende reclameverboden), effectieve en toegankelijke stopondersteuning, intensieve campagnes (die de andere maatregelen ondersteunen, maar ook een significant eigen effect kunnen hebben) en product- en verpakkingseisen. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een substantiële en regelmatige verhoging van de prijs van tabaksproducten de meest effectieve beleidsmaatregel vormt om het aantal rokers en het aantal gerookte sigaretten (bij rokers die doorgaan met roken) te verlagen.[332, 333] De accijns op sigaretten, sigaren en rooktabak wordt regelmatig verhoogd, meest recentelijk in 2024 maar wordt niet automatisch geïndexeerd.

Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft het RIVM onderzocht hoe verdere accijnsverhoging ná 2024 kan bijdragen aan de ambitie van het Nationaal Preventieakkoord om per 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Op 17 januari 2024 is de Tweede Kamer over de uitkomst van dit onderzoek geïnformeerd. Uit het onderzoek blijkt dat de sterkste daling van het aantal rokers optreedt in het scenario met een jaarlijkse stijging van de accijns met 10%. Het rapport geeft aan dat de verhoging van de accijns op alle typen producten vergelijkbaar moet zijn om substitutie te voorkomen. Bij de verhoging van de tabaksaccijns kunnen grenseffecten optreden, wat betekent dat een toename plaatsvindt van de aankoop van tabaksproducten in het buitenland als het prijsniveau daar lager ligt dan in Nederland. Om inzicht in de grenseffecten van de laatste accijnsverhoging (Belastingplan 2024) te verkrijgen voert de Douane in 2023 en 2024 een zogenoemde Empty Pack Survey (ofwel een 'pakjesraaponderzoek') uit, waarvan de resultaten in 2024 of 2025 bekend zijn.[334] De uitkomsten van dit onderzoek kunnen benut worden om de effectiviteit van verdere verhoging van tabaksaccijns te beoordelen. Bij de tariefsverhoging blijft de systematiek van de tabaksaccijns onveranderd. Het aanpassen van tarieven kan jaarlijks per 1 april worden doorgevoerd. Naast het verhogen van de accijns kan buiten de fiscaliteit worden gedacht aan bijvoorbeeld de versnelde afbouw van het aantal verkooppunten, meer rookvrije plekken, verdere productregulering, verhoging van de leeftijdsgrens dan wel een generatiegebonden verkoopverbod en de intensivering van campagnes.

---

[328] Cijfers roken - Trimbos-instituut
[329] Cijfers roken - Trimbos-instituut
[330] *Johan J. Polder et al., De rekening van roken, Tijdschrift voor Geneeskunde, 2017.*
[331] *WHO,, Report on the Global Tobacco Epidemic: offer help to quit tabacco use, 2019.*
[332] *Mensen die roken en zich in een lage sociaal economische positie bevinden, zijn daarbij gevoeliger voor accijnsverhogingen, zie Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten, 2020.*
[333] *In opdracht van het kabinet doet het RIVM onderzoek naar wat het beste scenario is voor een structurele accijnsverhoging om de rookvrije generatie in 2040 te realiseren (dit rapport verschijnt waarschijnlijk halverwege januari 2024).*
[334] *Bij een EPS wordt onderzocht of de geraapte pakjes van een authentiek Nederlands accijnszegel zijn voorzien. Dit biedt inzicht in grenseffecten die kunnen optreden bij nationale accijnsverhogingen.*

Verder komt er steeds meer wetenschappelijk bewijs dat ook het gebruik van e-sigaretten schadelijk is voor de gebruiker en omstander.[335] In de vloeistof die wordt verdampt in de e-sigaret zitten schadelijke stoffen en als nicotine aanwezig is in de e-sigaret kan ernstige verslaving optreden. Daarnaast blijkt dat de e-sigaret vaak geen effectief hulpmiddel is om te stoppen met roken, omdat de meeste mensen naast de e-sigaret 'normaal' blijven roken. De laatste tijd blijkt dat vooral veel jongeren e-sigaretten roken. Ruim 10% van de jongeren tussen 12 en 25 jaar gebruikte in 2023 maandelijks een e-sigaret. De stap naar het roken van tabaksproducten wordt daarmee voor hen juist kleiner. E-sigaretten blijken voor veel jongeren een opstap naar roken van tabak. Daarnaast gaan het roken van e-sigaretten en 'normaal' roken hand in hand: ongeveer 70% van de jongeren die maandelijks e-sigaretten gebruikte in 2023, rookt daarnaast ook.[336]

Onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden van een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten. Sinds 1 januari 2023 geldt officieel een verbod op e-sigaretten met smaken. De smaak 'tabak' blijft wel toegestaan. Producenten van e-sigaretten mochten tot 1 januari 2024 hun bestaande voorraad verkopen. Momenteel worden e-sigaretten niet belast, waardoor de extra maatschappelijke kosten niet in de prijs landen. Nederland heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt voor het heffen van accijns op e-sigaretten binnen de Europese Unie. Recent is echter duidelijk geworden dat een eventueel voorstel over aanpassing van de Richtlijn tabaksaccijns ten behoeve van het belasten van e-sigaretten waarschijnlijk aan een nieuwe Europese Commissie zal zijn en niet eerder is te verwachten dan in 2025. Gelet op het bevorderen van de gezondheid en het verminderen van gezondheidsverschillen kan een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten worden overwogen. Hiertoe is dan ook een fiche opgenomen (fiche G05).[337] De in het fiche voorgestelde maatregel is in lijn met de tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024 aangenomen motie Van Weyenberg c.s. waarin het kabinet wordt opgeroepen een verbruiksbelasting op e-sigaretten te introduceren.[338]

10.4.2 Alcohol

Alcoholgebruik is zowel op de korte als de langere termijn schadelijk voor de gezondheid. Zo leidt alcoholgebruik tot een verhoogd risico op zeven verschillende soorten kanker[339] en heeft het een negatieve invloed op de hersenontwikkeling van jongeren.[340] In 2021 werden 20.000 mensen op de spoedeisende hulp behandeld als gevolg van alcoholgebruik.[341] Ook leidt alcoholgebruik tot maatschappelijke kosten door bijvoorbeeld een lagere arbeidsproductiviteit, bedoeld of onbedoeld letsel aan anderen, geweld richting dienstverleners, vandalisme, overlast en de inzet van politie en justitie. De Gezondheidsraad adviseert sinds 2015 geen alcohol of in elk geval niet meer dan één glas per dag te drinken. Het Nationaal Preventieakkoord streeft naar geen alcoholgebruik tijdens de zwangerschap, geen alcoholgebruik onder de 18 jaar, minder overmatig en zwaar alcoholgebruik en een toename van de bewustwording van het eigen drinkgedrag en de effecten daarvan op mensen zelf en hun omgeving. Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken.[342]

---

[335] *Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet elektronische sigaretten (vapes)., 2023.*
[336] *Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten., 2023.*
[337] *Bij invoering is van belang rekening te houden met instroom via de zwarte markt, wat af zou doen aan de effectiviteit van de maatregel.*
[338] *Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 75.*
[339] 7 soorten kanker die je kunt krijgen door alcohol | KWF
[340] Welke schade veroorzaakt alcohol in de hersenen? - Expertisecentrum Alcohol (trimbos.nl)
[341] *Valkenberg, H. & S. Nijman. Alcoholvergiftigingen en ongevallen met alcohol. SEH-behandelingen 2021. Veiligheid-NL, 2022.*
[342] *RIVM, Inventarisatie aanvullende maatregelen Nationaal Preventieakkoord: mogelijke vervolgstappen richting de ambities voor 2040, 2021.*

De meest effectieve strategie om schade door alcoholgebruik te verminderen, bestaat volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uit een beleidsmix van het beperken van de beschikbaarheid van alcohol en alcoholreclame gecombineerd met prijsmaatregelen. Alcoholhoudende dranken worden belast met accijns, waarbij het accijnsbedrag per 1 januari 2024 is verhoogd.[343] De laatste verhoging daarvóór vond plaats in 2014. Hierdoor is de accijnsdruk in reële prijzen de afgelopen jaren dus fors afgenomen. In het licht van het realiseren van de doelstellingen van het Nationale Preventieakkoord ligt het verder verhogen van de accijns in de komende jaren voor de hand. Daarbij leidt het substantieel verhogen van de prijs tot verlaagde alcoholconsumptie en minder alcoholgerelateerde schade. Dit geldt vooral voor minderjarigen omdat zij prijsgevoeliger zijn en voor jongvolwassenen en zware drinkers omdat zij de grootste hoeveelheid alcohol nuttigen. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met grenseffecten die deels mitigerend kunnen werken, zoals een mogelijke toename in aankopen van alcoholhoudende dranken over de grens.

Ook buiten de fiscaliteit zijn kansrijke beleidsopties denkbaar. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat een algeheel marketingverbod kan leiden tot een afname van de alcoholconsumptie van 4% en het beperken van de verkoop van dranken met meer dan 6% alcohol tot slijterijen tot een afname van de alcoholconsumptie van 8,9%. Aanvullend adviseert de WHO om maatregelen te nemen om rijden onder invloed (van alcohol) tegen te gaan en het bevorderen van toegang tot screening, (korte) interventies en behandeling om alcoholproblematiek vroegtijdig op te sporen. Het vermelden van productinformatie (ingrediënten en voedingswaarde) en gezondheidswaarschuwingen op etiketten van alcoholhoudende drank kan daarnaast bijdragen aan meer bewustwording over alcoholschade én alcoholconsumptie verminderen.

10.4.3 Voeding

De helft van de volwassenen in Nederland heeft overgewicht.[344] Bijna 14% van de volwassenen heeft ernstig overgewicht (obesitas).[345] Van de kinderen tussen de 4 en 17 jaar heeft 16% overgewicht, van wie 3,5% ernstig. Sinds de jaren 90 zijn deze cijfers alleen maar gestegen. Zonder maatregelen van de overheid stijgt het aandeel volwassenen met overgewicht naar 62% in 2040.[346] In het Nationaal Preventieakkoord is de ambitie uitgesproken om dit aandeel te laten dalen tot 38% of lager in 2040 en het aandeel kinderen met overgewicht naar 9,1%. Het terugdringen van overgewicht behoeft een breed pakket aan maatregelen. De afspraken in het Nationaal Preventieakkoord zijn nog onvoldoende gebleken om de ambitie te halen.[347] De voedselomgeving speelt een belangrijke rol omdat die overwegend ongezond is (80% van de producten in de supermarkt staat niet in de Schijf van Vijf en 91% van het aanbod in de horeca past niet in de Schijf van Vijf).[348] Daarom wordt er gewerkt aan wetgeving die gemeenten een optionele bevoegdheid geeft om ongezonde voedselaanbieders te weren op grond van gezondheid. Daarnaast loopt er ook een wetgevingstraject om marketing van ongezond voedsel gericht op kinderen aan banden te leggen.

[343] *Vóór 2024 vond de laatste accijnsverhoging in 2014 plaats.*
[344] *Body Mass Index ('BMI') tussen de 25 en 30.*
[345] *BMI van 30 of hoger.*
[346] *Bronnen: Leefstijl | Volksgezondheid Toekomst Verkenning (vtv2018.nl) en Cijfers en feiten overgewicht | Loketgezondleven.nl en Overgewicht | Volksgezondheid en Zorg (vzinfo.nl)*
[347] *RIVM, Impact van het Nationaal Preventieakkoord voor roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik, 2023.*
[348] *M.P. Poelman et al., Monitoring van de mate van gezondheid van het aanbod en de promoties van supermarkten en out-of-home-ketens; Inzicht in de huidige stand van zaken en aanbevelingen voor het opzetten van een landelijke monitor. Wageningen Universiteit, 2021.*

Belastingen zijn een effectief instrument om het eten van ongezonde voeding te ontmoedigen. Uit recent onderzoek blijkt dat een gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken kan leiden tot een reductie van 15-18% van de verkoop van suiker via deze dranken. Deze percentages gelden ten opzichte van de daling die wordt verwacht op basis van de verhoging van de bestaande verbruiksbelasting per 1 januari 2024. Een naar suikergehalte gedifferentieerde verbruiksbelasting kan daarmee de gezondheid van de consument bevorderen. Dit zowel door de consument te stimuleren minder suiker in te nemen als door de producent te stimuleren het suikergehalte in producten te verlagen. Het introduceren van een gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken gebaseerd op suiker is uitgewerkt in een fiche (fiche G03). Met betrekking tot de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken zijn daarnaast fiches opgenomen over de positie van zuivel- en sojadranken (fiche G02) en de positie van pure vruchten- en groentesappen (fiche G06). Zuivel- en sojadranken zijn van oudsher uitgezonderd van de verbruiksbelasting, en aanbevolen wordt om die uitzonderingspositie te laten vervallen. Dit vanwege de bevordering van duurzaamheid, het creëren van een gelijk speelveld voor zuiveldranken en plantaardige dranken en het realiseren van een budgettaire opbrengst. Wat betreft de positie van pure vruchten- en groentesappen geldt dat het uitzonderen van deze dranken van verbruiksbelasting om gezondheidsredenen niet voor de hand ligt. Pure vruchten- en groentesappen bevatten weliswaar geen toegevoegde suikers, maar doorgaans wel (zeer) veel natuurlijke suikers. In een glas sinaasappelsap zitten de suikers van vier tot vijf sinaasappels. Pure vruchten- en groentesappen zijn dan ook niet opgenomen in de Schijf van Vijf van het Voedingscentrum.

Tot slot wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een brede suikerbelasting op voedingsmiddelen. Naast (fris)dranken en zuivelproducten dragen banket en zoetwaren het meeste bij aan de hoeveelheid toegevoegde suikers die mensen dagelijks binnenkrijgen.[349] In november 2023 gaf het Diabetesfonds aan dat naast de 1,1 miljoen mensen met diabetes type 2 naar schatting 1,1 miljoen mensen "prediabetes" hebben, een voorfase om diabetes te krijgen. Ook komt deze ziekte steeds vaker voor bij kinderen en jongeren.[350] Diabetes type 2 bij jongeren is een ernstige ziekte. Zelfs nog ernstiger dan bij volwassenen, omdat complicaties zoals schade aan nieren, ogen en zenuwen op jongere leeftijd kunnen optreden. Hoe jonger je de diagnose krijgt, hoe groter de kans op complicaties. Of en hoe een suikerbelasting uitvoerbaar is en wat de effecten van een suikerbelasting zijn, wordt nader onderzocht. De uitkomsten van het onderzoek naar een suikerbelasting op voedingsmiddelen zijn nog niet bekend en worden naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 aan de Kamer verzonden. De eerste resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in een fiche (fiche G04).

10.5 Beleidsaanbevelingen

Onderstaande tabel toont de beleidsaanbevelingen behorend bij de verschillende paragrafen van dit hoofdstuk. Steeds worden de tariefsaanpassingen en fiches besproken die passen bij de maatschappelijke opgaven: roken, alcohol, en voeding. In de fichebundel zijn daarnaast ook nog andere opties opgenomen die echter niet de voorkeur genieten, omdat ze nog voldoende uitgewerkt zijn (onderzoek loopt nog) of omdat ze niet doelmatig of doeltreffend zijn.

[349] *Mono- en disacharidengehalten van voedingsmiddelen (rivm.nl)*
[350] *Kinderen en jongeren vaker diabetes type 2 - Diabetes Fonds*

Tabel 19 Beleidsaanbevelingen betere gezondheid met minder gezondheidsverschillen

THEMA	MAATREGEL	BUDGETTAIR
Lager belasten gezonde producten	Opties liggen buiten de fiscaliteit	-
Roken	Introductie van nationale verbruiksbelasting op gebruik van de e-sigaret (fiche G05).	€ 15 - 100 miljoen structureel.
	Jaarlijkse indexatie alcohol- en tabaksaccijns (fiche G01)	€ 229 miljoen structureel (roken).
Alcohol	Jaarlijkse indexatie alcohol- en tabaksaccijns (fiche G01)	€ 138 miljoen structureel (alcohol).
Voeding	Gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken op basis van het suikergehalte in dranken (fiche G03).	€ 138 miljoen structureel.
	Afschaffen uitzondering melk en sojadranken in verbruiksbelasting alcoholvrije dranken (fiche G02).	€ 290 miljoen structureel.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Taakopdracht

Inleiding en probleemstelling

Belastingen vormen de brandstof waar de overheid op draait. De belastingopbrengsten leveren middelen op om de overheidsuitgaven te financieren. Tegelijkertijd doet het belastingstelsel natuurlijk meer dan alleen deze belastingopbrengst realiseren. De wijze waarop we belastingen heffen, heeft ook invloed op de brede welvaart. Het belastingstelsel kan de verschillen tussen hogere en lage inkomens verkleinen en kan tevens worden ingezet om andere maatschappelijke doelen te bereiken. Via het belastingstelsel kan namelijk gedrag van burgers en bedrijven worden gestimuleerd om de arbeidsdeelname, ondernemerschap of bijvoorbeeld klimaatvriendelijk gedrag te bevorderen. Evenzeer kan via het belastingstelsel gedrag waarvan de externe effecten als maatschappelijk onwenselijk wordt beschouwd ook worden ontmoedigd zoals roken of milieuvervuiling. Bij het stimuleren van gedrag via het belastingstelsel dient doelmatigheid en doeltreffendheid continu in beschouwing worden genomen, mede omdat anders het belastingstelsel te ingewikkeld kan worden. Er moet dus een goede balans zijn tussen het realiseren van belastingopbrengsten en de inzet van het belastingstelsel voor andere maatschappelijke doelen. Eenvoud, transparantie en doenlijkheid voor de belastingbetalers - burgers en bedrijven- is een cruciale factor in die balans. Het is belangrijk om de inrichting te actualiseren en de diverse ontwikkelingen in de maatschappij (waaronder digitalisering en AI) en toenemende internationalisering een plek te geven in het belastingstelsel. Tegelijkertijd is de komende jaren op sommige onderdelen de ruimte voor de uitvoering om nieuw beleid te implementeren beperkt. Een actueel handzaam overzicht van de knelpunten van het gehele belastingstelsel en de mogelijkheden voor de Belastingdienst en andere uitvoerders van belastingwetgeving om hiermee om te gaan is op dit moment echter niet beschikbaar. Ook vanuit de Kamer bestaat behoefte hieraan en is een nieuw Bouwstenenrapport toegezegd.[351] Nu de verkiezingen zijn vervroegd, is de noodzaak om in deze behoefte voorzien des te urgenter geworden.

Nota bene: dit Bouwstenenrapport is gericht op het belastingstelsel. Daarmee is het complementair aan het onderzoek Toekomst Toeslagen dat eveneens in het eerste kwartaal van 2024 wordt afgerond.

Doelstelling en opdracht aan werkgroep

Het opstellen van een zelfstandig leesbaar syntheserapport met als doel inzicht te bieden in de stand van zaken op de belangrijkste thema's van het belastingstelsel wat betreft knelpunten, stappen die daarop zijn gezet, uitdagingen en oplossingsrichtingen. Doel is hierbij om een rapport op te leveren dat het gehele belastingstelsel beslaat en dat als ondersteuning kan dienen van de komende kabinetsformatie. Per thema wordt de stand van zaken beschreven, knelpunten toegelicht en de uitdagingen waar we voorstaan en beleidsrichtingen geschetst. Hierin wordt ook de internationale en vooral de Europese context zoveel mogelijk verwerkt. Tot de uitdagingen kunnen ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleidsrichtingen behoren dan wel zijn er ook uitdagingen in de uitvoering van het huidige stelsel. Hier wordt dan nadrukkelijk bij stil gestaan. Per thema worden concrete beleidsopties gegeven (uitgewerkt in fiches) die aansluiten bij de beschreven knelpunten waarbij zoveel mogelijk met bestaande fiches uit eerdere publicaties wordt gewerkt die waar nodig worden geactualiseerd. Nieuwe fiches volgen logischerwijze uit

[351] *TZ202306-228, Tweede Kamer der Staten-Generaal*

geactualiseerde en nieuwe analyses. Dat kunnen ook fiches zijn die agenderend van karakter zijn gelet op de tijd waarbinnen deze opdracht moet worden uitgevoerd.

Organisatie werkgroep

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretariaat. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van departementen (FIN, SZW, EZK, AZ), de Belastingdienst, het CPB en DNB. De werkgroep maakt gebruik van spelregels die in het algemeen gelden voor interdepartementale beleidsonderzoeken en die het onafhankelijk karakter waarborgen. Allereerst is dat de spelregel dat beschouwingen in het rapport en de beleidsvarianten niet zijn gebonden aan bestaande wetgeving, het regeerakkoord, kabinetsafspraken of ministerieel beleid. Verder nemen leden van de werkgroep zonder last of ruggespraak deel en worden departementale vertegenwoordigers in de werkgroep aangewezen door de betrokken departementen. De werkgroep moet op die manier zorg dragen voor een evenwichtige, feitelijke en neutrale presentatie van de effecten van het bestaande beleid en van de beleidsvarianten. Ten slotte bieden de werkgroepleden het rapport na afronding aan de (demissionaire) staatssecretaris van Financiën aan. Deze zal vervolgens het rapport aanbieden aan de Kamer.[352] Opdrachtgever van het onderzoek is de DG Fiscale Zaken. Hij benadert en benoemt een externe voorzitter. Het onderzoek start in september 2023 en het secretariaat rondt haar eindrapport uiterlijk op 15 januari 2024 af.

Uitwerking thema's

Gezien het krappe tijdsbestek wordt bij de totstandkoming van het syntheserapport zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand en recentelijk opgeleverd werk (commissierapporten, evaluaties, etc). Daarnaast is het wenselijk een aantal thema's verder uit te diepen en nieuwe analyses te maken dan wel eerdere analyses te updaten. Hierbij wordt tenminste gedacht aan de volgende thema's: box 1 van de inkomstenbelasting, belasten van (inkomen uit) vermogen, opties uitwerking nieuw stelsel box 3, het belasten van winst en vermogen en vestigingsklimaat, fiscale vergroening en fiscale regelingen. Bij ieder thema wordt inzichtelijk gemaakt wat er uitvoeringstechnisch mogelijk is en welke thema's er de komende tijd op Europees niveau dan wel in OESO-verband spelen en die invloed hebben op het fiscale terrein. De werkgroep kan opdracht geven om aanvullende thema's uit te werken. Noodzakelijk onderzoek -los van het al genoemde rapport Toekomst Toeslagen- dat niet binnen het tijdsbestek van deze opdracht kan worden uitgevoerd, wordt zoveel mogelijk in het syntheserapport geadresseerd.

Organisatie deelanalyses

Voor ieder thema wordt een subwerkgroep ingesteld waar medewerkers van betrokken departementen in participeren. De subwerkgroep wordt aangestuurd door het secretariaat en rapporteert aan de werkgroep.

[352] *Beleidsopties (fiches) en de verwachte (neven)effecten worden neutraal mogelijk weergegeven en daar waar mogelijk voorzien van budgettaire effecten. Daarbij wordt aandacht besteed aan doelmatigheid, doeltreffendheid, doenlijkheid voor burgers en bedrijven en uitvoerbaarheid voor de uitvoerder.*

BIJLAGE 2

Samenstelling werkgroep en secretariaat

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Ernst van Koesveld	Voorzitter	ABDTOPConsult
Kees den Boogert	Secretariaat	Ministerie van Financiën
Thomas Kooiman	Secretariaat	Ministerie van Financiën
Tim Mulder	Secretariaat	Ministerie van Financiën
Jolanda Timmerman	Secretariaat	Ministerie van Financiën
Joost Baeten	Werkgroep	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Jan Peter Eveleens	Werkgroep	Ministerie van Algemene Zaken
Norbert Fühler	Werkgroep	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Marius Girolami	Werkgroep	Ministerie van Financiën
Karlijn Kersten	Werkgroep	Ministerie van Financiën
Manon Laurey- te Winkel	Werkgroep	Ministerie van Financiën
Mickie Schoch	Werkgroep	Ministerie van Financiën
Sophie Steins Bisschop	Werkgroep	De Nederlandsche Bank
Sander Veldhuizen	Werkgroep	Ministerie van Financiën
Francis Weyzig	Werkgroep	Centraal Planbureau

De werkgroep en het secretariaat zijn zeer veel dank verschuldigd aan de vele collega's bij het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst), het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandsche Bank en alle anderen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport en de fichebundel.

BIJLAGE 3

Geraadpleegde experts

De werkgroep en het secretariaat hebben hun oor te luister gelegd bij een groep fiscaal-juridische en economische experts en hen gevraagd mee- en tegen te denken. Deze experts hebben in het najaar 2023 tijdens twee sessies gereflecteerd op eerste concepten van het rapport in wording. De werkgroep en het secretariaat hebben in hun vervolgbesprekingen en vervolgwerkzaamhedenvervolgwerkzaamheden dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng van de experts. De werkgroep draagt de volledige verantwoordelijkheid voor de insteek, inhoud en gemaakte keuzes in het finale rapport zoals dat in korte tijd tot stand gekomen is.

Fiscaal-juridische en economische experts:

- Koos Boer (Universiteit Leiden)
- Jasper J. van Dijk (Instituut voor Publieke Economie)
- Nathalie Idsinga (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs)
- Bas Jacobs (Vrije Universiteit Amsterdam)
- Sjaak Jansen (oud-staatsraad afdeling advisering van de Raad van State, gepensioneerd)
- Thil van Kempen (Tilburg University)
- Arjen Lejour (Tilburg University)
- Margriet Lukkien (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs)
- Sandra Phlippen (ABN AMRO, Rijksuniversiteit Groningen)
- Stef van Weeghel (Universiteit van Amsterdam)

Verder heeft de werkgroep en secretariaat een sessie gehad met experts van verschillende instanties die hulp verlenen aan particulieren en kleine ondernemers bij hun belastingaangifte en een klachtenbehandelaar van de Belastingdienst.

Expert belastinghulpverleners

- Johan Baars (helpt ondernemers o.a. via NLgroeit)
- Henk Jan Damhoff (klachtenbehandeling Particulieren, Belastingdienst)
- Michiel Hordijk (Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf)
- Chantal van Hulzen (Sociale Raadslieden Nijmegen)
- Stijn Ouwehand (Stichting Belastingwinkel Rotterdam)
- Alex van Scherpenzeel (belastingservice ANBO)
- Tamara Tamis (belastingservice FNV)

BIJLAGE 4

Toelichting veel gebruikte parameters

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van veelgebruikte parameters voor verschillende belastingmiddelen. Het uitgangspunt hiervoor is de sleuteltabel zoals deze met Prinsjesdag is gepubliceerd.[353] De sleuteltabel is een overzicht wat jaarlijks wordt gedeeld, waarin staat weergegeven wat het budgettaire effect is van bepaalde maatregelen. In het overzicht uitvoerbaarheid[354] bij het Belastingplanpakket 2024 is een uitgebreide toelichting opgenomen over parameter- en structuurwijzigingen en de bijbehorende doorlooptijden. Kort gezegd zijn parameters bestaande bedragen en percentages in de systemen van de Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen waarvan de waarden zich eenvoudig in een reguliere cyclus laten aanpassen. Dit betreft dan niet alleen de wijziging van de parameter in de systemen, maar ook in communicatie (website, instructies, rekenhulpen, brieven etc.). Parameters die meelopen in het belastingplan en uiterlijk bekend zijn bij stemmingen Tweede Kamer[355] kunnen per 1 januari van het opvolgende belastingjaar inwerking treden.

Een parameterplus is een bijzondere parameteraanpassing in de inkomstenbelasting die meer werk vergt dan de gemiddelde parameteraanpassing, bijvoorbeeld omdat er doorwerking is in de risicodetectieregels of in de vorm van vermelding op de aanslag. Bij wijzigingen van parametersplus tijdens de parlementaire behandeling door de Tweede Kamer moet gegeven deze extra werkzaamheden van geval tot geval worden bezien of het nog mogelijk is daarmee rekening te houden bij het berekenen van de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting die de Belastingdienst op eigen initiatief rond de jaarwisseling berekent en verstuurt.[356]

De vaststelling of wel of niet sprake is van een parameter(plus) moet van geval tot geval plaatsvinden. Wat op het eerste oog een parameter lijkt, is dat niet altijd. De introductie van een nieuw bedrag of een nieuw percentage en het schrappen van een bestaand bedrag of percentage (inclusief het op nul stellen van een bedrag of percentage) zijn geen aanpassingen van de waarde van een parameter, maar vergen een (ingrijpender) structuurwijziging. Daarnaast geldt dat parameterwijzigingen onder andere bij sterke verhogingen soms in de IV wel verwerkbaar zijn, maar ook impact op andere uitvoeringsaspecten hebben zoals bijvoorbeeld de handhaafbaarheid of communicatie aan burgers en bedrijven.

[353] *Kamerstukken II 2023/2024, bijlage bij 36418, nr. 3.*
[354] *Kamerstukken II 2023/2024, bijlage bij 36418, nr. 3.*
[355] *Hierbij is uitgegaan van het reguliere traject van behandeling in de Tweede Kamer die aansluit bij de uiterste data genoemd in 'het overzicht uitvoerbaarheid' (bijlage Belastingplanpakket).*
[356] *De parametersplus worden in ieder geval zo snel mogelijk verwerkt in het programma waarmee belastingplichtigen zelf een nieuwe voorlopige aanslag kunnen aanvragen. Voor zover die niet in de door de Belastingdienst zelf berekende voorlopige aanslagen zijn verwerkt, kunnen belastingplichtigen die dat wensen zelf om een nieuwe voorlopige aanslag verzoeken waarin de nieuwe parametersplus alsnog juist worden toegepast.*

BIJLAGE 5

Sleuteltabel 2025

BIJLAGE 6

Fichebundel

Aparte bijlage toegevoegd met de fichebundel

BIJLAGE 7

CE Delft, Onderzoek positieve impact afschaffing fossiele subsidies, 2024

Aparte bijlage toegevoegd

Uitgave februari 2024