



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal

**Directoraat-Generaal voor  
Fiscale Zaken**

Strategie en parlementaire  
aangelegenheden

Korte Voorhout 7  
2511 CW 'S-GRAVENHAGE  
POSTBUS 20201  
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

**Ons kenmerk**  
2024-0000505361

Datum 25 oktober 2024  
Betreft Beantwoording vragen WGO I Belastingplan 2025

Geachte Voorzitter,

In deze brief treft u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Klimaat en Groene Groei en de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane, de schriftelijke antwoorden op een deel van de vragen die zijn gesteld tijdens het wetgevingsoverleg van maandag 21 oktober 2024 over het pakket Belastingplan 2025. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zullen eveneens nog een brief naar uw Kamer versturen waarin het deel van de vragen gesteld op donderdag 24 oktober beantwoord wordt. De resterende vragen worden op maandag 4 november 2025 mondeling beantwoord.

De antwoorden in deze brief zijn per wetsvoorstel geclusterd. Daarnaast is een aantal vragen gesteld die niet direct betrekking hebben op de wetsvoorstellen die geagendeerd waren voor het wetgevingsoverleg. Deze vragen worden aan het einde van deze brief beantwoord, bij het kopje *Overig*. In aanvulling op de schriftelijke beantwoording van het wetgevingsoverleg ontvangt u ook de uitvoeringstoets over het conceptwetsvoorstel fiscale voertuigclassificaties.

In deze brief wordt de volgende volgorde van wetsvoorstellen en onderwerpen aangehouden:

Wetsvoorstel Belastingplan 2025.....	1
Wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen.....	53
Wetsvoorstel wet Fiscale Verzamelwet 2025.....	57
Wetsvoorstel wet aanpassing Fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025.....	58
Wetsvoorstel wet aanpassing wet minimumbelasting 2025.....	63
Wetsvoorstel Belastingplan BES Eilanden 2025.....	66
Wetsvoorstel beëindiging salderingsregeling.....	68

Box 3.....	84
Overig.....	88

## **Wetsvoorstel Belastingplan 2025**

### *Pakket Belastingplan 2025*

Mevrouw Van Dijk vraagt om een prioritering van de fiscale agenda voor de komende drie jaar. Ik zie voor deze kabinetsperiode drie prioriteiten. Allereerst een Belastingdienst die klaar is voor de toekomst. Dit betekent prioriteit geven aan de brede opgaven die de Belastingdienst heeft op het gebied van personeel en ICT. En ook dat de Belastingdienst hoogwaardige dienstverlening biedt aan burgers en bedrijven en dat de rechtsbescherming gewaarborgd is. Dat hoort bij goed bestuur. Daarnaast wil het kabinet wetgeving voorbereiden voor een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. We willen toe naar een stelsel dat eenvoudiger en beter voorspelbaar is. Een stelsel dat toekomstige ontwikkelingen aankan en zo ook meer zekerheid biedt. Een stelsel dat beter aansluit bij mensen en dat beter uitvoerbaar is voor de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. En een stelsel waarin (meer) werken meer loont. Inmiddels heeft uw Kamer de taakopdracht voor de aanpak van de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel ontvangen.<sup>1</sup> Vanaf het voorjaar 2025 willen wij met uw Kamer een open gesprek aangaan aan de hand van een brief met ook enkele varianten en keuzeopties. De derde prioriteit is box 3 in rustiger vaarwater te brengen door de grote hersteloperatie zorgvuldig af te handelen en robuuste regelgeving te maken die juridisch houdbaar is. Daarbij gelden evenzeer de uitgangspunten van goed bestuur. Belasting heffen moet op een rechtvaardige en zorgvuldige manier gebeuren. De Kamerbrief<sup>2</sup> van 26 september jl. over de fiscale strategische agenda gaat dieper in op deze drie prioriteiten en de overige fiscale onderwerpen waarop het kabinet voortgang wil boeken deze kabinetsperiode.

### *Inkomensbeleid*

Mevrouw Maâtoug vraagt waarom het kabinet heeft besloten de algemene heffingskorting te verlagen. Bij de besluitvorming over het pakket aan maatregelen ten behoeve van de koopkracht van huishoudens is een integrale afweging gemaakt, waarbij verschillende doelen van het kabinet zijn meegenomen. De verlaging van de algemene heffingskorting dient dus binnen het geheel van het pakket te worden gezien. Het draagt bij aan een transparanter stelsel en zorgt ervoor dat er meer middelen kunnen worden besteed aan het verlagen van het belastingtarief in de eerste schijf.

Mevrouw Maâtoug vraagt of het invoeren en verhogen van de arbeidskorting goed heeft gewerkt en wanneer de prikkel om te werken groot genoeg is. Zij vraagt ook of gedragswetenschappelijke overwegingen meegenomen in de overweging om de arbeidskorting aan te passen. In de evaluatie van de heffingskortingen en tariefstructuur wordt geconcludeerd dat het lastig is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de heffingskortingen te beoordelen. De reden is dat de doelen niet gespecificeerd zijn. De arbeidskorting is doeltreffend in de zin dat deze heffingskorting de belastingdruk van werkenden verlaagt. De arbeidskorting zorgt

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 207.

ervoor dat de belastingdruk voor een werkende lager is dan voor iemand met een uitkering op hetzelfde bruto-niveau.

De arbeidskorting heeft ook nog een tweede doel, namelijk het stimuleren van arbeidsparticipatie. Op dit punt volgt uit de evaluatie dat de arbeidskorting beperkt doeltreffend en doelmatig is. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat veel mensen onbekend zijn met de arbeidskorting en de werking daarvan. Daarnaast wordt de participatiebeslissing ook door andere niet-financiële factoren gedreven. Een neveneffect van de verhogingen van de arbeidskorting in de afgelopen jaren is dat het verschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden is toegenomen.

In de evaluatie wordt ook aangegeven dat fiscale instrumenten als heffingskortingen beter zouden kunnen werken als de zichtbaarheid vergroot wordt. Ook een meer eenvoudige systematiek, waarbij de marginale druk meer in lijn komt met de belastingtarieven, zou kunnen bijdragen aan een betere werking van fiscale prikkels. De hierboven beschreven inzichten uit de evaluatie neemt het kabinet mee in haar overwegingen. Daarnaast zullen de conclusies uit de evaluatie ook meegewogen worden bij het nadenken over de toekomst van het stelsel van belastingen en toeslagen.

Het lid Maâtoug vraagt of wel duidelijk is of de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting het beoogde doel bereiken, aangezien het doel niet vastgesteld is. Uit de Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur blijkt inderdaad dat het lastig is de doelmatigheid van de heffingskortingen te bepalen, aangezien er geen of slechts beperkt concrete doelen zijn gesteld over de te bereiken (inkomens)groep en de te ontvangen inkomensondersteuning. Tegelijkertijd hebben de onderzoekers geconcludeerd dat er geen reden is om aan te nemen dat ondersteuning terecht komt bij groepen waarbij dat niet beoogd is. Uit dezelfde evaluatie blijkt dat heffingskortingen in grote lijnen doeltreffend zijn voor het geven van inkomensondersteuning, maar voor de groep laagstverdienende de heffingskorting 'beperkt' doeltreffend zijn vanwege de verzilveringsproblematiek. Het kabinet heeft er dan ook niet voor gekozen om de heffingskortingen (verder) te verhogen.

Bij de hervorming van belastingen en toeslagen, neemt het kabinet uiteraard ook deze evaluatie in ogenschouw. Ik erken daarbij dat het belangrijk is om de doelen van regelingen bij introductie goed vast te stellen. Dit is ook van belang voor goede evaluaties en het maken van goed onderbouwde keuzes ten aanzien van onder andere koopkracht van de burgers in Nederland.

Mevrouw Maâtoug vraagt of de staatssecretaris vindt dat parttime werkenden meer belasting moeten betalen dan fulltimers en hoe dit past bij de recent gepubliceerde armoedecijfers. De belastingmaatregelen zoals die zijn voorgesteld in het pakket Belastingplan pakken nadelig uit voor de belasting die iemand betaalt die parttime werkt tegen het wettelijk minimumloon (tot 33 uur). Deze belastingverhoging moet echter gezien worden binnen de gehele koopkrachtontwikkeling. Door de ontwikkeling van het minimumloon neemt de koopkracht voor een alleenstaand voorbeeldhuishouden op het minimumloon vanaf 28 uur werk per week toe. Het pakket bevat verder ook een intensivering

van de huurtoeslag en het kindgebonden budget, waar deze groep juist van profiteert indien er sprake is van kinderen en een huurhuis. Voor parttimers met een inkomen boven het minimumloon pakken de belastingmaatregelen verder per saldo verder ook positief uit. Het recente onderzoek naar de nieuwe armoedemethodiek laat zien dat werkenden in 2023 een groter aandeel uitmaken van het aantal personen onder de armoedegrens dan in 2018. De redenen waarom werkenden onder de armoedegrens belanden zijn zeer uiteenlopend. Factoren als hoge vaste lasten, werkonzekerheid en niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen spelen hier een grote rol.

Mevrouw Van Eijk vraagt welke mogelijkheden het kabinet ziet om werken meer te laten lonen. Een belangrijke doelstelling van het kabinet is om werken meer te laten lonen. Met de Miljoenennota is dan ook een grote lastenverlichting aangekondigd in de vorm van een verlaging van het eerste tarief in de inkomstenbelasting. Daarnaast zet het kabinet in op de verkenning van de vereenvoudiging van het toeslagen- en belastingstelsel, waarin onder andere aandacht zal worden geschonken aan de hoogte van de marginale druk. Uw Kamer ontvangt in het voorjaar van 2025 een brief met enkele varianten en keuzeopties als start voor een open dialoog met het parlement over deze hervorming. Het kabinet komt verder met een agenda voor werkend Nederland, met oog voor maatregelen die meer werken meer lonender maken.

De heer Stultiens stelt dat het kabinet belastinginkomsten misloopt omdat de rijkste 0,1% personen niet hun eerlijke bijdrage betalen, omdat uit onderzoek van het CPB blijkt dat de belastingdruk op het inkomen van de rijkste 0,1% personen lager uitkomt dan bij de personen met een minder hoog inkomen. De heer Stultiens wenst een uitgebreide reactie op het rekenvoorbeeld dat de leden van de fractie van GL-PvdA hebben geschetst tijdens de schriftelijke inbreng. Dat rekenvoorbeeld is als volgt. De rijkste 0,1% zijn 14 duizend mensen in NL. De rijkste 0,1% zijn 14 duizend mensen in NL, die een gemiddeld inkomen van 1 miljoen euro per jaar hebben. Gezamenlijk dus een totaal van 14 miljard euro aan inkomen. Als de belastingdruk met 10% zouden worden verhoogd, zouden de inkomsten dan niet met 10% van € 14 miljard = € 1,4 miljard krijgen? De heer Stultiens wenst een uitgebreide reactie op dit rekenvoorbeeld. Die heb ik de leden eerder gegeven in reactie op de schriftelijke inbreng op het Belastingplanpakket 2025 van de leden van de GL-PvdA fractie en doe dit graag nogmaals. De vragen van de heer Stultiens zijn gebaseerd op de recente CPB-publicatie *Inkomens en belastingen aan de top*.<sup>3</sup> Uit deze publicatie kan worden afgeleid dat de top 0,1% hoogste inkomens uit 14 duizend personen bestaat.<sup>4</sup> De belastingdruk van de top 0,1% hoogste inkomens ligt in 2018 - zoals berekend door het CPB - rond de 29%.<sup>5</sup> De heer Stultiens stelt nu dat de schatkist hierdoor belastingontvangsten misloopt. Dit is echter nog maar de vraag. Het grootste deel van het inkomen van de top 0,1% hoogste inkomens bestaat uit inkomen uit aanmerkelijk belang. Het CPB rekent in hun analyse de ingehouden winst van vennootschappen in enig jaar ook toe aan het inkomen van mensen met een

<sup>3</sup> van Essen, C., Lejour, A., Schulenberg, R., & Vanheukelom, T. (2024). *Inkomens en belastingen aan de top in Nederland*, CPB.

<sup>4</sup> Ibidem, pagina 2.

<sup>5</sup> Ibidem, pagina 30, tabel A5.

aanmerkelijk belang in een vennootschap. De winst in vennootschappen wordt jaarlijks belast met de vennootschapsbelasting. Op het moment dat winst wordt uitgekeerd aan aanmerkelijkbelanghouders wordt dit conform de wet Inkomstenbelasting 2001 belast in box 2 van de inkomstenbelasting. Zolang winst niet wordt uitgekeerd wordt het dus niet belast in de box 2 van de inkomstenbelasting. Het CPB heeft in zijn berekening van de belastingdruk op het inkomen van personen geen verschil gemaakt tussen uitgekeerde winst en niet-uitgekeerde winst en heeft daar vervolgens alleen de jaarlijkse werkelijk betaalde box 2-belasting op de uitgekeerde winst daar tegenover gezet. Dat is een theoretische benadering van de belastingdruk die niet aansluit bij de wettelijke belastingdruk. Immers, ingehouden winsten worden in de inkomstenbelasting niet toegerekend aan het belastbare inkomen van personen en zijn dus om die reden nog niet belast in box 2. Het punt dat CPB aankaart in zijn analyse is de mogelijkheid tot winsthouding en belastinguitstel in box 2. Het CPB doet op dat punt concrete beleidsopties.<sup>6</sup> Van concrete beleidsopties kunnen de gevolgen voor de belastingopbrengsten worden geraamd. Het met 10%-punt verhogen van de belastingdruk op top 0,1% inkomens is geen concreet beleidsvoorstel. Immers het inkomen van de top 0,1% inkomens bestaat uit verschillende soorten inkomen (betreft zowel box 1, box 2 als box 3) en daarbij verschilt de belastingdruk – ook binnen de top 0,1% - per persoon, afhankelijk van de samenstelling van het inkomen.

Mevrouw Maâtoug geeft aan dat het niet alleen belangrijk is om naar toptarieven te kijken bij het vergelijken van de belastingdruk op het inkomen van directeur-groootaandeelhouders met IB-ondernemers en werknemers. Dit omdat over een winst van de bv tot 200.000 euro het lage Vpb-tarief geldt en dat dan de gemiddelde gecumuleerde belastingdruk lager uitvalt. Zij vraagt of de staatssecretaris toptarieven belangrijker vindt dan de gemiddelde belastingdruk, of vindt hij gewoon dat directeuren-groootaandeelhouders een lager gemiddeld tarief verdienen dan werknemers? Zowel toptarieven als gemiddelde druk zijn relevant als we kijken naar het belasten van verschillende type werkende personen. De figuur waarin de ontwikkeling in de gecumuleerde toptarieven op het inkomen van een dga, IB-ondernemer en werknemer sinds 2001 worden getoond, laat zien dat deze tarieven sinds de invoering van Wet IB2001 uit elkaar zijn gelopen en dit inzicht heeft ertoe geleid dat er in de afgelopen jaren maatregelen zijn genomen om deze trend te keren. Daarnaast wordt ook naar de gemiddelde druk op het inkomen van deze werkenden gekeken. Daarbij geldt hoe lager het inkomen van een dga des te meer van dat inkomen op basis van de gebruikelijkloonregeling wordt belast in box 1 gelijk aan het loon van een werknemer. Dit wordt geïllustreerd met de tabellen hieronder. Deze tabellen bieden een overzicht van de gemiddelde belasting- en premiedruk voor 2025 van werknemers, ib-ondernemers en dga's, zoals ook is geantwoord op de schriftelijke inbreng van de Tweede Kamer. Ter vergelijking zijn ook de tabellen voor 2024 opgenomen.

2025	50.000			75.000			100.000		
	wn	IB-ond.	Dga	wn	IB-ond.	Dga	wn	IB-ond.	Dga

<sup>6</sup> Ibidem, pagina 24.

Pensioenpremie werkgever	5,9%			7,5%			8,2%		
Overige werkgeverspremies	16,9%			16,5%			16,3%		
Pensioenpremie (wn-deel)	2,6%	8,5%	8,5%	3,2%	10,7%	10,7%	3,6%	11,8%	11,8%
Optionele AO-verzekering		6,8%	6,8%		6,7%	6,7%		6,6%	6,6%
IAB Zvw		3,6%	4,5%		3,5%	4,4%		3,5%	4,0%
Inkomstenbelasting box 1	10,8%	8,5%	15,8%	18,1%	17,3%	24,2%	22,3%	22,4%	27,8%
Vennootschapsbelasting			0,0%			0,0%			0,3%
Inkomstenbelasting box 2			0,0%			0,0%			0,3%
Reservering werkl./ziekte		2,7%	2,3%		2,6%	2,3%		2,5%	2,3%
Totaal	36,2%	30,1%	37,9%	45,3%	40,9%	48,2%	50,4%	46,8%	53,0%
Waarvan IB en Vpb	10,8%	8,5%	15,8%	18,1%	17,3%	24,2%	22,3%	22,4%	28,4%

2025	150.000			200.000			250.000		
	wn	IB-ond.	Dga	wn	IB-ond.	Dga	wn	IB-ond.	Dga
Pensioenpremie werkgever	9,5%			9,2%			7,3%		
Overige werkgeverspremies	12,2%			9,8%			8,4%		
Pensioenpremie (wn-deel)	4,1%	13,6%	13,6%	4,0%	13,1%	13,1%	3,2%	10,5%	10,5%
Optionele AO-verzekering		4,6%	4,6%		3,5%	3,5%		2,8%	2,8%
IAB Zvw		2,7%	2,7%		2,0%	2,0%		1,6%	1,6%
Inkomstenbelasting box 1	29,4%	28,6%	24,9%	33,2%	31,2%	22,1%	36,2%	33,9%	20,6%
Vennootschapsbelasting			3,4%			5,5%			7,1%
Inkomstenbelasting box 2			3,5%			5,7%			7,6%
Reservering werkl./ziekte		2,4%	1,9%		2,1%	2,0%		2,0%	1,8%
Totaal	55,2%	51,9%	54,6%	56,2%	51,9%	53,8%	55,1%	50,8%	51,9%
Waarvan IB en Vpb	29,4%	28,6%	31,8%	33,2%	31,2%	33,3%	36,2%	33,9%	35,2%

2025	300.000		
	wn	IB-ond.	Dga
Pensioenpremie werkgever	6,1%		
Overige werkgeverspremies	7,5%		
Pensioenpremie (wn-deel)	2,6%	8,8%	8,8%
Optionele AO-verzekering		2,3%	2,3%

IAB Zvw		1,3%	1,3%
Inkomstenbelasting box 1	38,2%	35,7%	19,0%
Vennootschapsbelasting			8,4%
Inkomstenbelasting box 2			9,6%
Reservering werkl./ziekte		1,9%	1,8%
Totaal	54,4%	50,1%	51,1%
<i>Waarvan IB en Vpb</i>	38,2%	35,7%	36,9%

2024	50.000			75.000			100.000		
	wn	IB- ond.	Dga	wn	IB- ond.	Dga	wn	IB- ond.	Dga
Pensioenpremie werkgever	6,2%			7,6%			8,4%		
Overige werkgeverspremies	16,7%			16,4%			16,1%		
Pensioenpremie (wn-deel)	2,6%	8,8%	8,8%	3,3%	10,9%	10,9%	3,6%	11,9%	11,9%
Optionele AO-verzekering		6,7%	6,7%		6,6%	6,6%		6,5%	6,5%
IAB Zvw		3,4%	4,5%		3,5%	4,4%		3,5%	3,8%
Inkomstenbelasting box 1	11,5%	8,4%	17,1%	18,9%	17,3%	25,0%	22,9%	22,5%	28,2%
Vennootschapsbelasting			0,0%			0,0%			0,4%
Inkomstenbelasting box 2			0,0%			0,0%			0,4%
Reservering werkl./ziekte		2,6%	2,3%		2,6%	2,2%		2,5%	2,2%
Totaal	37,1%	30,0%	39,4%	46,2%	40,8%	49,1%	51,0%	46,8%	53,4%
<i>Waarvan IB en Vpb</i>	11,5%	8,4%	17,1%	18,9%	17,3%	25,0%	22,9%	22,5%	29,0%

2024	150.000			200.000			250.000		
	wn	IB- ond.	Dga	wn	IB- ond.	Dga	wn	IB- ond.	Dga
Pensioenpremie werkgever	9,6%			8,6%			6,9%		
Overige werkgeverspremies	11,6%			9,4%			8,0%		
Pensioenpremie (wn-deel)	4,1%	13,8%	13,8%	3,7%	12,3%	12,3%	3,0%	9,9%	9,9%
Optionele AO-verzekering		4,3%	4,3%		3,2%	3,2%		2,6%	2,6%
IAB Zvw		2,5%	2,5%		1,9%	1,9%		1,5%	1,5%
Inkomstenbelasting box 1	30,1%	28,5%	25,2%	34,0%	31,5%	22,6%	36,8%	34,2%	20,9%
Vennootschapsbelasting			3,4%			5,5%			7,1%
Inkomstenbelasting box 2			3,6%			5,8%			7,7%
Reservering werkl./ziekte		2,3%	1,8%		2,1%	1,9%		2,0%	1,8%
Totaal	55,4%	51,4%	54,7%	55,7%	51,1%	53,3%	54,8%	50,1%	51,6%

	%		%	%	%	%	%	%	%
<i>Waarvan IB en Vpb</i>	30,1	28,5%	32,2	34,0	31,5	34,0	36,8	34,2	35,8
	%		%	%	%	%	%	%	%

<b>2024</b>	<b>300.000</b>		
	wn	IB-ond.	Dga
Pensioenpremie werkgever	5,8%		
Overige werkgeverspremies	7,2%		
Pensioenpremie (wn-deel)	2,5%	8,2%	8,2%
Optionele AO-verzekering		2,2%	2,2%
IAB Zvw		1,3%	1,3%
Inkomstenbelasting box 1	38,7%	35,9%	19,2%
Vennootschapsbelasting			8,4%
Inkomstenbelasting box 2			9,7%
Reservering werkl./ziekte		1,9%	1,7%
Totaal	54,1%	49,4%	50,8%
<i>Waarvan IB en Vpb</i>	38,7%	35,9%	37,4%

Mevrouw Maâtoug vraagt naar de zienswijze van het kabinet op de uitspraak van het gerechtshof Den Haag van 22 februari 2023.<sup>7</sup> Ook de heer Flach vraagt hiernaar. In aanvulling hierop verwijst hij ook naar de conclusie van de Advocaat-Generaal van 26 april 2024.<sup>8</sup> De uitspraak van het gerechtshof ziet op een situatie dat een WGA-uitkeringsgerechtigde diens uitkering ontving van het UWV. De uitkeringsgerechtigde werkte daarnaast ook nog voor een werkgever. In deze situatie bestaat geen recht op arbeidskorting over de uitkering. Echter, als een WGA-uitkeringsgerechtigde diens uitkering via de werkgever ontvangt, past de werkgever over het totale inkomen (inclusief de uitkering) de arbeidskorting toe. Dit vindt toepassing op grond van de zogenoemde samenvoegbepaling. Het gerechtshof stelde dat dit verschil in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en concludeert dat de arbeidskorting ook van toepassing is in de situatie dat UWV de uitkering betaalt aan een werkende. De Advocaat-Generaal concludeerde begin dit jaar dat sprake is van schending van het discriminatieverbod, maar laat rechtsherstel over aan de wetgever. Mijn voorganger is tegen deze uitspraak in cassatie gegaan, omdat de juridische onderbouwing van het gerechtshof niet juist was. Wij bereiden ons ondertussen voor op de uitspraak van de Hoge Raad. Zodra het arrest van de Hoge Raad bekend is zal ik uw Kamer zo snel mogelijk hierover informeren en welke maatregelen het kabinet van plan is om te nemen.

De heer Van Oostenbruggen vraagt hoeveel het zou opleveren om de algemene heffingskorting en de arbeidskorting af te schaffen. Het afschaffen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting levert ongeveer € 66 miljard op (inclusief doorwerking op de hoogte van de AOW en bijstand). In deze raming zijn nog geen gedragseffecten meegenomen. Bij een dergelijke aanzienlijke wijziging

<sup>7</sup> ECLI:NL:GHDHA:2023:370.

<sup>8</sup> ECLI:NL:PHR:2024:459.



van het belastingstelsel zijn gedragseffecten te verwachten, bijvoorbeeld omdat door het afschaffen van de arbeidskorting werken minder loont. Ook vraagt hij of het niet een goed idee zou zijn om dit geld dan in te zetten voor lastenverlichting in de eerste twee schijven, en of dit eventueel meegenomen kan worden als optie bij een vereenvoudiging en hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel. Het is mogelijk om dit bedrag in te zetten voor een verlaging van de belastingtarieven. Dit leidt wel tot herverdelingseffecten, bijvoorbeeld omdat in de huidige situatie door de afbouw van de algemene heffingskorting huishoudens met een inkomen in het toptarief geen recht meer hebben op deze heffingskorting, terwijl zij wel zouden profiteren van een verlaging van de tarieven in de eerste twee schijven. Ook geldt de arbeidskorting alleen voor werkenden, en zijn de belastingtarieven voor alle belastingplichtigen gelijk ongeacht hun inkomensbron. Bij de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel zullen de mogelijkheden voor een herziening breed verkend worden.

De heer Van Oostenbruggen vraagt of het klopt dat bij een inkomen van € 44.000 (modaal inkomen) de marginale druk ongeveer 90% is. Ook vraagt hij hoe dat zich verhoudt tot tabel 7 uit de nota naar aanleiding van het verslag, waarin een veel lager percentage genoemd wordt. De stelling dat de marginale druk bij een modaal inkomen ongeveer 90% is, is niet correct. De hoogte van de marginale druk van een belastingplichtige is afhankelijk van huishoudkenmerken zoals woonsituatie, het inkomen van de partner en het aantal kinderen. Voor ongeveer 84% van de werkenden ligt de marginale druk onder de 60%. 2% van de werkenden heeft echter een zeer hoge marginale druk (meer dan 80%). Dit ontstaat door een samenloop van de inkomstenbelasting met de inkomensafhankelijke afbouwtrajecten van toeslagen. Deze hoge marginale druk geldt niet voor alle belastingplichtigen op dit inkomenstraject; een aanzienlijk deel heeft geen of minder recht op toeslagen, bijvoorbeeld omdat zij geen kinderen hebben en/of niet in een sociale huurwoning wonen. Tabel 7 in de nota naar aanleiding van het verslag geeft enkel een overzicht van de marginale belastingdruk, dus zonder toeslagen, voor een alleenstaande met een modaal inkomen.

De heer Vijlbrief vraagt om een reactie op het plan voor een extra belastingkorting als je drie dagen of meer werkt. Ook vraagt hij of dit instrument kan worden meegenomen in de 'Agenda voor werkend Nederland'. Het kabinet bekijkt hoe meer uren werken kan worden beloond. Tijdens de APB is al toegezegd om in de 'Agenda voor werkend Nederland' ook het voorstel van leden van de fractie van D66 om meer uren werken meer lonend te maken, mee te nemen. Het voorstel van de heer Vijlbrief houdt in dat iedereen die drie dagen of meer werkt over de eerste € 1.800 die hij verdient geen belasting betaalt. De voorgestelde maatregel kan in theorie bijdragen aan het stimuleren van meer uren werken, maar zal naar verwachting weinig mensen bewegen om meer dagen te gaan werken. Het huidige fiscale stelsel kent al veel kortingen en toeslagen voor groepen die daar relatief gevoelig voor zijn, wat additioneel beleid minder effectief maakt. Voor werknemers is er de arbeidskorting en voor ondernemers in de inkomstenbelasting geldt daarnaast vanaf een bepaald aantal gewerkte uren de zelfstandigenaftrek. Ook geeft het voorgestelde instrument geen prikkel om meer uren te werken aan alle werkenden die momenteel al drie, vier of vijf dagen werken, terwijl voor deze

groep wel kosten moeten worden gemaakt. Dat is geen efficiënte inzet van overheidsmiddelen. Bijna 70% van de werknemers in de werkzame beroepsbevolking werkt ten minste 28 uur per week.<sup>9</sup> De budgettaire gevolgen van het voorstel zijn dan ook zeer fors. Het vergt nader onderzoek om de exacte budgettaire gevolgen in kaart te brengen. Het voorstel leidt daarnaast tot een toename van de complexiteit en onzekerheid voor burgers en leidt tot hoge uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Niet ten aanzien van alle werkenden is eenvoudig te bepalen hoeveel uren men werkt, denk aan vele resultaatgenieters die niet per uur worden betaald en de problematiek van het uren criterium in de ondernemings sfeer. Ook is niet te controleren of een werknemer daadwerkelijk het aantal uren werkt, dat is opgegeven.

Daarnaast wil ik wijzen op een eerder onderzoek. Vorig jaar is op hoofdlijnen onderzoek gedaan naar een aanpassing van de arbeidskorting op basis van gewerkte uren.<sup>10</sup> Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik naar dit onderzoek en naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2025.<sup>11</sup> Vanwege daarin en de hiervoor genoemde redenen ziet het kabinet op dit moment geen aanleiding om het voorstel te omarmen.

Mevrouw Van Dijk vraagt wat de maatregelen in het pakket Belastingplan betekenen voor huishoudens die geen recht hebben op huurtoeslag en geen kinderen hebben. Voor deze huishoudens geldt dat alleen de belastingdruk van belang is. In de zorgtoeslag zijn namelijk geen beleidsmatige wijzigingen voorgesteld en op de overige toeslagen heeft het huishouden geen recht. Onderstaande Tabel 1 toont het effect van de wijzigingen in box 1 en aanpassingen van de algemene heffingskorting (AHK) bij verschillende inkomensniveaus voor een alleenstaande belastingplichtige.

*Tabel 1 – gevolgen belastingmaatregelen bij verschillende inkomensniveaus*

Bruto inkomen	Belasting box 1	AHK	Netto-inkomen
€ 10.000	€ 120	-€ 335	€ 0*
€ 20.000	€ 240	-€ 335	-€ 95
€ 30.000	€ 360	-€ 119	€ 241
€ 40.000	€ 472	-€ 103	€ 369
€ 50.000	€ 432	-€ 86	€ 345
€ 75.000	€ 331	-€ 46	€ 285
€ 100.000	€ 238	€ 0	€ 238

*\*Bij dit bruto-inkomen betaalt de belastingplichtige geen belasting en hebben de beleidswijzigingen geen invloed op het netto-inkomen.*

Mevrouw Van Dijk vraagt in hoeverre het aantrekkelijker wordt om meer uren te werken nu het kindgebonden budget sneller af gaat bouwen en de kinderopvangtoeslag bevroren wordt. De hoogte van de marginale druk van een belastingplichtige is afhankelijk van huishoudkenmerken zoals woonsituatie, het inkomen van de partner en het aantal kinderen. Voor huishoudens met een inkomen op het afbouwtraject van het kindgebonden budget stijgt de marginale

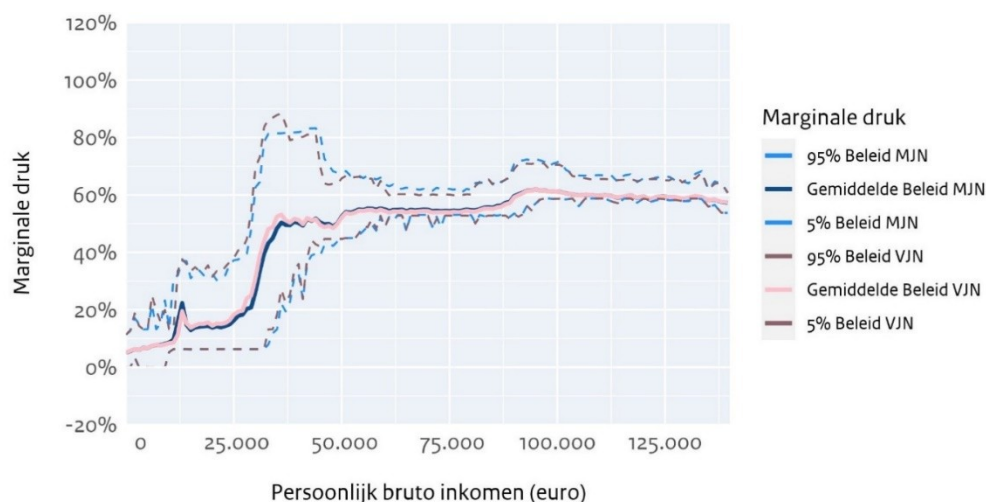
<sup>9</sup> Bron CBS - Arbeidsduur: hoeveel uren werken mensen in Nederland? Jannes Kromhout, Martijn Souren.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 29544, nr. 1174.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2024/25 36602, nr. 26.

druk met 1,75%-punt in 2028 als gevolg van de steilere afbouw. Er zijn ook huishoudens die door de steilere afbouw geen recht meer hebben op kindgebonden budget. Hun marginale druk is daardoor 6,75 procentpunt lager. Tegelijkertijd leidt de vereenvoudiging van de huurtoeslag (voor inkomens tussen circa € 35.000 en € 50.000) en de verlaging van het belastingtarief in de nieuwe eerste schijf tot een verlaging van de marginale druk. Onderstaande figuur toont de marginale druk bij het persoonlijk inkomen van werkenden in 2028 na de Voorjaarsnota en Miljoenennota (dus inclusief beleid). De gemiddelde marginale druk ligt lager met het beleid uit de Miljoenennota.

*Figuur 1: Vergelijking verwachte marginale druk in 2028 Voorjaarsnota (VJN) en Miljoenennota (MJN)*



Mevrouw Van Dijk vraagt of een andere opbouw van de arbeidskorting kan helpen om meer ouderen te laten werken en welke effecten dit zou hebben voor de arbeidsmarkt. In het huidige stelsel krijgen ouderen recht op de arbeidskorting als zij gaan werken. De arbeidskorting voor AOW-gerechtigden is daarbij op een logische manier gekoppeld aan de arbeidskorting voor mensen die de AOW-leeftijd nog niet bereikt hebben. Omdat mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd geen AOW-premie betalen hebben zij ook evenredig recht op minder arbeidskorting dan belastingplichtigen die de AOW-leeftijd nog niet bereikt hebben. Het kabinet ziet geen reden om dit te wijzigen. Bovendien zou het invoeren van een aparte arbeidskorting voor ouderen het belastingstelsel verder compliceren en een structuurwijziging betekenen.

De heer Grinwis vraagt naar de hoogte van de arbeidskorting in het kader van de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel.<sup>12</sup> Wat de heer Grinwis betreft is de arbeidskorting te hoog. Het kabinet wil dat (meer) werken loont, voor alle werkenden. Een arbeidskorting kan daarvoor een middel zijn. De hoogte en

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211.

vormgeving ervan is op voorhand geen doel op zichzelf; maar wordt breder bekeken in het licht van het hervormen van het belasting- en toeslagenstelsel.

De heer Grinwis vraagt om een reflectie op het stimuleren van de participatiebeslissing en de urenbeslissing van werkenden en hoe dat scoort in de modellen van het CPB. Hij vraagt wat dit betekent voor de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel. Het kabinet wil dat (meer) werken loont, voor alle werkenden. Het is nog te vroeg om aan te geven wat een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel precies zal betekenen voor de participatiebeslissing en de urenbeslissing. Het kabinet herkent dat de arbeidsmarkteffecten een relevante factor zijn bij fiscale beslissingen en dat het CPB een model heeft om dergelijke effecten te berekenen. Modellen zijn echter niet allesbepalend. Wat het kabinet betreft is meer aandacht nodig voor de praktijk. In een te complex stelsel kunnen mensen immers niet meer inschatten hoeveel ze overhouden van een dag meer werken. En in een te complex stelsel maken mensen niet meer gebruik van alle regelingen waar ze recht op hebben. Of ze maken fouten en moeten geld terugbetalen dat ze al lang hadden uitgegeven, waardoor ze in schulden raken. Het is goed om er samen bewust van te zijn dat niet-gebruik, terugvorderingen, schulden en oneigenlijk gebruik niet zichtbaar zijn in bijvoorbeeld de koopkrachtpuntenwolken. Maar ze raken wel de levens van mensen. Het kabinet wil toe naar eenvoudiger stelsel, dat beter aansluit bij mensen en dat beter uitvoerbaar is voor de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.

De heer Grinwis vraagt waarom het kabinet de extremen in de marginale druk verder laat oplopen. Bij de augustusbesluitvorming ligt de nadruk op maatregelen die op korte termijn uitvoerbaar zijn. Daarbij kan er een zekere spanning zijn tussen het draaien aan bestaande knoppen en de ambitie om uiteindelijk te komen tot een eenvoudiger stelsel waarbij meer werken merkbaar loont. Hoewel de voorgestelde wijzigingen in het pakket Belastingplan per saldo geen grote gevolgen hebben voor de marginale druk in 2025, is er voor sommige werkenden inderdaad sprake van een stijging van de marginale druk. Tegelijkertijd leidt de vereenvoudiging van de huurtoeslag per 2026 tot een verlaging van de marginale druk. Het beeld dat de extremen in de marginale druk deze kabinetsperiode oplopen herkent het kabinet dan ook niet. Om meer werken substantieel te laten lonen voor alle groepen is een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel nodig.

De heer Grinwis gaat in op de bovennorm voor de marginale druk. Hij kan de analyse van het vorige kabinet dat een bovennorm in het huidige stelsel niet goed mogelijk is, goed volgen.<sup>13</sup> Hij vraagt de toezegging van het kabinet om in het nieuwe belasting- en toeslagenstelsel wel een bovennorm voor de marginale druk te hanteren. Het kabinet wil dat (meer) werk merkbaar loont, voor alle werkenden. Hoewel we in het voorjaar met uw Kamer in gesprek willen over gezamenlijke doelen voor een hervorming, mag het daarop vooruitlopend duidelijk zijn dat het kabinet de extremen in de marginale druk in het huidige stelsel aan wil pakken. We hebben hier hetzelfde doel voor ogen.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 146.

De heer Flach heeft aangegeven mogelijk een amendement in te dienen om de kloof tussen een- en tweeverdieners te verkleinen. Het voorstel is om de gedeeltelijke herintroductie van de uitbetaalbaarheid van de AHK voor iedereen te laten gelden. Ik waardeer het zeer als Kamerleden in de vorm van een amendement meedenken over de vormgeving van het belastingstelsel. Het voorstel van de heer Flach is niet gratis en levert vanaf de beoogde inwerkingtreding van de fiscale oplossing voor de alleenverdienersproblematiek een budgettaire derving op van naar schatting € 549 miljoen. Deze derving moet gedekt worden. Het kabinet staat achter het streven naar economische zelfstandigheid van beide partners en heeft er zelf dan ook niet voor gekozen de uitbetaalbaarheid voor een grotere doelgroep dan de alleenverdieners die door een samenloop van regeling onder het bestaansminimum uitkomen, te laten gelden. Tot slot moet bedacht worden, dat de fiscale oplossing niet meer nodig is als de dubbele AHK in de bijstand volledig is afgebouwd. Dat zal in 2039 het geval zijn. Dat betekent dat op dat moment feitelijk ook de gedeeltelijke uitbetaalbaarheid van de AHK weer eindigt.

De heer Flach vraagt hoe rechtvaardig het is dat een eenverdienersgezin met een inkomen van € 40.000 ruim zes keer zoveel belasting betaalt als een gezin waar de ene partner € 25.000 en de ander € 15.000 verdient. Het kabinet acht deze verschillen rechtvaardig vanuit het principe dat werken moet lonen. De tweeverdiener heeft tweemaal recht op de arbeidskorting en bovendien kan de minstverdienende partner zelf de AHK (deels) verzilveren. In dit specifieke voorbeeld profiteert het tweeverdienersgezin ook nog van de IACK, waardoor het verschil groter wordt dan in een situatie waarin er geen kinderen onder de twaalf jaar zijn. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat het nog maar de vraag is of beide huishoudens goed te vergelijken zijn. Huishoudens met twee verdienende partners werken doorgaan bij elkaar opgeteld meer dan veertig uur. Bij een gelijk huishoudinkomen hebben zij dus een lager uurloon dan een eenverdiener. Ook in het kader van de Hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel vraagt de heer Flach naar het verschil tussen een- en tweeverdieners. In de taakopdracht Hervorming belasting- en toeslagenstelsel<sup>14</sup> is opgenomen dat naar een breed politiek draagvlak toegewerkt zal worden naar een stelsel dat eenvoudiger, begrijpelijker en beter voorspelbaar is. Uiteraard wordt hierbij gekeken naar de gevolgen voor de koopkracht van alle groepen belastingplichtigen in Nederland, zowel één- als tweeverdieners. Tegelijkertijd is een doelstelling van de hervorming dat werken meer moet lonen. Deze doelen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. De afwegingen worden gedurende het traject van de hervorming inzichtelijk gemaakt. Het kabinet gaat hier vervolgens een open dialoog over aan met het parlement.

De heer Flach vraagt of het kabinet inzichtelijk kan maken hoeveel het arbeidsaanbod is toegenomen door de afbouw van de uitbetaalbaarheid van de AHK. Het is lastig om achteraf een inschatting te geven van het effect van deze maatregel. Het is namelijk niet vast te stellen wat de participatiebeslissing zou zijn geweest van gezinnen in de situatie met een (volledig) uitbetaalbare AHK. Daarnaast zijn er maatschappelijke trends die geleid hebben tot meer arbeidsaanbod, los van de fiscale prikkels. In de evaluatie van de heffingskortingen

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211.

en de tariefstructuur is wel een poging gedaan om het effect te meten van het afschaffen van de uitbetaalbare AHK. Hiervoor is gebruik gemaakt van de uitzondering die geldt voor belastingplichtigen geboren vóór 1 januari 1963. Uit een data-analyse blijkt dat het arbeidsaanbod van de groep die het recht op uitbetaalbaarheid is kwijtgeraakt (geboren in 1963) gestegen is in vergelijking met de groep die nog wel recht heeft (geboren in 1962). Het gevonden effect is statistisch significant, maar klein (gemiddeld 35 uur op jaarbasis). Omdat dit effect is gevonden in zo'n specifieke groep is het onmogelijk om conclusies te trekken voor het effect van de maatregel in de gehele populatie.

#### *Terugdraaien verhoging box 2-tarief*

Mevrouw Maâtoug vraagt of de staatssecretaris het globaal evenwicht belangrijk vindt en hoe hij dat wil bereiken binnen het boxenstelsel en de vennootschapsbelasting met de wirwar van tarieven. Zij vraagt of het evenwicht eerder globaal is in de zin dat er een beetje evenwicht is, maar er toch ruimte is om het inkomen handig te verdelen over de boxen.

Het is belangrijk dat er globaal evenwicht is in de belastingdruk van verschillende typen werkenden om te voorkomen dat de fiscaliteit de keuze hierin verstoort. Dit zal nooit perfect zijn gegeven het ingewikkelde stelsel waar ook andere doelen worden nagestreefd. Maar dat hoeft geen beletsel te zijn om wel naar dat globale evenwicht te streven. De ruimte om het inkomen te verdelen over de boxen wordt daarnaast wel beperkt door de gebruikelijkloonregeling die ervoor zorgt dat de directeur-groootaandeelhouder een loon moet ontvangen dat vergelijkbaar is met dat van een werknemer.

Mevrouw Maâtoug vraagt of de staatssecretaris overweegt iets te doen aan de MKB-winstvrijstelling in plaats van het box 2-tarief te verlagen. Zij verwijst in dit verband naar de evaluatie van de fiscale ondernemingsregelingen die onder andere stelt dat de MKB-winstvrijstelling een ongericht instrument is waardoor verspilling op de loer licht. Zij vraagt de staatssecretaris daarop te reflecteren. Mevrouw Maâtoug vraagt daarnaast of de staatssecretaris het verschil van 0,7 procentpunt tussen het toptarief in box 1 en het gecombineerde toptarief in box 2 belangrijk vindt en waarom de staatssecretaris er niet voor kiest om het gelijk te trekken. De heer Vijlbrief constateert eveneens dat het gecumuleerde toptarief voor directieuren-groootaandeelhouders lager is dan het tarief voor andere werknemers en vraagt om nadere uitleg.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de verhoging van het box 2-tarief, als gevolg van het amendement op het Belastingplan 2024, in het Belastingplan 2025 terug te draaien. Daarmee wordt een beter globaal evenwicht in de tarieven bereikt. Het cumulatieve toptarief van de directeur-groootaandeelhouder valt daarmee iets lager uit dan het toptarief in box 1, maar ligt boven het toptarief van de IB-ondernemer, zoals de voorbeelden in de nota naar aanleiding van het verslag ook laten zien. De MKB-winstvrijstelling wordt per 1 januari 2025 verlaagd van 13,31% naar 12,7%. Het kabinet heeft er niet voor gekozen de lasten van de IB-ondernemer nog verder te verhogen door middel van het verder verlagen van de MKB-winstvrijstelling. Wat betreft de evaluatie van de fiscale ondernemingsregelingen zal ik de komende tijd beleidsalternatieven verkennen die recht doen aan de conclusies van de evaluatie en tegelijkertijd ook oog houden voor de positie van ondernemers en het globale evenwicht tussen ondernemers en

werknemers in loondienst en directeuren-grootaandeelhouders met hun bv. Dit heb ik ook aangegeven in mijn Kamerbrief met de kabinetsreactie op enkele evaluaties van fiscale regelingen die ik op 17 oktober jl. aan uw Kamer heb verzonden.<sup>15</sup>

Mevrouw Maâtoug constateert dat private equity-managers gebruikmaken van de aanmerkelijkbelangvariant in de lucratiefbelangregeling waardoor een lager tarief van toepassing is op carried interest dan het tarief in box 1. Mevrouw Maâtoug vraagt waarom geen voorstel hierover is opgenomen in het Belastingplan 2025 en hoe de staatssecretaris de motie hierover gaat uitvoeren.

De Tweede Kamer heeft eerder dit jaar een motie<sup>16</sup> aangenomen om voordelen uit een zogenoemd lucratief belang altijd te belasten in box 1. Daarmee zou de huidige mogelijkheid vervallen om te kiezen voor een heffing in box 2 bij onmiddellijke dooruitdeling naar privé van ten minste 95% van de voordelen tegen een lager belastingtarief door middel van de aanmerkelijkbelangvariant. Tijdens het dertigledendebat over extra belasting voor extreem rijken in april 2024 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd eerst onderzoek te doen naar de lucratiefbelangregeling. In dit onderzoek staat de vraag centraal of en zo ja, op welke wijze, al dan niet geclausuleerd, een alternatieve vormgeving van deze regeling mogelijk en wenselijk is. Dit onderzoek richt zich daarvoor op de aanmerkelijkbelangvariant. Een belangrijk aspect daarbij is de verplichting tot uitkering van gerealiseerde voordelen naar privé. Die verplichting zorgt ervoor dat de heffing in box 2 direct plaatsvindt. Dit voorkomt uitstel van belastingheffing. Hierbij worden de budgettaire gevolgen en de uitvoeringsgevolgen in de afweging betrokken. Het voornemen is de resultaten van dit onderzoek vóór het kerstreces met uw Kamer te delen. Er is geen maatregel opgenomen in het Belastingplan 2025 omdat ik eerst de uitkomsten van het onderzoek wil afwachten.

Mevrouw Maâtoug vraagt hoe het staat met de uitvoering van de motie tegen de komst van private equity in publieke en essentiële sectoren en of het fiscale beleidsdomein daarin wordt meegenomen.

Bij de behandeling van de Miljoenennota 2024 is vorig jaar de motie Bikker/Omtzigt<sup>17</sup> aangenomen. De minister van EZ zal dit najaar in een brief naar de Tweede Kamer reageren op de motie.

De heer Dijk vraagt waarom het box-2-tarief verlaagd wordt en hoe dit een bevlogen pragmatische keuze is. Hij wijst hierbij op de recordwinsten en de arbeidsinkomensquote die gedaald is sinds de jaren tachtig. Het kabinet heeft ervoor gekozen de verhoging van het box-2-tarief als gevolg van het amendement op het Belastingplan 2024 in het Belastingplan 2025 terug te draaien, waarmee een beter globaal evenwicht in de tarieven wordt bereikt. Daarnaast verlaagt het kabinet de lasten voor werkenden in het algemeen. Het kabinet meent daarmee tot een evenwichtig pakket te zijn gekomen.

### *Beperken fiscale regelingen rond giften*

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 210.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2023/24, 25087 nr. 335.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36410, nr. 30.

De heer Van Oostenbruggen vraagt ten aanzien van de invoering van een geefsubsidie of deze open staat voor giften van vennootschappen. Tevens vraagt hij of de bijdragen van een AEX-bedrijf (zonder directeur-groootaandeelhouder) die de giften die zijn werknemers aan bijvoorbeeld giro 555 doen verdubbelt niet aftrekbaar zijn.

Een van de beleidsopties is inderdaad het omvormen van de giftenaftrek naar een geefsubsidie. Bij een geefsubsidie komt de stimulans direct ten gunste van de ontvanger. De begiftigde ontvangt een subsidiepercentage dat samenhangt met de hoogte van de ontvangen gift, en er komt niets ten goede van de gever. Het kabinet vindt het wenselijk om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden van omvorming van de giftenaftrek naar een (matching)subsidie. Deze omvorming zou ook kunnen zien op een deel van de giftenaftrek, zoals bijvoorbeeld de culturele multiplier. Daarom is een vervolgonderzoek gestart naar de mogelijkheden van omvorming van de giftenaftrek naar een (matching)subsidie. Dit vervolgonderzoek wordt verricht door het ministerie van Financiën met betrokkenheid van medewerkers van de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Momenteel wordt verkend op welke manieren zo'n subsidie zou kunnen worden vormgegeven en wat hierbij de implicaties zijn voor donateurs, ontvangende instellingen en voor de uitvoering.

Doel van dit vervolgonderzoek is een kort rapport/advies met op hoofdlijnen een aantal scenario's met onder andere de budgettaire gevolgen, de gevolgen voor de uitvoering en overige voor- en nadelen op het gebied van onder andere administratieve lasten voor de gever en de ontvanger, herverdeling en niet-gebruik. In dit rapport worden mogelijk ook vragen voor vervolgonderzoek voorgesteld. Zo zal voor de exacte vormgeving en uitvoerbaarheid hiervan aanvullend onderzoek nodig zijn. Bezien wordt of in dit onderzoek of het vervolgonderzoek ook giften van vennootschappen worden meegenomen. De uitkomsten van dit onderzoek worden uiterlijk in het voorjaar van 2025 naar uw Kamer gestuurd.

Ingeval een AEX-bedrijf (zonder directeur-groootaandeelhouder) de giften die zijn werknemers aan bijvoorbeeld giro 555 doen verdubbelt, kunnen die bijdragen aftrekbaar zijn van de winst indien die kosten zakelijk zijn. In die gevallen zijn de bijdragen dus al fiscaal aftrekbaar en is een aanvullende faciliteit niet nodig. Dat is niet alleen in de situatie van sponsoringskosten, reclamekosten of uitgaven die worden gedaan in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, maar kan ook anderszins, bijvoorbeeld ter versterking van een bepaald imago van het bedrijf.

Mevrouw Van Dijk vraagt waarom bij de giftenmaatregelen geen uitvoering is gegeven aan de motie Bakker/Klein om te zoeken naar alternatieven voor de aftopping van € 250.000 van de periodieke-giftenaftrek. Het antwoord is dat dit plafond is ingevoerd nadat bleek dat sprake was van een aantal zeer hoge periodieke giften die er veelal voor zorgden dat inkomen voor degenen die de gift deden tot nul kon worden gereduceerd, waardoor geen inkomstenbelasting werd betaald over het inkomen. Het toenmalige kabinet vond dit niet meer in balans. De motie Bakker-Klein verzoekt om in samenspraak met de goedbedoelensector te zoeken naar alternatieve maatregelen om ongewenst gedrag bij giftenaftrek te voorkomen, waardoor de begrenzing van deze aftrek bij particulieren boven de € 250.000 niet langer noodzakelijk is en de nadelige gevolgen voor de



goededoelensector worden weggenomen.<sup>18</sup> Het loslaten van het plafond van € 250.000 in de periodieke-giftenaftrek zou leiden tot een verruiming van de fiscale geefregelingen. Bovendien ontstaat dan opnieuw de situatie dat kan voorkomen dat een groep belastingplichtigen met hoge inkomens geen of weinig belasting over het inkomen betaalt. Het kabinet vindt dat er met het oog op de negatieve evaluatie van de giftenaftrek geen aanleiding is om het plafond los te laten, en acht het plafond ook effectief in het bestrijden van construerend gedrag. Overigens zou het vervallen van dit plafond leiden tot een aanzienlijke budgettaire derving.

Voorts vraagt zij of kan worden onderzocht of het gelijktrekken van de giftenaftrek voor giften aan algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) en verenigingen meer eenvoudig zou opleveren en wat vervolgens de afweging zou zijn. Zij vraagt hierbij ook informatie over de budgettaire gevolgen daarvan. Het gelijktrekken van de giftenaftrek voor giften aan ANBI's en verenigingen kan langs verschillende kanten plaatsvinden. De eerste is dat niet alleen periodieke giften aan verenigingen onder voorwaarden aftrekbaar kunnen zijn, maar ook "andere" (gewone/eenmalige) giften aan verenigingen aftrekbaar zouden zijn. Dit maakt de giftenaftrek op het eerste gezicht eenvoudiger voor de burger, maar zou wel leiden tot een budgettaire derving en een forse toename in uitvoeringslasten met ook naar verwachting verslechtering van de handhaafbaarheid en de fraudebestendigheid van de giftenaftrek. Het aantal verenigingen is vele malen groter dan het aantal ANBI's. Hierbij verwijs ik ook naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 12 april 2023 tot uitvoering van uw motie die vraagt te onderzoeken of er mogelijkheden zijn de fiscale faciliteiten voor ANBI's ook ruimer toe te passen voor verenigingen en wat daarvan de voor- en nadelen zijn.<sup>19</sup> De tweede is dat giften aan verenigingen niet langer aftrekbaar zijn. De gevolgen daarvan voor verenigingen zijn naar verwachting beperkt. De derde is dat "andere" giften aan ANBI's niet langer aftrekbaar zijn, met als gevolg dat uitsluitend periodieke giften aan ANBI's en verenigingen onder de giftenaftrek vallen. De gevolgen daarvan voor de filantropiesector zijn naar verwachting groot.

De heer Grinwis vraagt of de impact van het afschaffen van de giftenaftrek voor ondernemingen en het geven uit de vennootschap op het geefgedrag is onderzocht, en of kan worden aangegeven welke effecten dit oplevert. Tevens vraagt hij of de staatssecretaris vindt dat steward ownership als vorm van overdracht feitelijk onmogelijk wordt en of hij bereid is om ook ten aanzien van dit deel van de giftenaftrek op zijn schreden terug te keren. Verder vraagt de heer Grinwis of, als de staatssecretaris toch volhardt in de afschaffing van deze faciliteit, hij dan zou willen overwegen om de periodieke-giftenaftrek weer onbeperkt te maken of in elk geval te verruimen.

Uit de evaluatie van het onafhankelijke onderzoeksbureau SEO economisch onderzoek (SEO)<sup>20</sup> blijkt dat er door de giftenaftrek weinig extra wordt gegeven in verhouding tot de budgettaire lasten voor de overheid. De giftenaftrek wordt daarmee als niet doelmatig beoordeeld. De regeling geven uit de vennootschap

<sup>18</sup> Kamerstukken I 2023/24, 36418, AE.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 137.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36410 IX, nr. 42.

kent andere bezwaren, zoals dat deze naar verwachting tot ongewenste constructies leidt.

Wat betreft steward-ownership kan er in ieder geval op worden gewezen dat er een vrijstelling van schenkbelasting geldt indien wordt geschonken aan een steward-owner die als ANBI kwalificeert. Wat betreft de giftenaftrek in de inkomstenbelasting gelden voor iedereen dezelfde grenzen. Als men een steward-owned structuur wil opzetten, is dat een persoonlijke keuze, waar men vrij in is, maar waarbij een overheidsbijdrage niet noodzakelijk is. Het kabinet wil een eenvoudiger belastingstelsel en daarin past geen nieuwe regeling voor steward-ownership. Vooralsnog ziet het kabinet geen reden om andere maatregelen inzake steward-owned structuren te onderzoeken,

Op de vraag of de staatssecretaris zou willen overwegen om de periodieke giftenaftrek weer onbeperkt te maken of in elk geval te verruimen, kan worden geantwoord dat het loslaten van het plafond van € 250.000 in de periodieke giftenaftrek zou leiden tot een verruiming van de fiscale geefregelingen. Het kabinet vindt dat hier met het oog op de negatieve evaluatie van de giftenaftrek geen aanleiding toe is. Bovendien geldt dat het plafond van € 250.000 in de periodieke giftenaftrek voortkwam uit de signalen in het IBO Vermogensverdeling<sup>21</sup> dat sprake was van een groter aantal zeer hoge periodieke giften. Het toenmalige kabinet vond dat de balans bij zeer hoge periodieke giften zodanig verstoord was dat een plafond voor de aftrek van periodieke giften is ingevoerd. Het kabinet acht het plafond effectief in het bestrijden van construerend gedrag. Overigens zou het vervallen van het plafond leiden tot een aanzienlijke budgettaire derving.

De heer Flach vraagt welke nieuwe argumenten er zijn er om de giftenaftrekregeling voor bedrijven af te schaffen. Omdat sponsors alleen tegen een tegenprestatie is, vraagt de heer Flach zich af of de staatssecretaris het met hem eens is, dat sponsoring geen goed alternatief is. Daarnaast vraagt de heer Flach zich af waarom niet gewacht wordt met het afschaffen van de giftenaftrek voor bedrijven totdat een goed alternatief is gevonden. Tevens vraagt de heer Flach of het klopt dat de opbrengst alleen gerealiseerd wordt als de giften die met huidige regeling worden gedaan ook zonder deze regeling worden gedaan. Wat betreft de argumentatie voor het afschaffen van de giftenaftrekregeling voor bedrijven kan worden verwezen naar de uitkomsten van de recente evaluatie van SEO<sup>22</sup> van de giftenaftrek in de IB en de Vpb. De conclusie van het kabinet op basis van die uitkomsten is dat het zonder meer continueren van de bestaande giftenaftrek in de Vpb niet wenselijk is gelet op het uitgangspunt in het hoofdlijnenakkoord dat negatief geëvalueerde fiscale regelingen worden afgeschaft of versoerd. Daar komt bij dat de regeling geven uit de vennootschap mogelijk ongewenste constructies tot gevolg kan hebben. Naar het oordeel van het kabinet zijn de regelingen giftenaftrek in de Vpb en geven uit de vennootschap overbodig en maken zij het belastingstelsel onnodig ingewikkeld. Ten eerste geldt dat het geven uit de vennootschap een inbreuk vormt op de bestaande fiscale systematiek voor giften die worden gedaan vanuit de vennootschap. Als bedrijven goede doelen steunen door middel van sponsoring of reclame, vormen deze geen giften maar zakelijke kosten, die net als andere bedrijfskosten aftrekbaar zijn van de winst voor de Vpb. Ook uitgaven die worden

<sup>21</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c2da23e05fef0df2b0cd79ff09c88c673d3b3e95/pdf>.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36410 IX, nr. 42.

gedaan in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen zijn zakelijk en dus in principe aftrekbaar. Giften die zijn gedaan vanuit aandeelhoudersmotieven (de wens van een aandeelhouder om een goed doel te steunen) zijn niet-zakelijk en zouden voor de Vpb niet aftrekbaar moeten zijn bij de vennootschap, maar behoren te worden gezien als uitdelingen die onderworpen zijn aan dividendbelasting. Bij een aanmerkelijkbelanghouder vormt de uitdeling inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2). Deze giften horen dan ook ten laste te komen van de aanmerkelijkbelanghouder die daarbij net als andere burgers/particulieren kan worden gefaciliteerd door de giftenaftrek in de IB. Het kabinet is van oordeel dat het voor de behandeling van de aftrekbaarheid van giften niet hoort uit te maken of het geld vanuit een vennootschap komt of privé vanuit andere bronnen: daarmee is de regeling geven uit de vennootschap overbodig.

Ten tweede leidt de regeling geven uit de vennootschap naar verwachting tot ongewenste constructies. Anders dan het vorige kabinet vindt dit kabinet de risico's op oneigenlijk gebruik en het optuigen van fiscale constructies als gevolg van deze regeling niet acceptabel. Tevens vindt het kabinet het ongewenst dat er een verschillende behandeling bestaat tussen giften door een aanmerkelijkbelanghouder vanuit zijn vennootschap en giften als niet-aanmerkelijkbelanghouder.

De voorgestelde afschaffing van de giftenaftrek in de Vpb en van de regeling geven uit de vennootschap dragen naar de inschatting van het kabinet bij aan een eenvoudiger en doelmatiger belastingstelsel. Dit blijkt ook uit de Uitvoeringstoets in dezen.<sup>23</sup>

Sponsoring waarvoor een tegenprestatie is vereist, is niet de enige vorm van bijdragen aan een ANBI die voor een bedrijf aftrekbaar is van de winst. Als de bijdragen aan een ANBI zakelijk zijn, zijn de betreffende kosten aftrekbaar van de winst. Dat is niet alleen in de situatie van sponsoring, maar ook in geval van reclamekosten of uitgaven die worden gedaan in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, maar kan ook anderszins, bijvoorbeeld ter versterking van een bepaald imago van het bedrijf.

Gezien de evaluatie en het feit dat de regeling geven uit de vennootschap mogelijk ongewenste constructies tot gevolg kan hebben, wordt wat betreft het kabinet niet gewacht met het afschaffen van de giftenaftrek voor bedrijven totdat er een eventueel alternatief is gevonden. Naar het oordeel van het kabinet zijn de regelingen giftenaftrek in de Vpb en geven uit de vennootschap overbodig en maken zij het belastingstelsel onnodig ingewikkeld.

Wat betreft de vraag of het klopt dat de opbrengst alleen gerealiseerd wordt als de giften die met huidige regeling gedaan worden ook zonder deze regeling gedaan worden, kan worden aangegeven dat dit niet klopt. Het is voor de opbrengst niet van belang of de giften op peil blijven of dat er gewone winstuitkeringen worden gedaan. In beide gevallen stijgt de grondslag voor de dividendbelasting en de IB, waarbij impliciet wel is aangenomen dat voor zover het geld niet gebruikt wordt voor giften, dit dan door de aandeelhouders gebruikt wordt voor andere doeleinden.

#### *Aanpassing vervoerskosten aftrek specifieke zorgkosten*

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 3, bijlage uitvoeringstoets.

Mevrouw Maâtoug heeft enkele vragen over de aftrek specifieke zorgkosten waar wordt voorgesteld om voor de zorg- en leefkilometers de aftrek van werkelijke kosten te wijzigen in een forfaitaire aftrek en voor de doelgroep leefkilometers wordt aangesloten bij personen die als gevolg van ziekte of handicap beperkt zijn in hun mobiliteit. De voorwaarde hiervoor is dat de betreffende persoon niet in staat is om meer dan 100 meter zelfstandig te lopen. Mevrouw Maâtoug vraagt ten eerste waarom bij de afbakening van de doelgroep voor leefkilometers voor de looptoets is gekozen. Verder waarom niet het forfait als basis aftrekbaar is en een tegenbewijs mogelijk wordt als iemand meer kosten heeft. Tot slot of de staatssecretaris kan garanderen dat niet 100 meter looptoetsen worden gedaan door de Belastingdienst.

De beoogde doelgroep voor de aftrek van leefkilometers zijn personen die als gevolg van hun ziekte of handicap beperkt zijn in hun mobiliteit en daardoor meer kosten voor vervoer maken in vergelijking met personen die geen kosten maken voor dezelfde reis omdat zij niet beperkt zijn in hun mobiliteit en daardoor de reisafstand (kunnen) afleggen zonder gebruik te maken van de auto. Om deze doelgroep te kunnen afbakenen is gekeken naar de voorwaarden van andere regelingen die ondersteuning bieden bij beperkte mobiliteit, zoals de (Europese) gehandicaptenparkeerkaart en de OV-Begeleiderskaart van de Nederlandse Spoorwegen. Een van de voorwaarden van beide regelingen is dat de betreffende persoon niet in staat is om meer dan 100 meter zelfstandig te lopen. Door de werkelijke kosten te vervangen door een forfaitair bedrag vervalt de complexiteit dat de werkelijke autokosten moeten worden berekend. Daarnaast vervalt de complexiteit dat de werkelijke autokosten moeten worden vergeleken met de vervoerskosten van een persoon die niet ziek of invalide is die in financieel en maatschappelijk opzicht vergelijkbaar is. Als het forfait als basis aftrekbaar is en een tegenbewijs mogelijk wordt als iemand meer kosten heeft blijven beide complexiteiten in stand doordat iedereen nog steeds zijn werkelijke meerkosten moet berekenen en vergelijken met de vervoerskosten met de vervoerskosten van een persoon die niet ziek of invalide is die in financieel en maatschappelijk opzicht vergelijkbaar is. Niet iedere burger is hiertoe in staat en het niet-gebruik van de regeling wordt in mindere mate verbeterd doordat niet iedereen de aftrek kan claimen waar hij op grond van de wet dan recht zou hebben. Ook voor de Belastingdienst blijft de regeling dan complex in de uitvoering en wordt de beoogde vereenvoudiging niet bereikt. De inspecteur kan en zal de mobiliteitsbeperking zelf niet beoordelen. Daarom is een bewijsmiddel noodzakelijk om voor de aftrek voor kosten voor leefkilometers in aanmerking te komen. In het algemene deel van de memorie van toelichting zijn diverse voorbeelden van een bewijsmiddel genoemd. Het uitgangspunt is dat een inspecteur in beginsel zal afgaan op de medische beoordeling van een zorgprofessional over de mobiliteitsbeperking van een belastingplichtige. De zorgprofessional kan zelf inschatten of een looptest nodig is voor de beoordeling of sprake is van een mobiliteitsbeperking van 100 meter. Het gebruiken van een bewijsmiddel afkomstig van een zorgprofessional verkleint naar verwachting de mogelijkheid tot discussie over het voldoen aan de voorwaarden voor de aftrekpost. Het bewijsmiddel kan wel door de inspecteur getoetst worden. Uit de voorbeelden uit het algemene deel van de memorie van toelichting blijkt dat het moet gaan om een bewijsmiddel waaruit blijkt dat de mobiliteitsbeperking het gevolg is van een (chronische) ziekte of beperking die zich min of meer duurzaam

of over een wat langere periode voordoet, bijvoorbeeld 'ten minste een half jaar' zoals bij de gehandicaptenparkeerkaart.

Mevrouw Van Dijk heeft enkele vragen over de voorgestelde aftrek van € 925 voor de gemaakte leefkilometers. Mevrouw Van Dijk vraagt ten eerste hoeveel mensen geen gebruik meer kunnen maken van deze regeling omdat zij meer dan 100 meter zelfstandig kunnen lopen. Ten tweede vraagt mevrouw Van Dijk wat het gemiddelde bedrag betekent voor mensen die in regio's wonen waar voorzieningen verder weg zijn.

Het betreft een klassieke uitruil tussen enerzijds het bieden van maatwerk via complexe berekeningen en anderzijds het vereenvoudigen van een regeling door gebruik te maken van gemiddelden die kunnen afwijken van de werkelijkheid in een individuele situatie. Op basis van de aangiften inkomstenbelasting kan niet worden achterhaald hoeveel belastingplichtigen gebruik maken van de aftrek van leefkilometers. Dit komt omdat in de aangifte de vervoerskosten voor leefkilometers gezamenlijk worden opgegeven met vervoerskosten voor zorgkilometers, waardoor deze niet te onderscheiden zijn. Daarom kan niet nauwkeurig worden aangegeven hoeveel belastingplichtigen niet langer meer gebruik kunnen maken van de aftrek van leefkilometers door de voorgestelde invoering van de voorwaarde van 100 meter. Door de beperking tot 'het 100 meter zelfstandig kunnen lopen' zal het aantal gevallen afnemen. De verwachting is echter ook dat door de vereenvoudiging en de aandacht voor deze kosten het aantal huishoudens dat deze kosten opvoert zal toenemen. Het niet-gebruik van de aftrekpost zal daardoor naar verwachting afnemen.

In de huidige regeling van aftrek van leefkilometers moet de burger de werkelijke totale autokosten vergelijken met de werkelijke totale autokosten van een persoon die niet ziek of invalide is, maar die in financieel en maatschappelijk opzicht vergelijkbaar is. Door deze vergelijking worden de meerkosten als gevolg van de ziekte of invaliditeit berekend. Het gegeven dat voorzieningen in een bepaalde regio verder zijn gelegen in vergelijking met bijvoorbeeld de randstad levert geen meerkosten als gevolg van ziekte of invaliditeit op omdat een persoon die niet ziek of invalide is ook meer vervoerskosten moet maken om op dezelfde bestemming te komen. Het voorgestelde vaste bedrag van € 925 is gebaseerd op € 0,597 maal het aantal kilometers dat een belastingplichtige zonder mobiliteitsbeperking anders dan per auto (1.108 kilometer met de fiets + 441 kilometer te voet) gemiddeld aflegt. Korte afstanden worden vaak gelopen of gefietst. Hierbij kan gedacht worden aan reisbewegingen in verband met het doen van boodschappen, sociale participatie en vrijetijdsbesteding. Het is aannemelijk dat ook een persoon die niet ziek of invalide is vervoerskosten maakt voor voorzieningen die verder zijn gelegen. Dit heeft tot gevolg dat in zoverre geen sprake is van meerkosten als gevolg van ziekte of invaliditeit.

#### *Nazorg Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen*

Mevrouw Van Eijk constateert dat voor de beoordeling van de vergelijkbaarheid van een buitenlandse rechtsvorm begin 2024 een concept besluit ter consultatie is gepubliceerd. Zij vraagt hoe het kan dat het niet is gelukt om tijdig met een definitieve versie van het besluit te komen. Zij vraagt daarbij ook wanneer het advies van de Raad van State wordt verwacht en wat de staatssecretaris doet met de opmerkingen of een eventueel negatief advies. Zij vraagt tot slot wat dat

betekent voor het wetgevingsproces. De consultatie van het concept Besluit vergelijking buitenlandse rechtsvormen is 18 maart jongstleden gesloten.<sup>24</sup> De reacties op de consultatie zijn zorgvuldig bestudeerd en er is van de gelegenheid gebruik gemaakt de commissie vennootschapsrecht te consulteren. Naar aanleiding van de reacties op deze consultatie is de voorgestelde besluittekst op een aantal punten aangepast en is de nota van toelichting op een aantal punten verduidelijkt. Op 4 oktober jongstleden heeft het kabinet besloten om het aangepaste ontwerp besluit aanhangig te maken voor spoedadvies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast is op 4 oktober eveneens het consultatieverslag gepubliceerd.<sup>25</sup> In dit verslag zijn de wijzigingen naar aanleiding van de consultatie toegelicht en is de laatste versie van de rechtsvormenlijst gepubliceerd. Er valt door het kabinet niet op voorhand te zeggen hoeveel tijd gemoeid zal zijn met de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Het kabinet merkt wel op dat het ontwerpbesluit voor spoedadvies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig is gemaakt. Op de inhoud van het advies en de verwerking daarvan in het uiteindelijke besluit kan het kabinet niet vooruitlopen. Het kabinet merkt wel op dat het advies op de gebruikelijke wijze in aanmerking zal worden genomen en dat eventuele wijzigingen in het nader rapport worden vermeld. Ten slotte ziet het kabinet geen aanleiding om het wetgevingsproces van het pakket Belastingplan 2025 aan te passen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ten aanzien van het ontwerpbesluit Besluit vergelijking buitenlandse rechtsvormen. De nazorgmaatregelen ten aanzien van de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen<sup>26</sup>, die zijn opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan 2025, zijn namelijk niet afhankelijk van het in het ontwerpbesluit geregelde rechtsvormvergelijkingskader.

Mevrouw Van Eijk vraagt of kan worden gereflecteerd op de impact van de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen in combinatie met de Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling<sup>27</sup> (vbi) en de Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling<sup>28</sup> (fbi) voor pensioenfondsen, die door die wetten minder investeringsruimte zouden hebben en waardoor mogelijk sprake is van lagere pensioenen. Zij vraagt daarbij hoe deze ongewenste effecten worden weggenomen. Mevrouw Van Dijk vraagt of het klopt dat vennoten in een cv moeten afrekenen over aan hen fiscaal toerekenbare vermogensbestanddelen van de cv als die cv met ingang van 1 januari 2025 als fgr zelfstandig belastingplichtig wordt. Zij vraagt daarbij of die vennoten daarvoor liquide middelen hebben. Verder vraagt zij of het kabinet het risico ziet dat pensioenen moeten worden gekort. Op grond van de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen wordt – kort gezegd – de

<sup>24</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/rechtsvormvergelijkingsmethode/b1>.

<sup>25</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/rechtsvormvergelijkingsmethode/b1>.

<sup>26</sup> Wet van 20 december 2023 tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten tot codificatie en aanvulling van het fiscale kwalificatiebeleid inzake buitenlandse rechtsvormen en tot afschaffing van de zelfstandige belastingplicht van de open commanditaire vennootschap (Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen), *Stb.* 2023, 508.

<sup>27</sup> Wet van 20 december 2023 tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten tot aanpassing van de regelingen voor het fonds voor gemene rekening en de vrijgestelde beleggingsinstelling (Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling), *Stb.* 2023, 503.

<sup>28</sup> Wet van 20 december 2023 tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 tot aanpassing van de regeling voor de fiscale beleggingsinstelling (Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling), *Stb.* 2023, 502.

oorzaak van het ontstaan van kwalificatieverschillen en daarmee hybride mismatches aangepakt en vervalt de zelfstandige belastingplicht van de open commanditaire vennootschap (cv).<sup>29</sup> Op grond van de Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling is de definitie van het fonds voor gemene rekening (fgr) aangepast en zijn de voorwaarden voor toepassing van het vbi-regime aangepast. Hiermee is beoogd het gebruik van de regelingen meer in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke doelstelling en onbedoeld gebruik van het fgr en het vbi-regime te voorkomen.<sup>30</sup> Ingevolge de Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling is het een fbi verboden om direct in Nederlands vastgoed te beleggen. Het vorige kabinet heeft deze maatregel genomen om twee heffingslekken in het regime voor de vastgoed-fbi te dichten.<sup>31</sup> De hiervoor genoemde wetten zijn in 2023 aangenomen en in het Staatsblad gepubliceerd. De materiële bepalingen van deze wetten treden in werking met ingang van 1 januari 2025. Deze wetten hebben derhalve tot ultimo 2024 geen wijziging tot gevolg in de fiscale kwalificatie van lichamen. De genoemde wetten bieden in het jaar 2024 overgangsrecht voor bepaalde situaties. Het vorige kabinet heeft bijvoorbeeld ten aanzien van de Wet aanpassing fiscale beleggingsinstellingen aangegeven dat met name pensioenfondsen gebruik zullen maken van het overgangsrecht om te herstructureren, omdat zij subjectief zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Indien zij gebruik maken van het overgangsrecht worden zij per saldo niet geraakt.<sup>32</sup> Het kabinet kan niet uitsluiten dat een vennoot belegt in een onder huidig recht fiscaal transparant lichaam dat met ingang van 1 januari 2025 als fgr zelfstandig belastingplichtig wordt. Dit is het geval indien dat lichaam voldoet aan alle voorwaarden voor het zijn van een fgr.<sup>33</sup> Het moet bijvoorbeeld gaan om een fonds ter verkrijging van voordelen voor de deelgerechtigden door het voor gemene rekening beleggen of anderszins aanwenden van gelden. Deze voorwaarde betekent dat de activiteiten van het fgr of het transparant fonds niet een materiële onderneming mogen vormen. Een andere voorwaarde is dat de deelgerechtigdheid in het fgr moet blijken uit verhandelbare bewijzen van deelgerechtigdheid. Ingevolge de derde zin van artikel 2, vierde lid, Wet Vpb 1969, zoals dat luidt met ingang van 1 januari 2025, worden de bewijzen van deelgerechtigdheid niet als verhandelbaar aangemerkt indien de vervreemding uitsluitend kan plaatsvinden aan het fgr (het zogenoemde “inkoopfonds”).<sup>34</sup> Deze vorm van verhandelbaarheid staat ook in de huidige bepaling van artikel 2, vierde lid, Wet Vpb 1969 en wordt niet gewijzigd. Een inkoopfonds is en blijft voor Nederlandse fiscale doeleinden transparant (en is dus niet zelfstandig belastingplichtig). Een lichaam dat met ingang van 1 januari 2025 als fgr zelfstandig belastingplichtig wordt (en dus geen inkoopfonds is), kan verzoeken om toepassing van het vbi-regime of het fbi-regime. Als bijvoorbeeld aan de voorwaarden voor toepassing van het fbi-regime wordt voldaan, is de belastbare winst belast tegen 0%. Belastingheffing vindt door toepassing van het fbi-regime plaats op het niveau van de deelgerechtigde. Als die deelgerechtigde

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36425, nr. 3, p. 2-3.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36423, nr. 3, p. 1-2.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36422, nr. 3, p. 3-4.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36422, nr. 6, p. 4 en Kamerstukken II 2023/24, 36422, nr. F, p. 4.

<sup>33</sup> Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dat lichaam ook als omgekeerd hybride lichaam zelfstandig belastingplichtig kan zijn.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36423, nr. 3, p. 16.

een pensioenfonds is, is ook op dat niveau door de subjectieve vrijstelling van pensioenfondsen geen vennootschapsbelasting verschuldigd. Het voorgaande betekent dat er door genoemde wetten niet per definitie minder investeringsruimte bestaat bij pensioenfondsen. Van minder investeringsruimte is bij overigens gelijkblijvende omstandigheden wel sprake, indien het lichaam waarin het pensioenfonds belegt met ingang van 1 januari 2025 als fgr zelfstandig belastingplichtig wordt en dit fgr geen inkoopfonds is noch het vbi-regime of het fbi-regime kan toepassen. Als het lichaam als fgr zelfstandig belastingplichtig wordt, worden de vermogensbestanddelen per 1 januari 2025 niet meer aan de deelgerechtigden toegerekend. In plaats daarvan worden deze vermogensbestanddelen aan het zelfstandig belastingplichtige fgr toegerekend. Het voorgaande leidt tot een fiscale vervreemding van de vermogensbestanddelen door de deelgerechtigden aan het fgr. Als die vervreemding leidt tot het realiseren van een stille reserve is in beginsel belasting verschuldigd op het niveau van die deelgerechtigde. Het kabinet verwacht dat er in de regel sprake is van liquide middelen om een eventuele belastingschuld te voldoen. In het algemeen geldt dat beleggingen leiden tot periodieke uitkeringen, zoals dividendinkomsten of huurinkomsten. Soms ligt belastingheffing over een stille reserve op het niveau van de deelgerechtigde genuanceerder. Als die deelgerechtigde bijvoorbeeld een pensioenfonds is, is vanwege de subjectieve vrijstelling van pensioenfondsen geen vennootschapsbelasting verschuldigd over de met die vervreemding gerealiseerde stille reserve. Als die deelgerechtigde een box 3-belegger is, is onder huidig recht sprake van belasting over een fictief rendement. Een heffing over stille reserves is dan niet aan de orde. Uit het voorgaande volgt dat de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen, de Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en de Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling niet per definitie leiden tot belastingheffing over een stille reserve op het niveau van de deelgerechtigde. De genoemde wetten leiden daarmee niet per definitie tot minder investeringsruimte bij pensioenfondsen. Het kabinet ontvangt echter zowel vanuit de praktijk als vanuit de Belastingdienst signalen dat in bepaalde gevallen de tijdsdruk toeneemt. Zo blijkt dat bepaalde beleggingsfondsen, waaronder beleggingsfondsen waar pensioenfondsen in beleggen, wel de intentie hebben om met ingang van 1 januari 2025 een inkoopfonds (en daarmee niet zelfstandig belastingplichtig) te zijn, maar dat het om praktische redenen niet altijd haalbaar is om dit voor 1 januari 2025 te realiseren. Inkoopfondsen worden onder de huidige wettelijke regeling ook als transparant aangemerkt. Het niet tijdig kunnen voldoen aan de voorwaarden om als een inkoopfonds aangemerkt te worden, komt bijvoorbeeld omdat de bestaande overeenkomsten van (thans transparante) beleggingsfondsen in overleg met alle medebeleggers moeten worden gewijzigd om te voldoen aan de voorwaarden voor het zijn van inkoopfonds. Deze vertraagde herstructureringen kunnen tot gevolg hebben dat beleggingsfondsen voor een korte periode zelfstandig belastingplichtig worden, en die zelfstandige belastingplicht verliezen als zij later in het jaar alsnog aan de voorwaarden voor het zijn van inkoopfonds voldoen. Terwijl het om beleggingsfondsen gaat die thans al transparant zijn en deze status ook na 1 januari 2025 wensen te continueren. Het kabinet is van mening dat deze uitkomst en de daarmee gepaard gaande discussies tussen belastingplichtigen en Belastingdienst ongewenst zijn. Het kabinet komt om die reden op korte termijn met een nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2025 met een aanvullende overgangsbepaling in de Wet aanpassing



fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling. Met die bepaling zullen thans transparante fondsen onder voorwaarden langer de tijd krijgen om zich te herstructureren tot inkoopfondsen. Eén van die voorwaarden is dat het fonds reeds in 2024 het voornemen heeft om in de loop van 2025 aan de voorwaarden van inkoopfondsen te voldoen. Het kabinet ziet, gegeven de doelstelling van de zelfstandige belastingplicht van het fgr, het reeds geboden overgangsrecht en de mogelijkheden om heffing op het niveau van een beleggingsfonds te voorkomen (inkoopfondsen dan wel fbi-regime) op dit moment geen aanleiding om verdere wettelijke maatregelen te treffen.

Mevrouw Van Eijk vraagt of doordat het kabinet de binnenlandse en buitenlandse vennootschapsbelastingplicht met elkaar in lijn brengt, Duitse Immobielien Sondervermogens met ingang van 1 januari 2025 ook (buitenlands) belastingplichtig zijn en dat het uitstellen van de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen er in beginsel toe leidt dat de belastingplicht van dergelijke lichamen ook wordt uitgesteld. Zij vraagt daarbij wat wordt bedoeld met 'in beginsel' en wat de budgettaire consequenties van het uitstel zijn. Zij vraagt ook hoe dit zich verhoudt met een antwoord op de vraag van de leden van de fractie van NSC dat de door het kabinet voorgestelde maatregelen geen verband houden met de vennootschapsbelastingplicht van buitenlandse vennootschappen in Nederland. Het klopt dat door de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen, waarin het vorige kabinet de binnenlandse en buitenlandse vennootschapsbelastingplicht met elkaar in lijn heeft gebracht, Duitse Immobielien Sondervermogens met ingang van 1 januari 2025 zelfstandig (buitenlands) belastingplichtig zijn. Het uitstellen van de inwerkingtreding van die wet zou er om die reden ook toe leiden dat de zelfstandige belastingplicht van Sondervermogens wordt uitgesteld. De budgettaire derving daarvan wordt geschat op ongeveer EUR 50 miljoen per jaar. Zoals eerder aangegeven is de Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen reeds in 2023 aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad.<sup>35</sup> Deze wet met codificatie van bestaande regels en introductie van deels nieuwe regels voor de belastingplicht van buitenlandse rechtsvormen treedt in werking met ingang van 1 januari 2025. Met die regels worden onvolkomenheden in de belastingplicht – zoals die ten aanzien van Duitse Sondervermogens – weggenomen. De in het huidige wetsvoorstel Belastingplan 2025 voorgestelde maatregelen ten aanzien van het fiscaal kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen ziet slechts op een beperkt aantal nazorgmaatregelen die hoofdzakelijk van redactionele aard zijn.<sup>36</sup>

Mevrouw van Eijk vraagt of het kabinet kan reflecteren op de door de NOB geschetste oplossingsrichtingen voor het onderscheid tussen een 'open' en 'besloten' beleggingsfondsen.<sup>37</sup> De NOB stelt voor slechts die personenvennootschappen als fgr te kwalificeren die qua aard en functie voldoende overeenkomst vertonen met beleggingsmaatschappijen die als rechtsvorm de naamloze vennootschap (nv) hebben en personenvennootschappen die het karakter hebben van een 'besloten' beleggingsfonds buiten de definitie van

<sup>35</sup> Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen, *Stb.* 2023, 508.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36602, nr. 26, p. 86-87.

<sup>37</sup> <https://www.nob.net/wp-content/uploads/2024/10/NOB-reactie-Consultatieverslag-Besluit-vergelijking-buitenlandse-rechtsvormen.pdf>, p. 6-7.

fgr te laten. De Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling wijzigt met ingang van 1 januari 2025 onder meer de definitie van het fgr in de vennootschapsbelasting.<sup>38</sup> De belangrijkste wijziging in de definitie van het fgr is het vervangen van het zogenoemde unanieme toestemmingsvereiste door aan te sluiten bij de definitie van beleggingsfonds en fonds voor collectieve beleggingen, zoals die gedefinieerd zijn in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Met de verwijzing naar de Wft wordt naar de mening van het kabinet juist bereikt dat beleggingsvehikels die overeenkomen met beleggings-nv's, ongeacht hun rechtsvorm of contractuele overeenkomst, net als die nv's vennootschapsbelastingplichtig zijn. Met deze aanpassing sluit de definitie ook beter aan bij het oorspronkelijke doel van de wetgever om beleggingsfondsen die hetzelfde doen als beleggings-nv's in de vennootschapsbelasting te betrekken.<sup>39</sup> Tussen deze beleggingsfondsen zitten ook rechtsvormen, die overeenkomen met een Nederlandse personenvennootschap. De NOB stelt nu, aanvullend op de definitie uit de Wft, extra criteria voor om het onderscheid dat in de Wft definitie al wordt gemaakt op te nemen in de definitie van fgr. De eerste oplossingsrichting is het invoeren van een toestemmingsvereiste. Het voorstel van de NOB is een variant op het momenteel in de wet opgenomen toestemmingsvereiste. Dat toestemmingsvereiste wordt per 1 januari 2025 juist uit de definitie van fgr gehaald omdat dit alleen een criterium was dat in Nederland werd gebruikt en daarmee internationaal ongebruikelijk is. Het afschaffen van het toestemmingsvereiste is in 2019 al nadrukkelijk genoemd door de NOB in haar reacties op de implementatie van de hybridemismatchmaatregelen richtlijn (ATAD2)<sup>40</sup> en de consultatie van de modernisering van het personenvennootschappenrecht (Titel 7:13 BW)<sup>41</sup>. Het alsnog weer invoeren van een (nieuw) toestemmingsvereiste lijkt het kabinet op dit moment dan ook geen juiste oplossing. Als tweede oplossingsrichting noemt de NOB als criterium de mogelijkheid voor participanten om elkaars identiteit te kunnen achterhalen op basis van het op de rechtsvorm van toepassing zijnde recht. Deze gedachte is niet verder toegelicht. Een ander criterium is of de beleggers persoonlijk op naam worden uitgenodigd voor de vergadering. Of de participerende beleggers elkaar kennen of kunnen kennen is in de ogen van het kabinet echter geen wezenlijk verschil, waarmee het beleggingsvehikel zich onderscheid van een beleggings-nv. Daarnaast verwacht het kabinet dat deze criteria bij de uitvoering bewerkelijk zijn en tot veel discussie gaan leiden. Tenslotte geeft de NOB als mogelijke oplossing aan om kwaliteitseisen te stellen aan de belegger, bijvoorbeeld of er sprake is van een professionele belegger. Het is hierbij echter niet duidelijk wat dit betekent voor het te beoordelen beleggingsvehikel. Zo zullen zowel institutionele beleggers als box 3-beleggers zowel in beleggings-nv's als in beleggingsfondsen beleggen, ongeacht welke rechtsvorm of rechtsfiguur zo'n beleggingsvehikel heeft. Daarnaast brengt dit criterium een beoordeling van de inspecteur over de status van de belegger met zich. Een bewerkelijke opdracht, die – naar verwachting – tot veel discussie zal leiden. Met het oog op eerder genoemde nota van wijziging ten aanzien van het

<sup>38</sup> Artikel II, onderdeel A, Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde beleggingsinstelling.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 1967/68, 6000, nr. 17, p. 7 rechter kolom.

<sup>40</sup> <https://www.nob.net/publicaties/nob-reactie-op-de-internetconsultatie-implementatie-atad2/>.

<sup>41</sup> <https://www.nob.net/publicaties/nob-reactie-op-de-internetconsultatie-wetsvoorstel-modernisering-personenvennootschappen/>

inkoopfonds en de uitvoeringstechnische bezwaren ten aanzien van de door de NOB gesuggereerde oplossingsrichtingen ziet het kabinet geen aanleiding om deze oplossingsrichtingen te onderzoeken.

Mevrouw van Dijk vraagt of de zelfstandige belastingplicht van de cv als fgr kan leiden tot dubbele belasting op het niveau van die cv (en hun vennoten). Zij vraagt of pensioenfondsen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over het beleggingsrendement behaald door een cv, waarvoor voor 1 januari 2025 geen vennootschapsbelasting was verschuldigd. Als een onder huidig recht transparant lichaam met ingang van 1 januari 2025 voldoet aan de voorwaarden voor het zijn van fgr, begint dat fgr fiscaal op 1 januari 2025 met een openingsbalans tegen de waarde in het economische verkeer. In hoeverre de achterliggers belasting zijn verschuldigd over het inkomen uit hun bewijs van deelgerechtigdheid hangt af van de omstandigheden van het geval. Een vennootschapsbelastingplichtige deelgerechtigde is in beginsel belasting verschuldigd over het inkomen dat van het fgr ontvangen wordt. Als de deelgerechtigde zelf niet subjectief is vrijgesteld van vennootschapsbelasting, zoals een pensioenfonds, geldt dat de door die deelgerechtigde uit het fgr verkregen voorwaarden onder voorwaarden is vrijgesteld onder de deelnemingsvrijstelling. Het kan ook zijn dat de deelgerechtigde inkomstenbelasting is verschuldigd. Het gaat daarbij naar verwachting van het kabinet in de regel om een box 3-belastingplicht. Dat betekent dat de deelgerechtigde onder huidig recht belasting is verschuldigd over een fictief genoten rendement dat gerelateerd is aan de waarde in het economisch verkeer.

*Antifragmentatiemaatregel generieke renteaftrekbeperving en verhoging  
percentage generieke renteaftrekbeperving*

De heer Dijk vraagt in het kader van de voorgestelde verhoging van het percentage van de generieke renteaftrekbeperving om te reflecteren op de naar zijn mening vele rapporten waaruit blijkt dat bedrijven zich te makkelijk met vreemd vermogen financieren. Daarnaast vraagt hij te reflecteren op het effect van de voorgestelde verhoging op de financiële stabiliteit en in het bijzonder op financiering door private equity. Financiering van ondernemingsactiviteiten met vreemd vermogen kan negatieve gevolgen hebben voor de schokbestendigheid van de Nederlandse economie. Om de fiscale prikkel voor financiering met vreemd vermogen te beperken, is de generieke renteaftrekbeperving in Nederland strenger geïmplementeerd dan de minimumstandaard die is opgenomen in de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1), ook in vergelijking met andere EU-lidstaten. Het kabinet heeft signalen ontvangen dat het bedrijfsleven, met het oog op het Nederlandse vestigingsklimaat, zorgen heeft over dit ongelijke speelveld. De strenge implementatie van de generieke renteaftrekbeperving heeft negatieve gevolgen voor investeringen die worden gefinancierd met vreemd vermogen. Dit kabinet wenst het verdienvermogen van Nederland te versterken en de investeringsbereidheid te vergroten door de eerdere verlaging van het percentage in het Belastingplan 2022 (deels) terug te draaien. Het kabinet heeft daarbij geen aanleiding gezien om het effect op de financiering door private equity in kaart te brengen, omdat binnen de fiscaliteit de afgelopen jaren al verschillende maatregelen zijn genomen om renteaftrek door private equity tegen te gaan. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan verschillende aanpassingen van de

specifieke renteaftrekbeperking gericht tegen winstdrainage, de invoering van de tweede antibelastingontwijkingsrichtlijn (ATAD2) en de conditionele bronbelasting op rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties.

Mevrouw Van Eijk roept het kabinet op om rechtsvergelijkend internationaal onderzoek te doen naar de aanpak van fragmentatieproblemen omtrent de generieke renteaftrekbeperking en de kamer te informeren over de uitkomsten daarvan. Mevrouw Van Dijk vraagt of contact kan worden gezocht met buitenlandse belastingautoriteiten om na te gaan hoe in die respectievelijke landen het opknippen wordt bestreden. De ATAD1-richtlijn vloeit voort uit de aanbevelingen van de OESO die het resultaat zijn van het BEPS-project. Hierbij wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om een drempel op te nemen om belastingplichtigen met geringe saldi aan rente buiten het toepassingsbereik van de maatregel te houden. Tot het bedrag van de drempel wordt de per saldo verschuldigde rente dan niet in aftrek beperkt. In de OESO aanbevelingen is ten aanzien van de drempel onder meer opgemerkt dat ingeval deze toepassing vindt op het niveau van een individuele entiteit, landen moeten overwegen om antifragementatieregels op te nemen om te voorkomen dat groepen verschillende entiteiten oprichten die elk onder de drempel vallen om de toepassing van de generieke rentebeperking te ontlopen. De voorgestelde antifragementatiemaatregel is in lijn met deze aanbevelingen van de OESO en voorkomt dat belastingplichtigen zich aan de reikwijdte van de maatregel kunnen onttrekken door op te knippen. Het kabinet wenst ongewenst opknipgedrag op korte termijn effectief tegen te gaan en ziet daarbij geen aanleiding om breder rechtsvergelijkend internationaal onderzoek te doen naar de vraag, of, en zo ja, hoe andere lidstaten opknipgedrag tegengaan. Een dergelijk onderzoek heeft naar verwachting geen toegevoegde waarde, omdat de belastingstelsels en de implementatie van de generieke renteaftrekbeperking per lidstaat verschillen. Daarom is het niet goed mogelijk om een vergelijking te maken. Het kabinet merkt in dit kader ook op dat de alternatieve vormgeving van de antifragementatiemaatregel waarin de drempel eenmaal per groep wordt toegepast, niet uitvoerbaar is.

De heer Flach vraagt te overwegen om de voorgestelde antifragementatiemaatregel te laten vervallen en de derving te dekken door het percentage van de generieke renteaftrekbeperking te verlagen. De generieke renteaftrekbeperking betreft een generieke maatregel die van toepassing is op alle vennootschapsbelastingplichtige lichamen. Bij invoering van de maatregel is onderkend dat belastingplichtigen zich mogelijk kunnen opknippen in verschillende vennootschappen om zo voor iedere vennootschap afzonderlijk gebruik te maken van de drempel.<sup>42</sup> Daarbij is aangegeven dat indien in de praktijk blijkt dat hierop wordt ingespeeld, wettelijke maatregelen kunnen worden bezien. Vanuit de Belastingdienst is het signaal gekomen dat met name ten aanzien van verhuurd vastgoed wordt ingespeeld op een optimaal gebruik van de aftrekrimte door rentesaldi van belastingplichtigen te verdelen over verschillende vennootschappen. Door middel van de voorgestelde antifragementatiemaatregel wenst het kabinet om ongewenst opknipgedrag tegen te gaan. De gevolgen van de antifragementatiemaatregel zijn door het kabinet bij de vormgeving geraamd. Bij

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 030, nr. 3, p. 11-12.

die inschatting is een opbrengst van € 40 miljoen geraamd, die voor een belangrijk deel zou worden opgehaald bij investeerders op de vastgoedmarkt. De inschatting is dat de gevolgen daarmee beperkt zouden zijn voor de vastgoedmarkt als geheel.

Om het verdienvermogen van Nederland te versterken heeft het kabinet het verbeteren van het ondernemingsklimaat als prioriteit gesteld. Een sterk ondernemingsklimaat is onmisbaar voor een stabiele Nederlandse economie en gezonde bedrijven, waarvan iedereen meeprofiteert. Om het ondernemingsklimaat te verbeteren heeft het kabinet in het regeerprogramma afgesproken om het percentage, dat wordt gehanteerd voor het bepalen van de aftrekruijmt in de generieke renteaftrekbeperking, te verhogen van 20% naar 25%. Deze maatregel heeft mede een positief effect op het fiscale investeringsklimaat voor vastgoedinvesteerders. Het kabinet wil graag stabiliteit uitdragen in het fiscale beleid om zo bedrijven zekerheid te bieden. Het gebruiken van de generieke renteaftrekbeperking als dekkingsbron voor andere maatregelen schaadt het ondernemingsklimaat. Het kabinet is hier geen voorstander van.

De heer Flach vraagt voorts naar de gevolgen van de voorgestelde antifragementatiemaatregel voor monumenten beherende organisaties en wat het zou kosten om deze organisaties uit te sluiten van de voorgestelde antifragementatiemaatregel. De voorgestelde antifragementatiemaatregel bepaalt dat de drempel van € 1 miljoen geen toepassing vindt ten aanzien van vastgoedlichamen met aan derden ter beschikking gesteld vastgoed. Als gevolg van deze maatregel loont het niet langer voor vastgoedlichamen om zich op te knippen in verschillende vennootschappen. Belastingplichtigen met vastgoed in 'eigen gebruik' vallen buiten bereik van de maatregel en ook ondernemingen met een mix van aan derden ter beschikking gesteld beleggingsvastgoed en andere activiteiten zullen in de regel niet getroffen worden door de maatregel. Als de antifragementatiemaatregel wel aangrijpt – en de drempel dus niet van toepassing is – wordt de rente pas in aftrek beperkt indien het rentesaldo meer bedraagt dan 25% van de EBITDA. Bovendien kan de rente die op grond van de generieke renteaftrekbeperking niet in aftrek komt, worden voortgewenteld naar volgende jaren. Die voortwenteling vindt plaats tot de belastingplichtige voldoende aftrekruijmt heeft of ophoudt belastingplichtig te zijn. Dergelijke aftrekruijmt kan bijvoorbeeld ontstaan als een vastgoedlichaam in een gegeven jaar een hoge EBITDA heeft als gevolg van een verkoopwinst op vastgoed.

De specifieke gevolgen voor monumenten beherende organisaties zijn niet bekend bij het kabinet en zijn op basis van de beschikbare aangiftegegevens ook niet te bepalen. De inschatting van de gevolgen van buiten toepassing laten van de drempel, conform het wetsvoorstel, leidt in de structurele fase tot een budgettaire opbrengst van ongeveer € 40 miljoen.

#### *Aanpassing kwijtscheldingswinstvrijstelling in de vennootschapsbelasting*

Mevrouw Van Eijk vraagt om de voorgestelde aanpassingen met betrekking tot de wijziging van de kwijtscheldingswinstvrijstelling terug te laten werken tot en met 1 januari 2022. In het wetsvoorstel Belastingplan 2025 wordt voorgesteld om voor situaties met te verrekenen verliezen van meer dan € 1 miljoen de kwijtscheldingswinst volledig vrij te stellen voor zover die uitgaat boven het verlies dat overigens in het jaar is geleden. Hiermee wordt voorkomen dat een

verschuldigd bedrag aan vennootschapsbelasting, als gevolg van de samenloop van de kwijtscheldingswinstvrijstelling met de in 2022 aangepaste verliesverrekeningsregels, een mogelijke doorstart bij belastingplichtigen die in financiële moeilijkheden verkeren in de weg staat. Voor schuldeisers is het niet mogelijk om met terugwerkende kracht schulden prijs te geven. Daarom zal het verlenen van terugwerkende kracht aan de voorgestelde aanpassingen in de kwijtscheldingswinstvrijstellingsregeling voor situaties uit het verleden niet voor een oplossing zorgen. Alleen voor situaties waar momenteel wordt gekeken of een (WHOA-)akkoord mogelijk is, kan het verlenen van terugwerkende kracht voorkomen dat de belastingschuld als gevolg van de samenloop van de kwijtscheldingswinstvrijstelling met de in 2022 aangepaste verliesverrekeningsregels mogelijk een hindernis vormt. Omdat in het algemeen geldt dat terugwerkende kracht slechts wordt verleend indien daarvoor een bijzondere reden bestaat, ben ik hier in het algemeen geen voorstander van, zeker ook omdat het verlenen van terugwerkende kracht voor de voorgestelde aanpassingen met betrekking tot de wijziging van de kwijtscheldingswinstvrijstelling budgettaire gevolgen met zich brengt. Mocht het verlenen van terugwerkende kracht door de Kamer toch wenselijk worden geacht, dan lijkt mij het meest verstandig om aan te sluiten bij kwijtscheldingen op of na de datum van Prinsjesdag, 17 september 2024, toen de voorgestelde aanpassingen met betrekking tot de wijziging van de kwijtscheldingswinstvrijstelling openbaar zijn gemaakt. Hiermee wordt aangesloten bij situaties waar dit momenteel kan spelen en niet bij situaties uit het verleden waar het verlenen van terugwerkende kracht geen oplossing voor een mogelijke doorstart meer zal bieden. Mocht de Kamer de voorgestelde aanpassingen met betrekking tot de wijziging van de kwijtscheldingswinstvrijstelling terug willen laten werken naar kwijtscheldingen op of na 17 september 2024, dan wordt de additionele budgettaire derving geraamd op eenmalig € 1 miljoen.

#### *Verduidelijking registratiedatum in de dividendbelasting*

Mevrouw Maâtoug vraagt waarom vennootschappen het nominale gestorte kapitaal kunnen terugbetalen aan hun aandeelhouders zonder heffing van dividendbelasting en waarom dit niet pas kan wanneer er geen winsten aanwezig zijn om uit te keren. Een fiscale regeling voor de terugbetaling van kapitaal in de inkomstenbelasting en dividendbelasting bestaat al sinds 1931<sup>43</sup>. De Wet DB 1965 is per 1 januari 1966 in werking getreden. Artikel 3, eerste lid, onderdeel d, Wet DB 1965 bestaat al sindsdien in vrijwel ongewijzigde vorm. Een van de wijzigingen in de tot nu tussenliggende periode trad in werking per 1 september 1981. Deze wijziging was niet fiscaal ingegeven, maar strekte ertoe de bepalingen te doen aansluiten bij de gewijzigde civielrechtelijke regels omtrent de terugbetaling van kapitaal door kapitaalvennootschappen, zodat er geen onderscheid in definitie zou ontstaan. De wetswijziging hield derhalve geen materiële wijziging in.<sup>44</sup> Deze bepalingen en de voorgangers ervan hebben ten doel om te voorkomen dat de belastingheffing wordt uitgesteld door de uitkering van dividend om te vormen tot de terugbetaling van kapitaal. Tegelijkertijd zorgen deze bepalingen ervoor dat de terugbetaling van hetgeen door de aandeelhouder zelf is gestort op de aandelen niet wordt belast. Het uitgangspunt voor de heffing van inkomstenbelasting en

<sup>43</sup> Zie Kamerstukken II 1929/30, 408, nr. 3, p. 3.

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 1978/79, 15304, nr. 3, p. 54.

dividendbelasting is immers om het rendement op de aandelen te belasten en niet hetgeen door de aandeelhouder aan kapitaal is gestort op de aandelen<sup>45</sup>. Een terugbetaling van kapitaal kan worden gedaan zolang er fiscaal erkend kapitaal aanwezig is. Als een bedrijf met winstreserves ervoor kiest een onbelaste terugbetaling van kapitaal te doen, dan blijft er een dividendbelastingclaim rusten op de winst(reserves) waarover later kan worden geheven. Dit is een bewuste keuze van de wetgever geweest. Dat een terugbetaling van fiscaal erkend kapitaal onder omstandigheden onbelast kan plaatsvinden, is dus in lijn met de letter en de geest van de wet. Bovendien gaat er door de terugbetaling van kapitaal geen dividendbelastingclaim verloren.

De heer Van Oostenbruggen vraagt wat de omvang is van het fenomeen dividendstripping en hoe groot de inkomstenderving hiervan is. In dat kader vraagt hij wat de voorgestelde maatregel met betrekking tot de registratiedatum oplevert. Het is niet bekend hoeveel belastinggeld door fraude en ontwijking niet wordt betaald. Het is immers vaak de bedoeling van kwaadwillende belastingplichtigen om dat buiten het zicht van de fiscus te houden. Uit een inventarisatie blijkt dat in de periode 2000-2020 voor circa enkele honderden miljoenen euro's aan naheffingen en boetes is opgelegd vanwege dividendstripping.<sup>46</sup> Met ingang van 1 januari 2024 is een aantal maatregelen in werking getreden om de aanpak van dividendstripping te versterken.<sup>47</sup> Een van die maatregelen betreft het wettelijk verankeren van bestaand beleid over het hanteren van de zogenoemde registratiedatum. Deze maatregel leidde niet tot een bredere grondslag voor de dividendbelasting. Maatregelen die geen aanpassing van de belastinggrondslag tot gevolg hebben, worden niet geraamd voor het inkomstenskader en hebben hierdoor geen lastenrelevante opbrengst in het inkomstenskader.<sup>48</sup> De thans, als onderdeel van het Belastingplan 2025, voorgestelde wetswijziging betreft een verduidelijking in verband met vragen die in de praktijk zijn opgekomen over de bestaande wettelijke bepaling inzake de registratiedatum. Met de voorgestelde wetswijziging wordt de huidige wettekst verduidelijkt. Deze maatregel leidt derhalve niet tot een bredere grondslag voor de dividendbelasting en leidt om die reden niet tot een budgettaire opbrengst.

#### *Nieuw groepsbegrip in de bronbelasting*

De heer Stultiens vraagt waarom het kabinet het principe loslaat om bronbelasting te heffen over rente-, royalty- of dividendstromen terwijl geen sprake was van een geldstroom naar een laagbelastende jurisdictie of uitholling van de belastinggrondslag. In het Belastingplan 2025 wordt voorgesteld om het samenwerkende groepsbegrip in de bronbelasting te vervangen met een nieuw groepsbegrip (zogenoemde kwalificerende eenheid). In het kader van deze voorgestelde wijziging is het volgende van belang. Bij de totstandkoming van de bronbelasting en de latere uitbreiding daarvan tot dividenden woog het voorkomen dat belastingvrij rente, royalty's en dividenden naar laagbelastende jurisdicties kunnen stromen, voor het kabinet zwaarder dan de mogelijkheid dat

<sup>45</sup> Kamerstukken II 1929/30, nr. 3, p. 3.

<sup>46</sup> Kamerstukken I 2023/24, 26420, C, p. 2-3.

<sup>47</sup> Wet van 20 december 2023 tot wijziging van enkele belastingwetten enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2024), *Stb.* 2023, 501.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36420, nr. 3, p. 16.

zich hierdoor gevallen kunnen voordoen waarbij rente, royalty's of dividenden aan bronbelasting worden onderworpen terwijl geen sprake is van een laagbelastende jurisdictie of uitholling van de belastinggrondslag. Het kabinet heeft er echter destijds niet voor gekozen om de wetgeving en de uitvoering te verzwaren met een bepaling die voor deze situaties de toepassing van de hybridebepaling uitsluit. Nu de bronbelasting een aantal jaren in werking is en daarbij in de praktijk concrete knelpunten naar voren zijn gekomen die zien op het samenwerkende groepsbegrip waarbij mogelijk bronbelasting verschuldigd is terwijl geen sprake is van een laagbelastende jurisdictie of uitholling van de belastinggrondslag, acht het kabinet het wenselijk om deze keuze te heroverwegen. Het kabinet ontvangt namelijk signalen vanuit de praktijk dat de combinatie van de hybridebepaling en het samenwerkende groepsbegrip in de bronbelasting tot gevolg kan hebben dat bijvoorbeeld Nederlandse pensioenfondsen niet kunnen participeren in een investering of dat binnen een concernstructuur wordt afgezien van een investering in Nederland. Kortom, dit raakt reële investeringen in Nederland. Daarnaast geldt dat het in structuren met een relatief groot aantal participanten waarvan de samenstelling ook kan wisselen door in- en uitstappen niet goed mogelijk is om duidelijk te krijgen wie op welk moment een (achterliggende) participant is. Dit kan als gevolg hebben dat niet voldoende kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de voorwaarden van de tegenbewijsregeling van de hybridebepaling. Het kabinet acht dit onwenselijk.

#### *Verhoging kansspelbelasting*

Mevrouw van Eijk is blij met de toezegging van de staatssecretaris om de mogelijkheden van tariefdifferentiatie binnen de kansspelbelasting nader te onderzoeken. Zij vraagt zich af of de staatssecretaris de optie van verbruiksbelasting ook betreft in het onderzoek. Daarnaast gaat ze ervan uit dat de kansspelsector bij het onderzoek wordt betrokken. Ten slotte vraagt ze of de staatssecretaris kan toelichten hoe hij het onderzoek gaat vormgeven en welk tijdsplan hij daarbij in gedachte heeft.

De exacte vormgeving en planning voor het vervolgonderzoek naar alternatieven voor tariefdifferentiatie moeten nog worden uitgewerkt. Daarbij zal de branchevertegenwoordiging in gepaste mate worden gehoord, evenals andere belanghebbenden zoals experts op het gebied van verslavingspreventie. Het kabinet wil in ieder geval nog een keer verkennen wat het betekent als de inzet wordt belast, een vormgeving die wat weg heeft van een verbruiksbelasting. Ook wil het kabinet nader onderzoek doen naar de tariefstellingssystematiek zoals die op 1 januari 2008 van toepassing was. Daarnaast zal het doel van de kansspelbelasting onderwerp van aandacht zijn. Deze is niet alleen bepalend voor fiscaal-juridische en uitvoeringstechnische aspecten, maar nog meer voor de verwevenheid met de doelstellingen van het bredere kansspelbeleid, de daar geldende wet- en regelgeving en de juridische mogelijkheden en wenselijkheid daarvan. Ik streef er naar om voor het zomerreces van 2025 de Kamer te informeren over de conclusies op hoofdlijnen.

#### *Opheffen meerdere posten verlaagd btw-tarief*

Het lid Maâtoug vraagt naar mijn reactie op het duurdere maken van sport. De sportvrijstelling in de btw blijft bestaan. De btw-verhoging geldt daarmee niet voor sportverenigingen die geen winst beogen. Voetbal-, korfbal-,



volleybalverenigingen, etc., zijn vrijgesteld van btw en blijven dat. Zij kunnen wel indirect te maken hebben met de maatregel: In sommige gevallen moet een sportvereniging namelijk btw betalen over de kosten voor het gebruik van een sportaccommodatie. Wel zal er naar verwachting door het afschaffen van het verlaagde btw-tarief op sport door hogere prijzen mogelijk een effect optreden op de toegankelijkheid van sport aangeboden door ondernemers met een winstoogmerk, zoals fitnesscentra. Dit effect betreurt het kabinet maar is tegelijkertijd een gevolg van de keuze die tijdens de formatie is gemaakt. Het door het kabinet voorgestelde lastenpakket vindt een balans in de prioriteiten van het kabinet, zoals koopkrachtverbetering voor werkenden, lastenverlichting voor ondernemers en een financieel gedegen beeld. De btw-verhoging op commerciële sportbeoefening is als dekking onderdeel van dit integrale pakket.

Het lid Maâtoug vraagt waarom het kabinet geen alternatieve maatregelen verkend heeft. Het kabinet is bij het voorstel om een aantal verlaagde btw-tarieven af te schaffen niet over één nacht ijs gegaan. Uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief van vorig jaar, uitgevoerd door Dialogic, bleek dat een verlaagd btw-tarief doorgaans geen geschikt instrument is om beleidsdoelen te bereiken. Het kabinet heeft deze evaluatie in zijn besluitvorming betrokken en ervoor gekozen een aantal posten over te brengen naar het algemene btw-tarief. De opbrengst van deze verhoging wordt ingezet om andere maatregelen, onder andere gericht op de koopkracht, te financieren.

Het lid Maâtoug vraagt hoe het afschaffen van bepaalde posten uit het verlaagde btw-tarief zich verhoudt tot het leerstuk van fiscale neutraliteit. De gemaakte keuze om het verlaagde btw-tarief voor sommige goederen en diensten af te schaffen is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel of het fiscale neutraliteitsbeginsel. Alleen als diensten die in de ogen van de gemiddelde consument gelijk of soortgelijk zijn (en daarmee als het ware onderling uitwisselbaar) en voor de btw-heffing ongelijk worden behandeld, wordt aan deze beginselen getornd. Dat is hier niet het geval. De btw-richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om keuzes te maken uit de lijst van leveringen en diensten (posten) waarop het verlaagde tarief mag worden toegepast. Het is ook toegestaan om een keuze te maken binnen een in de btw-richtlijn opgenomen post zolang hierbij niet getornd wordt aan de zogenoemde fiscale neutraliteit. De gemaakte keuze om voor sommige diensten het verlaagde tarief af te schaffen voldoet hieraan.

Het lid Vijlbrief vraagt waarom Mbo 18+ en hbo- en wo-studenten geen compensatie krijgen voor de btw-verhoging op boeken. Het kabinet kiest voor compensatie van de btw-verhoging voor leermiddelen omdat deze gekocht worden door scholen, die vaak geen aftrekrecht hebben. Scholen zijn verplicht deze boeken gratis te verstrekken aan scholieren en studenten waardoor de btw-verhoging leidt tot een onbedoelde kostenpost voor scholen. De overige studenten kopen hun leermiddelen via reguliere aanbieders van (studie)boeken. Dit betekent inderdaad dat, afhankelijk van de mate waarin deze aanbieders de btw-doorberekening aan hun klanten, de kosten voor deze studenten zullen toenemen. Mbo 18+ en hbo- en wo-studenten betalen hun leermiddelen zelf waardoor compensatie moeilijk tot niet uitvoerbaar zou zijn. Daarnaast zijn op deze groepen

de reguliere koopkrachtmaatregelen van toepassing en kunnen zij soms aanspraak maken op een aanvullende beurs of het mbo-studentenfonds.

Het lid Vijlbrief vraagt of aangegeven kan worden wat de btw-verhoging op school- en lesboeken jaarlijks zal kosten voor studenten. De tariefsverhoging voor studieboeken leidt tot een lastenverzwaring van circa € 22 mln. voor huishoudens, waaronder studenten. Het is niet mogelijk de extra bijkomende kosten voor specifiek studenten vast te stellen omdat dit onder meer afhankelijk is van het specifieke consumptiepatroon (hoeveel boeken moeten de verschillende studenten bijvoorbeeld kopen en wat is daarvan de prijs) en hoe dit zal veranderen na de btw-maatregel. Daarnaast is het niet bekend hoeveel specifiek studenten uitgeven aan studieboeken.

Het lid Vijlbrief vraagt wat voor effect de btw-verhoging zal hebben voor wetenschappelijke publicaties. Het is niet mogelijk om een inschatting te geven van het effect van deze maatregel op wetenschappelijke publicaties. Deze effecten hangen af van meerdere factoren waarvan de invloed op het aantal en de kwaliteit van wetenschappelijke publicaties niet eenduidig is vast te stellen. Voor zover wetenschappers in dienst zijn bij universiteiten zal de btw-verhoging naar verwachting geen direct effect hebben voor hun publicaties. Wel kan de kostprijs van abonnementen voor universiteiten stijgen en kunnen wetenschappelijke tijdschriften duurder worden omdat zij geraakt worden door de btw-verhoging. Dit kan gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van wetenschappelijke publicaties en kennisdeling.

Het lid Vijlbrief vraagt of het kabinet een uitsplitsing kan geven van de btw-verhoging per soort accommodatie. In de tabel hieronder wordt een uitsplitsing gegeven van de btw-verhoging naar het type accommodatie.

*Tabel 2: uitsplitsing btw-verhoging*

<b>in prijzen 2024, mln.</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>struc</b>	<b>struc</b>
						<b>c</b>	<b>in</b>
<b>hotels en pensions</b>		364	364	364	364	364	2026
<b>overige recreatieve verblijven</b>		292	292	292	292	292	2026
<b>overige logies (o.a. short-stay)</b>		453	453	453	453	453	2026
<b>Totaal maatregel btw logies</b>		1110	1110	1110	1110	1110	2026

Het lid Vijlbrief vraagt of ik de opvatting deel van de voorgaande voorzitter van Koninklijke Horeca Nederland dat de btw-verhoging desastreus is voor deze sector. Het kabinet is zich er uiteraard van bewust dat het verhogen van de btw op logies, waarbij een opbrengst van € 1.110 miljoen wordt gerealiseerd, impact zal hebben op de sector. Hoe groot deze impact is zal echter verschillen tussen ondernemers en afhankelijk zijn van allerlei factoren zoals economische ontwikkelingen, de prijselasticiteit van de vraag en andere maatregelen die het kabinet nu en in de toekomst neemt. Het is begrijpelijk dat de sector zorgen heeft over deze btw-verhoging en dat een branchevereniging zich hier over uitsprekt. Ik heb in de afgelopen maanden zelf ook met vertegenwoordigers van de sector gesproken over deze voorgenomen maatregel en de zorgen gehoord. Deze verhoging is de

uitkomst van het formatieproces en wordt door het gehele kabinet gesteund. Het kabinet heeft aangegeven open te staan voor gesprekken over alternatieve dekking voor het verhogen van (een deel van) deze btw-posten.

Het lid Van Dijk (CDA) merkt op dat de voorgestelde herziening voor diensten aan onroerende zaken tot veel complexiteit leidt voor ondernemers. Zij vraagt waarom deze maatregel proportioneel is en of er andere opties voor vormgeving zijn overwogen die een minder hoge administratieve last en complexiteit met zich meebrengen en hoe het kabinet rekening houdt met het recente arrest Drebers. Het kabinet merkt op dat de gevolgen voor de regeldruk voor ondernemers steeds nadrukkelijk zijn meegewogen. Zo is gelet op de regeldruk een herzieningstermijn van 5 jaren gehandhaafd in plaats van 10 jaren, wat ook mogelijk zou zijn. Daarnaast geldt een drempelbedrag van € 30.000 per dienst (en dus niet per complex of onroerende zaak omdat dit administratief ingewikkelder is), wat voorkomt dat ook diensten van geringe omvang door de maatregel worden getroffen. Er is voorgesteld, vanuit de internetconsultatie, om de maatregel alleen toe te spitsen op vastgoed dat direct na de investering wordt gebruikt voor de kortdurende verhuur (short stay). Dat alternatief zou de maatregel in de uitvoering ernstig compliceren en de effectiviteit ervan aanzienlijk inperken. In dat geval zou voorafgaand aan de verbouwing al vast moeten staan dat het vastgoed aangewend zal worden voor short stay. Als dat aanvankelijk niet de opzet is (of als dat niet kan worden aangetoond), maar dat eerst na de verbouwing vast te staan, zou de herzieningsmaatregel terugwerkende kracht moeten hebben. Die terugwerkende kracht zou de uitvoerbaarheid van de maatregel voor het bedrijfsleven sterk negatief beïnvloeden. Bovendien voorziet de btw-richtlijn hier niet in. Overigens treft de voorgestelde herzieningsregeling feitelijk met name ondernemers die het betreffende vastgoed in de eerste vijf jaar na ingebruikname van de dienst afwisselend aanwenden voor zowel btw-belaste als voor btw-vrijgestelde handelingen. In de gevallen waarin dit niet zo is volstaat een eenmalige vastlegging van de verbouwingdienst. De gevolgen van het arrest Drebers zullen in de praktijk nog verder worden ontwikkeld, maar dit arrest geeft vooralsnog geen aanleiding om de in het Belastingplan opgenomen definitie te wijzigen. Deze definitie houdt, ook na het arrest Drebers, in de ogen van het kabinet Europeesrechtelijk stand. Met name vanwege de toename van de administratieve lasten is er, ook na het arrest Drebers, van afgezien om de herzieningstermijn van 5 jaar te verhogen naar 10 jaar. Wel zullen sommige ondernemers, die daar voordeel bij hebben, zich erop kunnen beroepen dat voor hen wel een herzieningstermijn van 10 jaar heeft te gelden.

Het lid Vermeer (BBB) vraagt hoe gelet op de btw-verhoging op logies moet worden omgegaan met de btw-heffing op kortdurende verhuur via platforms, zoals Airbnb. Het kabinet merkt op dat kortdurende verhuur van logies via platforms en door een hotel voor de btw op dezelfde wijze worden belast als hierover btw verschuldigd is. In beide gevallen is het voornemen het btw-tarief te verhogen naar het algemene tarief van 21%. De Belastingdienst ziet toe op de toepassing van het juiste btw-tarief.

Het lid Vermeer (BBB) vraagt waarom een onderscheid wordt gemaakt tussen tenten die je meeneemt en zelf opzet en tenten die door de camping zijn

neergezet. Ook wil hij weten of dit betekent dat er sprake is van splitsing binnen posten. Onderzocht is of een juridisch houdbaar onderscheid is aan te brengen tussen kamperen en logies. De juridisch meest houdbare afbakening sluit aan bij het verschil dat ook al in de Wet op de omzetbelasting is aangebracht tussen het overnachten in een eigen, meegebracht onderkomen en het overnachten in een ter beschikking gestelde verblijfsruimte. Voor de btw zijn dit twee van elkaar te onderscheiden diensten en ze zijn ook in twee aparte btw-posten opgenomen. De verhuur van een sta-plek voor een tent of caravan valt dan onder het verlaagde btw-tarief, maar de verhuur van een plek inclusief tent of caravan niet. Een ruimere afbakening is juridisch moeilijk te onderbouwen en vergroot in aanzienlijke mate het risico op strijd met het beginsel van fiscale neutraliteit. Discussies over grensgevallen, waar de afbakeningsproblematiek op ziet, zijn onvermijdelijk en doen zich ook onder de huidige regels voor. Aangezien de Belastingdienst ook nu al in de uitvoering van de verlaagde btw-tarieven ervaart dat over grensgevallen gediscussieerd kan worden, zullen door het afschaffen van een aantal verlaagde btw-tarieven ook bepaalde discussies verdwijnen.

Het lid Grinwis (ChristenUnie) vraagt waarom er niet voor is gekozen het hele btw-stelsel te versimpelen door een uniform btw-tarief te hanteren. Het kabinet erkent dat er onder experts veel overeenstemming is dat een uniform btw-tarief beter zou zijn dan de huidige situatie met veel uitzonderingen. Tegelijkertijd vallen zaken als voedingsmiddelen, geneesmiddelen en water, op dit moment onder het verlaagd btw-tarief. Uniformering is een grote herziening en gaat gepaard met verdelingseffecten en sectoreffecten. Het CPB laat zien dat een budget neutrale wijziging van de btw naar één tarief (17%) nauwelijks effect heeft op de gemiddelde belastingdruk van de verschillende inkomensgroepen, maar dat er onderliggend wel spreiding is.<sup>49</sup> Die spreiding is groter bij lage inkomens, dan bij hoge inkomens. Dit kabinet heeft bij het onderhandelen van het hoofdlijnenakkoord de keuze gemaakt om een aantal verlaagde tarieven af te schaffen en deze opbrengst te gebruiken voor de financiering van andere kabinetsplannen. Deze maatregelen sluiten aan bij de uitkomsten van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief. Tegelijkertijd zijn de posten die wel zijn afgeschaft, zelfs met de voorgestelde uitzonderingen daarop, ontegenzeggelijk een stap richting een uniformere btw. Het kabinet heeft tevens recent uw Kamer geïnformeerd over de brede aanpak ten aanzien van fiscale regelingen waarbij ook vervolgonderzoeken worden opgezet voor een aantal negatief geëvalueerde regelingen.<sup>50</sup> Ook zou ik graag met uw Kamer in gesprek gaan over een bredere herbezinning op alle verlaagde btw-tarieven. Dit kan bijdragen aan de ambitie van dit kabinet in de uitwerking van een toekomstig belastingstelsel.

Het lid Grinwis (ChristenUnie) vraagt om de in de btw-verhoging opgenomen uitzonderingen, bijvoorbeeld voor campings en kermissen/attractieparken niet te implementeren en de hierbij vrijgekomen middelen bijvoorbeeld te gebruiken om de btw-verhoging op boeken en kranten te voorkomen. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in het hoofdlijnenakkoord. Het kabinet is niet voornemens om daarvan af te wijken.

<sup>49</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Effecten-van-belastinghervormingen-op-de-belastingdruk-van-verschillende-inkomensgroepen.pdf>

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 210.

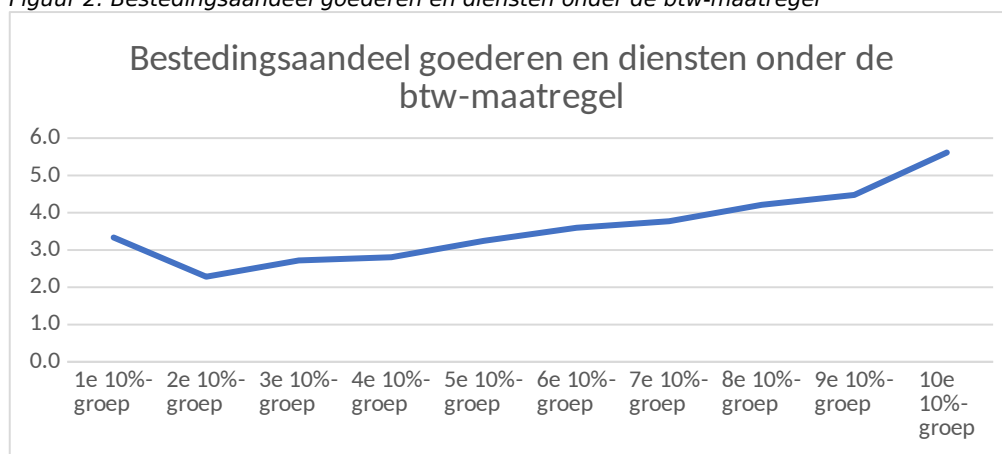
Het lid Teunissen (PvdD) vraagt waarom het kabinet het verlaagde btw-tarief op sierteelt niet afschaft. De verlaagde btw-tarieven zijn in algemene zin negatief geëvalueerd op doeltreffend- en doelmatigheid. Daarbij uitten de onderzoekers, mede gelet op veranderende omstandigheden gedurende het bestaan van de verlaagde tarieven hun twijfels bij de doelstellingen van een aantal verlaagde btw-tarieven, waaronder sierteelt, zoals het stimuleren van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het ondersteunen van specifieke sectoren. Ook beschrijft Dialogic dat het verlaagde tarief op sierteelt het meest ondoelmatige verlaagde tarief is om lagere inkomens te ondersteunen. Met een verhoging van het btw-tarief per 1 januari 2026 is een opbrengst gemoeid van € 329 miljoen. Tegelijkertijd merkt het kabinet op dat specifiek de glastuinbouwsector door meerdere actuele maatregelen wordt geraakt, zoals de CO<sub>2</sub>-heffing en wijzingen in de energiebelastingtarieven. Een verhoging van het btw-tarief op sierteeltproducten zou, zo blijkt uit de evaluatie van Dialogic, de omzet en werkgelegenheid in de sector verlagen. In het onderhandelingsproces in de formatie is gekozen hoe gewenste investeringen kunnen worden gedekt. Het resultaat van dat overleg heeft zijn weerslag gekregen in het hoofdlijnenakkoord en in dit Belastingplan. Daarbij is, rekening houdend met de geschetste achtergrond, de politieke keuze gemaakt om het verlaagd btw-tarief voor de sierteelt te handhaven. In het kader van de hervorming van het belastingstelsel ga ik graag met uw Kamer in gesprek over een bredere herbezinning op alle verlaagde btw-tarieven.

Het lid Teunissen (PvdD) vraagt naar een btw-nultarief voor onbewerkte groente en fruit. In 2023 heeft SEO een onderzoeksrapport opgeleverd over mogelijke afbakeningsvarianten voor een btw-nultarief op groente en fruit. Hieruit blijkt dat de btw ten principale een ongeschikt instrument is om de consumptie van groente en fruit te stimuleren. Alle afbakeningsvarianten, waaronder de varianten die aanhaken bij de term onbewerkte groente en fruit, scoren slecht op juridische houdbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid. Invoering van deze maatregel is bovendien zeer kostbaar; het invoeren van een btw-nultarief op onbewerkte groente en fruit leidt tot een derving van € 866 miljoen per jaar. Het kabinet heeft daarom op dit moment geen voornemen om een btw-nultarief op groente en fruit in te voeren. Wel heeft het kabinet besloten de regeling voor schoolmaaltijden structureel voort te zetten op scholen waarbij 30% of meer van de leerlingen uit een gezin komt met een laag inkomen.

Het lid Flach (SGP) vraagt welk effect de btw-verhoging zal hebben op gezinnen en hoe dit rijmt met de ambitie om middeninkomens te ondersteunen. Het kabinet hecht veel waarde aan de positie van middeninkomens, zo gaan werkende middeninkomens er in het koopkrachtbeeld op vooruit. Om dit koopkrachtpakket te financieren is onder andere voor deze btw-verhoging gekozen. De btw-verhoging leidt tot een lastenverzwaring, maar dit slaat met name neer bij hogere inkomens. Uit de evaluatie van het verlaagde btw-tarief is gebleken dat hoge inkomens in absolute termen meer uitgeven aan producten in het lage tarief dan lage inkomens. Daarnaast blijkt uit cijfers van het CBS dat hogere inkomens in relatieve termen meer uitgeven aan goederen en diensten die onder de btw-maatregel vallen, zie ook de grafiek hieronder. De impact van de maatregel kan

voor lagere inkomens groter zijn, maar de verhoging slaat in relatieve zin meer neer bij hogere inkomens.

*Figuur 2: Bestedingsaandeel goederen en diensten onder de btw-maatregel*



#### *Verlengen verlaagde accijnstarieven voor ongelode benzine, diesel en LPG*

Mevrouw Van Dijk vraagt waarom de accijnsverlaging in één keer wordt ingezet in plaats van een geleidelijke verhoging in twee of meer stappen vanaf 2025. Het kabinet kiest ervoor om de brandstofkosten voor huishoudens per 1 januari 2025 niet te verzwaren. De resterende korting ten opzichte van het basispad wordt daarmee direct toegepast, wat een groter tijdelijk effect heeft op de brandstofprijzen dan een geleidelijke versobering. Hierdoor ervaren zowel burgers als bedrijven een duidelijker financieel voordeel dan wanneer het effect geleidelijk en minder merkbaar wordt verspreid over een langere periode. Het is lastig om een accijnsverlaging als een vast beleidsinstrument over een langere periode in te zetten, aangezien de marktomstandigheden en daarmee de brandstofprijzen continu veranderen. De gevolgen vanaf 2026 op de brandstofprijzen zijn dan ook lastig te voorspellen. Het nadeel van het verlengen van de accijnsverlaging op brandstoffen is logischerwijs dat het effect slechts tijdelijk is. Het kabinet is zich ervan bewust dat het terugdraaien van de accijnskorting en de te corrigeren indexering in 2026 tot prijseffecten zal leiden, maar door de verlenging in 2025 krijgen huishoudens en bedrijven meer tijd om zich hierop aan te passen.

#### *Beëindigen specifieke tarieftabel in de bpm voor PHEV's*

De heer Stultiens vraagt of de subsidie op tweedehands elektrische auto's vervalt. Het klopt dat deze subsidie na 2024 vervalt, als dekking voor de nieuwe tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's.

#### *Introductie AVI-correctiefactor*

Het lid Stultiens vraagt of de maatregel AVI-correctiefactor voldoende effect heeft om het emissiereductiedoel te halen, en waarom het kabinet niet zorgt voor meer doelbereik. Het lid Stultiens vraagt of de maatregel AVI-correctiefactor voldoende effect heeft om het emissiereductiedoel te halen, en waarom het kabinet niet zorgt voor meer doelbereik.

Het kabinet raamt de restemissies van afvalverbrandingsinstallaties op 1,5 Mton CO<sub>2</sub> in 2030. Dit ligt boven het restemissie-opgave in 2030 van 0,6 Mton CO<sub>2</sub>. De maatregel levert desalniettemin een belangrijke prijsprikkel op voor emissiereductie bij afvalverbrandingsinstallaties. De prijsprikkel van de CO<sub>2</sub>-heffing industrie wordt voor afvalverbrandingsinstallaties in de toekomst steeds effectiever doordat er per ton afvalverbranding steeds minder dispensatierechten worden uitgegeven. Van belang hierbij is dat het kabinet verwacht dat de maatregel ook het doelbereik ten goede komt in de jaren na 2030. De maatregel moet ook gezien worden in combinatie met subsidiemiddelen zoals klimaatfondsmiddelen voor o.a. stimuleren van recycling en SDE++ middelen die voor CCS beschikbaar zijn waar ook AVI's gebruik van kunnen maken. Zoals hierboven beschreven wordt de restemissie-opgave van afvalverbrandingsinstallaties voor 2030 nog niet gehaald. Het kabinet zal daarom in het voorjaar van 2025 tot alternatief klimaatbeleid besluiten, zodat de afgesproken klimaatdoelen binnen bereik komen, en zal hierbij ook het doelbereik bij de afvalverbrandingsinstallaties betrekken.

#### *Wijziging energiebelastingtarieven op aardgas*

De heer Vijlbrief vraagt waarom de energiebelasting niet alleen in de eerste schijf energiebelasting op aardgas (0 tot 1.000 m<sup>3</sup>) wordt verlaagd. Hij vraagt daarbij wat de budgettaire consequenties zouden zijn als voor die beperking wordt gekozen. Tot 2024 kende de energiebelasting op aardgas een eerste schijf van 0 tot 170.000 m<sup>3</sup>. Op 1 januari jl. is die schijf opgeknipt in een nieuwe eerste en tweede schijf naar aanleiding van het amendement Grinwis c.s. op het Belastingplan 2023.<sup>[1]</sup> De eerste schijf loopt van 0 tot 1.000 m<sup>3</sup> en de tweede schijf van 1.000 tot 170.000 m<sup>3</sup>. Het kabinet is geen voorstander van een verlaging van uitsluitend het tarief van de eerste schijf. In dat geval is namelijk onzeker of het voordeel terechtkomt bij alle huishoudens met blokverwarming. Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024 hebben mijn ambtsvoorganger en de toenmalig minister voor Klimaat en Energie dit met uw Kamer besproken. Omwille van de groep huishoudens met blokverwarming is het tarief van de eerste schijf ook toen niet verlaagd. Uit onderzoek blijkt dat er ruim 560.000 woningen met blokverwarming zijn en dat juist huishoudens met blokverwarming bijzondere aandacht verdienen voor wat betreft energiearmoede.<sup>51</sup> Er zijn andere, meer eenvoudige meer gerichte manieren ook buiten de energiebelasting om de energierekening van huishoudens te verlagen.

De budgettaire opbrengst in het geval de voorgenomen verlagingen ten opzichte van het basispad niet gelden tot een verbruik van 170.000 m<sup>3</sup> maar tot een verbruik van 1.000 m<sup>3</sup>, is weergegeven in tabel 3.

*Tabel 3: Budgettaire opbrengst verlaging tarief eerste schijf aardgas energiebelasting ten opzichte van het basispad in plaats van verlaging tarief eerste en tweede schijf aardgas energiebelasting ten opzichte van het basispad (in mln. €)*

	2025	2026	2027	2028	Struc.
<b>Verlaging energiebelasting</b>	94	86	88	90	88

<sup>[1]</sup><sup>[1]</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 41.

<sup>51</sup> ABF Research, 'Blokaansluitingen', i.o.v. het Ministerie van Financiën, september 2024.

<b>g beperken tot 1.000 m<sup>3</sup></b>					
---	--	--	--	--	--

De heer Vijlbrief vraagt waarom het bedrag dat is gemoeid met de verlaging van de energiebelasting tot een verbruik van 170.000 m<sup>3</sup> niet wordt aangewend voor de isolatie van woningen van mensen die in energiearmoede leven. Voorts vraagt hij of het klopt dat voor hetzelfde bedrag binnen vijf jaar 500.000 woningen zouden kunnen worden verduurzaamd. Het precieze aantal woningen dat met dit bedrag kan worden geïsoleerd c.q. verduurzaamd hangt van meerdere factoren af, zoals de omvang van de woning, de energetische kwaliteit en het type woning. De Nederlandse Bank schat in dat een gemiddelde investering van zo'n € 27.375 nodig is om een koopwoning te isoleren naar (minimaal) energielabel B. In de actualisatie van de financiële doorrekening voor de Nationale Prestatieafspraken is berekend dat het isoleren tot de isolatiestandaard gemiddeld € 20.610 kost. Uitgaande van gemiddelde kosten van € 24.000 voor huur- en koopwoningen die volledig door de overheid worden vergoed, kunnen er met € 300 miljoen aan overheidsmiddelen circa 12.500 woningen per jaar worden geïsoleerd tot de isolatiestandaard. In vijf jaar zijn dat 62.500 woningen. Met eigen middelen van woningeigenaren, verhuurders en corporaties, of middelen uit het Warmtefonds voor woningeigenaren (voor lage inkomens tegen 0% rente) en VvE's kunnen er flink meer woningen vergaand worden geïsoleerd.

Diverse beleidsinstrumenten zijn al gericht op het verduurzamen van woningen en het is de vraag waar de inzet van extra middelen het meeste effect sorteren. Van de 396.000 huishoudens met energiearmoede wonen zo'n 339.000 huishoudens in een woning van lage of zeer lage energetische kwaliteit. Bij de huishoudens van de overige 57.000 woningen is er sprake van een betalingsprobleem in plaats van een woningverduurzamingsprobleem. In het Regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet de uitfasering van huurwoningen met EFG-labels doorzet. In de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma wordt ingezet op het nemen van minimaal één isolatiemaatregel in 750.000 woningen van eigenaren en VvE's die extra ondersteuning het hardste nodig hebben, waarbij ook aandacht is voor begeleiding en advies. In de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma moedigen we gemeenten aan van het Warmtefonds gebruik te maken in hun aanbod richting woningeigenaren.

Veel woningen waarin huishoudens met energiearmoede wonen staan dus al op de planning om aangepakt te worden tot en met 2030. Ook zijn gemeenten actief met de uitvoering van de specifieke uitkering Aanpak Energiearmoede waarin huishoudens worden voorzien van advies, kleine - en middelgrote maatregelen die de energierekening laten dalen. Verdergaande isolatiemaatregelen bovenop de uitfasering van huurwoningen met EFG-labels en de bestaande lokale aanpak, zoals isoleren naar de standaard, kunnen via minder verbruik de energierekening verder omlaag brengen.

De heer Vijlbrief vraagt waarom het kabinet er niet voor kiest om belastingvermindering in de energiebelasting te verhogen in plaats van de verlaging van het energiebelastingtarief op aardgas tot een verbruik van 170.000 m<sup>3</sup>, zodat de besparingsprikkel van de energiebelasting op aardgas blijft behouden. Het kabinet heeft de opvatting dat ook na verlaging van de tarieven er nog altijd een belangrijke besparingsprikkel blijft bestaan voor huishoudens. De



belastingvermindering is gekoppeld aan de elektriciteitsaansluiting. Het kabinet wil de kostenstijging voor aardgasverbruik voor met name huishoudens dempen en stelt daarom voor de energiebelastingtarieven tot een verbruik van 170.000 m<sup>3</sup> aardgas te verlagen.

#### *Verhoging belastingvermindering energiebelasting*

De heer Stultiens vraagt waarom gewone mensen een energiebelastingtarief betalen dat veel hoger is dan het tarief voor grootverbruikers. Voor een goede vergelijking tussen huishoudens en bedrijven moet niet alleen naar het tarief in de energiebelasting worden gekeken, maar naar de totale prijs die wordt betaald. Grootverbruikers betalen door de degressieve tariefsystematiek verhoudingsgewijs minder energiebelasting. Op deze manier wordt rekening gehouden met de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en wordt het risico op weglek van bedrijvigheid en CO<sub>2</sub>-uitstoot beperkt. Tegenover de lagere energiebelasting voor grootverbruikers in de industrie staat dat zij ook onder het ETS en de nationale CO<sub>2</sub>-heffing industrie vallen, waardoor zij (ook) op die manier voor hun CO<sub>2</sub>-uitstoot betalen. Naast het relatief hoge energiebelastingtarief voor huishoudens bestaat de belastingvermindering. Dit is een vast bedrag van € 522 per jaar (2024, excl. btw) dat losstaat van het verbruik. Bij een lager verbruik is dit bedrag een relatief groter onderdeel van de energierekening dan bij een hoger verbruik. De belastingvermindering zorgt ervoor dat relatief hoge energiebelastingtarieven kunnen worden gehanteerd om huishoudens een besparingsprikkel te geven, maar de energierekening voor hen niet te hoog oploopt door de energiebelasting.

De heer Stultiens vraagt of het niet beter is om toe te werken naar een vlak energiebelastingtarief en welke invoeringstermijn realistisch zou zijn. Een voordeel van een vlak tarief is dat de lastendruk tussen groepen verbruikers evenwichtiger wordt verdeeld en dat het significant eenvoudiger is in de uitvoering. Een vlak tarief heeft ook invloed op de energiebesparingsprikkel van alle verbruikers en de concurrentiepositie van bedrijven. De effecten zijn afhankelijk van de tariefhoogte. Een laag vlak tarief zou voorkomen dat een negatief effect ontstaat op de concurrentiepositie van grootverbruikers. Zo'n tarief betekent wel dat de energiebesparingsprikkel bij kleinverbruikers sterk afneemt en zou leiden tot een substantiële budgettaire derving. Een hoog vlak tarief houdt de energiebesparingsprikkel bij kleinverbruikers op peil en vergroot deze bij grootverbruikers. Tegelijkertijd heeft een dergelijk hoog tarief een negatieve invloed op de concurrentiepositie van grootverbruikers. De keuze voor een vlak tarief vergt onderzoek en een politieke afweging. Daarbij moet ook worden betrokken of bijzondere regelingen in de energiebelasting in stand worden gehouden, aangepast of afgeschaft. De invoeringstermijn kan worden bepaald op basis van de uitkomsten van dat onderzoek en een uitvoeringstoets.

De heer Vijlbrief vraagt waarom de energiebelasting op aardgas meer wordt verlaagd dan de energiebelasting op elektriciteit. In het Belastingplan 2023 zijn maatregelen genomen om de energiebelastingtarieven van elektriciteit en aardgas meer in balans te brengen en elektrificatie te stimuleren. Dit betekent een stapsgewijze verlaging van de energiebelasting op elektriciteit en stapsgewijze verhoging van de energiebelasting op aardgas in de periode tot en met 2030. Met

het oog op de betaalbaarheid van de energierekening van met name huishoudens stelt het kabinet voor om de energiebelasting tot een verbruik van 170.000 m<sup>3</sup> aardgas in de periode 2025-2030 niet te verhogen maar gelijk te houden. Dit levert voor een huishouden met een gemiddeld verbruik van 1.050 m<sup>3</sup> aardgas per jaar een financieel voordeel op van circa € 29 in 2025 oplopend naar circa € 50 in 2030.

De heer Vijlbrief vraagt hoe kabinet ermee omgaat dat uit onderzoek van het CBS blijkt dat huishoudens 2,5 keer zoveel voor hun CO<sub>2</sub>-uitstoot betalen dan bedrijven en of het kabinet de intentie heeft om dit gelijk te trekken. Het onderzoek van het CBS biedt nuttige inzichten in hoe de CO<sub>2</sub>-prijs verschilt tussen bedrijven en huishoudens en tussen bedrijven onderling. Het is hierbij belangrijk om te benoemen dat het onderzoek kijkt naar 2023, terwijl de CO<sub>2</sub>-beprijzing – met name voor de energie-intensieve industrie – richting 2030 sterk gaat toenemen door een aanscherping van het Europese emissiehandelssysteem en de nationale CO<sub>2</sub>-heffing industrie. Het relatieve verschil in CO<sub>2</sub>-prijs neemt hiermee dus af. In het voorjaar van 2025 besluit het kabinet over alternatief klimaatbeleid, omdat de afgesproken klimaatdoelen nog niet worden gehaald. Hierbij zal het kabinet waar nodig ook voorstellen doen om de CO<sub>2</sub>-beprijzing aan te passen.

Mevrouw Van Dijk en de heer Grinwis vragen of ik in beeld heb wat de gevolgen zijn voor de investeerbaarheid van publieke warmtenetten van de verhoging van de derde en vierde schijf aardgas in de energiebelasting in combinatie met de afschaffing van de inputvrijstelling in de energiebelasting voor warmtekrachtkoppelingen (WKK's). Zij vragen of er voldoende oog is voor de gecombineerde impact van deze maatregelen. De maatregelen in de energiebelasting zijn onderdeel van een breder pakket aan klimaatmaatregelen van het vorige kabinet dat is gericht op emissiereductie door het duurder maken van fossiele brandstoffen. De maatregelen hebben impact op de energiekosten van grootverbruikers van aardgas, waaronder warmtebedrijven, en maken duurzame alternatieven aantrekkelijker. In 2025 nemen de tarieven van de energiebelasting op aardgas inderdaad toe in de derde en vierde schijf. In de Wet fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw, die in werking treedt op 1 januari 2025, is geregeld dat de inputvrijstelling in de energiebelasting voor WKK's vanaf 2025 wordt afgebouwd. In 2023 hebben Trinomics en BlueTerra een impactanalyse<sup>52</sup> uitgevoerd naar onder meer het beperken van de inputvrijstelling voor WKK's. In deze impactanalyse op basis van macro-cijfers van de sector en een referentiecasijs wordt zowel rekening gehouden met de stijgende tarieven van de energiebelasting uit het Belastingplan 2023 als het beperken van de inputvrijstelling. De onderzoeksbureaus concluderen dat de maatregel tot een beperkte lastenstijging voor warmtebedrijven leidt. De impact verschilt uiteraard per bedrijf.

De investeringen in warmtenetten worden niet alleen beïnvloed door fiscale maatregelen maar ook door verschillende andere factoren. Een belangrijke factor is de regulering van de inkomsten van warmtebedrijven door de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en de impact van de Spoedwet warmtetarieven. Met dit wetsvoorstel, dat door uw Kamer is aangenomen en op dit moment voorligt in de

---

<sup>52</sup> Trinomics en BlueTerra (2023), Effectenonderzoek vrijstellingen energiebelasting, onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën, 10 augustus 2023.

Eerste Kamer, wordt de tariefregulering door de ACM per 1 januari 2025 bijgesteld. Daardoor zullen de maximum warmtetarieven lager uitvallen ten opzichte van de huidige systematiek, doordat de huidige tariefregulering gebaseerd is op het Niet Meer Dan Anders (NMDA)-principe, waarin de referentie van een cv-ketel op aardgas wordt gebruikt om de maximaal toegestane kosten voor warmte te bepalen. Vanwege de aard van de kostensystematiek, kunnen warmtebedrijven de verhoging van de energiebelasting in de derde en vierde schijf aardgas en de beperking van de inputvrijstelling voor WKK's niet verwerken in de warmtetarieven.

Warmtebedrijven hebben beperkt handelingsperspectief op de korte termijn. Verwacht wordt dat hogere kosten grotendeels direct ten koste gaan van de investeringsruimte voor onder andere verduurzaming. Daarbij constateert de ACM in haar rendementsmonitor dat het gemiddelde rendement in de sector laag is (circa 1% in 2023) en sterk kan variëren tussen bedrijven.<sup>53</sup> Dit betekent dat relatief beperkte lastenstijgingen voor de sector als geheel mogelijk te dragen zijn, maar dat individuele warmtebedrijven zwaar geraakt kunnen worden. Het kabinetsbeleid is erop gericht om het gebruik van aardgas binnen warmtenetten te beperken en de inzet van duurzame warmtebronnen te bevorderen, om de afhankelijkheid van aardgas en de impact van stijgende gasprijzen te verkleinen.

#### *Separaat tarief voor waterstof in de energiebelasting*

De heer Vlottes vraagt naar hoe kan worden omgegaan met de vrijstelling in de energiebelasting voor elektrolytische procedés nu er geen onderscheid gemaakt wordt naar de oorsprong van de waterstof. De heer Vlottes markeert dat waterstof ook kan worden geproduceerd uit aardgas, en vraagt wat de gevolgen daarvan zijn voor de fiscaliteit. Er moet hier onderscheid gemaakt worden tussen de vrijstelling in de energiebelasting voor elektriciteit die wordt geleverd voor de productie van waterstof en het lagere tarief voor de levering van de waterstof. Voor de productie van waterstof uit water wordt elektriciteit gebruikt. De elektriciteit die voor dit procedé wordt gebruikt is vrijgesteld van energiebelasting. In het wetsvoorstel wordt nader toegelicht wat tot elektrolytische procedés behoort. De productie van waterstof uit aardgas betreft geen elektrolytisch procedé, waarvoor gebruik gemaakt kan worden van de vrijstelling voor levering of het verbruik van aardgas dat wordt gebruikt anders dan als brandstof.

Het separate tarief voor de levering van waterstof zal gelden voor zowel hernieuwbaar opgewekte, koolstofarme als fossiel opgewekte waterstof. Op dit moment kan in de energiebelasting niet op een uitvoerbare en handhaafbare manier onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende wijzen waarop de waterstof is geproduceerd. Het is overigens niet aannemelijk dat partijen investeren in extra grijze waterstofproductie om zo in aanmerking te komen voor een lager energiebelastingstarief. Het is economisch niet rationeel voor bedrijven om aardgas om te zetten in grijze waterstof en deze vervolgens als brandstof te gebruiken ter vervanging van aardgas. De productie van grijze waterstof uit aardgas vereist een aanzienlijke hoeveelheid energie en brengt significante kosten met zich mee. De hoogte van de energiebelasting beïnvloedt de kosten naar verwachting onvoldoende om die afweging anders te maken. Subsidieregelingen

<sup>53</sup> Autoriteit Consument & Markt, Rendementsmonitor warmte 2023, 18 juli 2023.

voor groene waterstof, het Europese emissiehandelssysteem EU ETS en normering volgens de REDIII-richtlijn maken investeringen in groene waterstof aantrekkelijker en investeringen in grijze waterstofproductie onaantrekkelijk.

De heer Vijlbrief constateert dat investeringen in het waterstofdomein een lange horizon kennen, en vraagt of het kabinet bereid is om de horizonbepaling van het voorgestelde separate energiebelastingtarief voor waterstof door te trekken tot 2040. De heer Erkens wijst er ook op dat de gekozen horizonbepaling leidt tot onduidelijkheid over de fiscale behandeling van waterstof na 2030 en dat het daardoor lastig wordt een businesscase te maken. Het kabinet begrijpt de vragen van de heer Vijlbrief en de heer Erkens over een langere horizonbepaling voor het separate energiebelastingtarief waterstof, omdat bij investeringsbeslissingen in het waterstofdomein vaak voor een lange periode vooruit wordt gekeken. Het voorstel van het kabinet om een horizonbepaling op te nemen, vloeit voort uit de breed in uw Kamer gesteunde motie van het lid Maâtoug c.s. over het toevoegen van een evaluatie- en een horizonbepaling bij nieuwe fiscale regelingen. Het kabinet heeft een termijn van vijf jaar (horizon per 1 januari 2030) voorgesteld, omdat dit aansluit op de voor horizonbepalingen gebruikelijke termijn.

De heer Erkens vraagt een reactie op het invoeren van een lager energiebelastingtarief voor groen gas ten opzichte van aardgas conform de aanpak bij de introductie van het separate energiebelastingtarief voor waterstof. In de energiebelasting wordt in de meeste gevallen de levering van aardgas aan een verbruiker belast. Daarbij worden op dit moment zowel waterstof als groen gas aangemerkt als aardgas. Daarmee is ook over de levering van deze gassen energiebelasting verschuldigd. Het kabinet stelt voor om in de energiebelasting een separaat tarief voor waterstof te introduceren. Een dergelijk separaat tarief is op een uitvoerbare en handhaafbare manier te introduceren doordat waterstof op basis van fysieke kenmerken te onderscheiden is van aardgas; waterstof valt onder een andere productiegroep (GN-code) dan aardgas. Een separaat tarief voor groen gas is op dit moment niet op een uitvoerbare en handhaafbare manier te introduceren. Groen gas is namelijk niet op basis van fysieke kenmerken te onderscheiden van fossiel aardgas. Daarom overweegt het kabinet op dit moment niet om een separaat tarief voor groen gas te introduceren.

De heer Erkens en de heer Vermeer vragen of er energiebelasting moet worden betaald over zowel de productie als het verbruik van groen gas. Ook vragen zij om dubbele energiebelasting op groen gas te voorkomen. De levering en het verbruik van groen gas zijn net als de levering en het verbruik van aardgas belast met energiebelasting. Voor wat betreft biomassa die wordt gebruikt voor de productie van groen gas geldt dat over de levering van die biomassa geen energiebelasting wordt geheven. Het verbranden van aardgas en gebruik van elektriciteit tijdens het productieproces is wel belast. In de energie-vakpublicatie Energieia van 17 oktober jl. merken brancheverenigingen ook op dat bij de productie van groen gas aardgas en elektriciteit wordt ingezet. In dit bericht wordt geen inzicht gegeven in de hoeveelheden aardgas en elektriciteit. Bij de vraag of een inputvrijstelling te overwegen is, zou in elk geval moeten worden meegewogen waarom een fiscale regeling in de vorm van een inputvrijstelling noodzakelijk is, om welke hoeveelheden aardgas en elektriciteit het gaat en wat de doeltreffendheid en

doelmatigheid van een inputvrijstelling is. Ook moet worden gezien hoe een dergelijke maatregel zich verhoudt tot bestaand en aankomend beleid, de uitvoerbaarheid en de extra complexiteit die een nieuwe fiscale regeling aan de hand toch al complexe energiebelasting zou toevoegen.

#### *Kolenbelasting dual en non-energetisch verbruik*

De heer Stultiens vraagt waarom het kabinet het wetsvoorstel Wet fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit dat vorig jaar door de Eerste Kamer is verworpen, niet opnieuw heeft ingediend. Het wetsvoorstel bestond uit drie onderdelen: 1) verhoging van de CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor de industrie en elektriciteitssector per 2024, 2) afschaffing van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés in de energiebelasting per 2025 en 3) afschaffing van de vrijstelling voor dual en non-energetisch verbruik van kolen per 2027. Het kabinet heeft ervoor gekozen om opnieuw voor te stellen de vrijstelling voor dual en non-energetisch verbruik van kolen per 2027 af te schaffen. Dit biedt de staalproductie een extra prikkel om het kolengebruik uit te faseren. Ten aanzien van de CO<sub>2</sub>-minimumprijs heeft het kabinet ervoor gekozen af te zien van de verhoging van de CO<sub>2</sub>-minimumprijs voor industrie en elektriciteitsproductie, vanwege de mogelijke stapeling van lasten waar de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit haar zorgen over heeft geuit. Tot slot heeft het kabinet op verzoek van uw Kamer een nieuwe impactanalyse uitgevoerd naar het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés<sup>54</sup>. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de nieuwe impactanalyse mee in de voorjaarsbesluitvorming van 2025. In het voorjaar zal het kabinet ook meewegen dat uit de nieuwe Klimaat- en Energieverkenning van PBL blijkt dat de kans kleiner dan 5% is dat de industrie het klimaatdoel voor 2030 haalt.

#### *Verlengen verlaagde accijnstarieven voor ongelode benzine, diesel en LPG*

Mevrouw Van Dijk vraagt waarom de accijnsverlaging in één keer wordt ingezet in plaats van een geleidelijke versobering. Het kabinet kiest ervoor om de brandstofkosten voor huishoudens per 1 januari 2025 niet te verzwaren. De resterende korting wordt daarmee in één keer toegepast, wat een sterker effect zal hebben op de brandstofprijzen. Hierdoor ervaren burgers als bedrijven sneller en duidelijker financieel voordeel, in plaats van dat effect geleidelijk en minder merkbaar wordt verspreid over een langere periode. Overigens is de energiemarkt zeer dynamisch. De brandstofprijzen worden beïnvloed door diverse externe factoren, zoals internationale ontwikkelingen en schommelingen in de olieprijs. Hierdoor is het lastig om een accijnsverlaging als een vast beleidsinstrument over een lanegere periode in te zetten, aangezien de marktomstandigheden continu veranderen. De gevolgen vanaf 2026 zijn dan ook lastig te voorspellen. Het nadeel van het verlengen van de accijnsverlaging op brandstoffen is logischerwijs dat het effect slechts tijdelijk is. Het kabinet is zich ervan bewust dat het terugdraaien van de accijnskorting en het te corrigeren indexering in 2026 tot prijseffecten zal leiden, maar door de verlenging in 2025 krijgen huishoudens en bedrijven meer tijd om zich hierop aan te passen.

<sup>54</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 32813, nr. 1414

### *Behoud inkoopfaciliteit in de dividendbelasting*

De heer Stultiens vraagt hoe ik kijk naar de omvang van de inkoop van eigen aandelen in Nederland en de toename daarvan in de afgelopen jaren, mede in relatie tot de raming en de recent verschenen onderzoeken van SOMO en SEO. Voorts vraagt de heer Stultiens waarom Nederland niet kiest voor een inkoopfaciliteit die gemiddeld gelijk is aan regelingen in de rest van de EU. Ik wil benadrukken dat het een misverstand is dat een aandeelhouder per definitie niet belast wordt ter zake van de inkoop van aandelen als gevolg van de inkoopfaciliteit. De dividendbelasting is slechts een voorheffing ten laste van de aandeelhouder die in de meeste gevallen door de aandeelhouder ook verrekend kan worden met de inkomsten- of vennootschapsbelasting. De winst van de vennootschap wordt gewoon belast met vennootschapsbelasting. Daar brengt de inkoopfaciliteit geen verandering in. Bij inkoop van eigen aandelen is in beginsel dividendbelasting verschuldigd over de inkoopprijs verminderd met het gemiddeld op de betreffende aandelen gestorte kapitaal. Deze heffing leidt tot knelpunten bij beursfondsen die bij inkoop van eigen aandelen de dividendbelasting (gebruteerd) voor eigen rekening moeten nemen. Een beursfonds kan ter zake van de inkoop van eigen aandelen geen dividendbelasting inhouden ten laste van de belastingplichtige voor de dividendbelasting (de aandeelhouder). De aandeelhouder waarvan een beursfonds de aandelen inkoop is namelijk onbekend bij het beursfonds. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft het toenmalige kabinet een oplossing gegeven voor dit knelpunt middels de inkoopfaciliteit voor beursfondsen. Met de inkoopfaciliteit kunnen beursfondsen onder strikte voorwaarden zonder inhouding van dividendbelasting aandelen inkopen. Het uitgangspunt hierbij is dat de inkoop van eigen aandelen niet ten koste mag gaan van de uitdeling van regulier dividend waarover dividendbelasting moet worden ingehouden. Naar aanleiding van een motie is door het voorgaande kabinet onderzoek gedaan naar de inkoopfaciliteit. De Tweede Kamer is bij brief van 26 september 2023 geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek.<sup>55</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat er goede redenen zijn om de inkoopfaciliteit te behouden. Daarom heeft het voorgaande kabinet het aangenomen amendement Van der Lee c.s.<sup>56</sup> op het Belastingplan 2024 tot afschaffing van de inkoopfaciliteit negatief beoordeeld. Het huidige kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord de ambitie uitgesproken om het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren. Het hebben van een goede en stabiele concurrentiepositie en voorspelbaar fiscaal beleid zijn daarbij belangrijke speerpunten. Zo kunnen bedrijven beslissingen nemen voor de lange termijn. Het moet voor bedrijven aantrekkelijk zijn om zich in Nederland te vestigen, dan wel in Nederland te blijven. De inkoop van eigen aandelen wordt in omliggende landen in de meeste gevallen fiscaal op een soortgelijke wijze behandeld als in Nederland of is in zijn geheel niet belast in de dividendbelasting. Het kabinet stelt daarom de verbetering van het vestigingsklimaat voorop. Om deze verbetering te verwezenlijken heeft het kabinet onder meer gekeken naar fiscale maatregelen. Het kabinet heeft besloten om enkele lastenverzwaringen die op of na Prinsjesdag 2023 zijn aangekondigd of maatregelen die door de toenmalige samenstelling van de Tweede Kamer bij amendement zijn getroffen, terug te draaien. Dit geldt ook voor de maatregel tot afschaffing van de inkoopfaciliteit in de dividendbelasting voor beursfondsen.

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 36410, nr. 77.

<sup>56</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 11.

De reden voor de toename van aandeleninkoopprogramma's, kent een sterke samenhang met de economische conjunctuur. In economisch goede tijden zullen bedrijven meer gebruik maken van de inkoopfaciliteit en in economisch mindere tijden zal het gebruik teruglopen, wat zich kan vertalen in de kasposities van beursfondsen. Dit is ook terug te zien in de aankondigingen van inkoopprogramma's over het afgelopen decennium. Dit geldt overigens ook voor het dividendbeleid van beursfondsen. De inkoop van aandelen wordt door beursfondsen in dat kader als een belangrijk strategisch instrument gezien op het gebied van het kapitaalallocatiebeleid. Nadat beursfondsen de aanwezige bedrijfswinsten hebben benut om investeringen te doen of om hun eigen balans te versterken, kunnen zij overtollige kasposities terug laten vloeien naar de eigenaren van het beursfonds, zoals pensioenfondsen. Overtollige kasposities kunnen namelijk niet onbeperkt worden geherinvesteerd. Het belonen van de aandeelhouders kan door middel van een uitkering van dividend of door de inkoop van aandelen. In de praktijk maken de meeste beursfondsen gebruik van een combinatie van beide vormen van distributie. Daarbij streven beursfondsen ernaar om een consistent dividendbeleid te voeren. Beleggers hechten waarde aan een stabiele dividenduitkering die in de loop der jaren groeit. Omdat inkoop van aandelen veelal ad hoc kan plaatsvinden zonder regelmatig terugkerend karakter, wordt aandeleninkoop als een middel ingezet om het dividendbeleid daadwerkelijk consistent te houden. Een eenmalige verhoging van dividend past minder goed bij een consistent dividendbeleid.<sup>57</sup>

Voor het amendement Van der Lee c.s. bij het Belastingplan 2024 is een raming gemaakt op basis van de in openbare bronnen bekende omvang van inkoopprogramma's. Dit leidde tot een geschatte omvang van 18,5 miljard. De onderzoeken van SOMO en SEO komen op basis van detailgegevens over recente jaren op schattingen tussen de 15 en 25 miljard. Voor de raming van de budgettaire opbrengst van afschaffing van de inkoopfaciliteit is ook rekening gehouden met gedragseffecten. Deze gedragseffecten zijn inherent onzeker. Dat blijkt ook uit de onderzoeken van SOMO en SEO, waarbij het ene onderzoek met grotere gedragseffecten rekent en het andere juist met kleinere gedragseffecten. De bij de raming voor het amendement Van der Lee c.s. gehanteerde aannames waren de beste aannames waarmee de inschatting op dat moment gemaakt kon worden. Dat andere partijen tot andere schattingen zijn gekomen, betekent niet dat er een lagere of hogere opbrengst is waarmee budgettair rekening zou moeten worden gehouden. Met de afschaffing van de inkoopfaciliteit was een bedrag van € 800 miljoen geraamd en ingeboekt als budgettaire opbrengst. Ditzelfde bedrag is derhalve ook het bedrag dat samenhangt met het behouden van de inkoopfaciliteit. Dat neemt niet weg dat ik het verstandig acht om met het oog op eventuele toekomstige beleidsmaatregelen te bezien in hoeverre de onderzoeken van SOMO en SEO nieuwe inzichten hebben opgeleverd die relevant kunnen zijn voor de budgettaire raming.<sup>58</sup>

De heer Stultiens vraagt hoe vaak het voorkomt dat een aandeleninkoop met schulden wordt gefinancierd waarvan de rente fiscaal aftrekbaar is en waarom het kabinet dit toestaat. Het staat een vennootschap vrij om haar activiteiten te

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 11, p. 4-5.

<sup>58</sup> Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 140.

financieren met eigen vermogen of vreemd vermogen. Dat geldt ook voor de financiering van een dividenduitkering. Voor het inkopen van aandelen moet net als voor het uitdelen van dividend geld aanwezig zijn binnen de vennootschap. Indien de kaspositie van een vennootschap ontoereikend is kan een vennootschap overgaan tot het aantrekken van financiering. Het is niet bekend hoe vaak een aandeleninkoop wordt gefinancierd. In de aangiften vennootschapsbelasting kan namelijk niet worden achterhaald of de aangegane schulden bestemd zijn geweest voor de inkoop van aandelen of dat deze bestemd zijn voor andere doeleinden. De verschuldigde rente over deze schulden is in de vennootschapsbelasting in beginsel aftrekbaar voor de schuldenaar en wordt bij de schuldeiser in de heffing betrokken, waardoor de heffing – aftrek bij de schuldenaar en heffing bij de schuldeiser – in evenwicht blijft.

### 30%- regeling

Mevrouw Maâtoug en de heer Van Oostenbruggen vragen naar de ongelijke behandeling tussen Nederlandse werknemers en werknemers die gebruik kunnen maken van de 30%-regeling, bijvoorbeeld ten aanzien van werknemers bij universiteiten. De expatregeling is een forfaitaire regeling voor het onbelast vergoeden van extraterritoriale kosten, extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking. De 30%-regeling vergoedt dus kosten die Nederlandse werkenden niet maken en in zoverre is er dus ook geen sprake van gelijke gevallen. Daarnaast heeft SEO in haar evaluatie van de 30%-regeling laten zien dat de regeling bijdraagt aan het aantrekken van hoogopgeleide arbeidskrachten uit het buitenland en stimulering van het vestigingsklimaat. Dit komt ook Nederlandse werkenden ten goede.

Mevrouw Maâtoug vraagt naar de verdeling van het budgettaire belang van de 30%-regeling naar inkomensgroepen. In 2023 bedroeg het budgettaire belang van de 30%-regeling circa € 1,25 miljard (dit is nog voor de aftopping op de WNT-norm waardoor het beeld nu anders is. De hoogste inkomensgroep zal immers minder profijt hebben dan zonder WNT-norm). Onderstaande tabel geeft een verdeling van dit belang naar inkomensgroepen. Het inkomen is hier het loon vóór toepassing van de 30%-regeling. Er is niet gecorrigeerd voor belastingplichtigen die slechts een deel van het jaar in Nederland werkzaam waren. Als daarmee wel rekening gehouden zou kunnen worden, dan zouden de aandelen bij de hogere inkomensgroepen waarschijnlijk iets hoger uitvallen.

Tabel 4: Budgettaire belang 30%-regeling in 2023 naar inkomen

Inkomen	Budgettaire belang in € mln	In %
< € 50.000	97	7,8%
€ 50.000 - € 75.000	242	19,4%
€ 75.000 - € 100.000	248	19,8%
€ 100.000 - € 125.000	156	12,5%
€ 125.000 - € 150.000	100	8%
> € 150.000 <sup>59</sup>	406	32,5%



<b>Totaal</b>	<b>1.249</b>	<b>100%</b>
---------------	--------------	-------------

Mevrouw Maâtoug vraagt of er meer actuele cijfers over de 30%-regeling beschikbaar zijn. In bijlage 10 van de miljoenennota 2025 is het budgettaire beslag van de 30%-regeling over de jaren 2020 tot en met 2025 opgenomen. De bedragen tot en met 2023 zijn realisatiecijfers, gebaseerd op de meest actueel beschikbare gegevens. In 2023 maakten 114.500 belastingplichtigen gebruik van de 30%-regeling en bedroeg het budgettaire belang circa € 1,25 miljard.

Mevrouw Maâtoug vraagt hoe voorkomen kan worden dat werkgevers voordeel hebben van het toepassen van de ETK-regeling. Het lid Maâtoug wijst hierbij op het feit dat werkgevers geen premies werknemersverzekeringen afdragen over een onbelaste ETK-vergoeding. Het lid Maâtoug benoemt als opties dat werknemers de ETK-vrijstelling via hun aangifte inkomstenbelasting verzilveren of werkgevers verplichten altijd premies werknemersverzekeringen af te dragen over het van toepassing zijnde minimumloon. Met de belastingherziening in 2001 kunnen beroepskosten niet langer in aftrek worden gebracht via de aangifte inkomstenbelasting. Dat maakt het niet passend om alleen deze beroepskosten toch weer aftrekbaar te maken in de inkomstenbelasting en daarmee de aangifte inkomstenbelasting complexer te maken. Voor veel mensen is het niet nodig om aangifte inkomstenbelasting te doen, omdat de reeds op het loon ingehouden loonheffing (vrijwel) gelijk is aan de verschuldigde inkomstenbelasting. Juist voor extraterritoriale werknemers is het niet eenvoudig om aangifte inkomstenbelasting in Nederland te doen. Als de ETK-regeling via de aangifte inkomstenbelasting verzilverd moet worden, moeten de extraterritoriale werknemers bovendien één tot anderhalf jaar wachten alvorens zij het voordeel ontvangen. De introductie van een nieuwe aftrekpost in de aangifte inkomstenbelasting acht ik daarom niet wenselijk. Situaties waarin het bruto loon wordt verlaagd tot beneden het minimumloon in ruil voor een onbelaste ETK-vergoeding komen slechts op beperkte schaal voor doordat dit in principe niet is toegestaan en, in de uitzonderlijke situaties dat het wel mag, de meest relevante CAO's (uitzendbranche en landbouw; 83% van de gebruikers van de ETK-regeling is actief binnen deze sectoren) een verlaging tot onder het minimumloon niet toestaan. Het Nederlandse belasting- en premiestelsel is zodanig vormgegeven dat premies werknemersverzekeringen niet verschuldigd zijn over een gericht vrijgestelde vergoeding. Dat heeft als gevolg dat als een werknemer brutoloon uitruilt voor bijvoorbeeld een gericht vrijgestelde reiskostenvergoeding of studiekostenvergoeding, de werkgever alleen premies werknemersverzekeringen verschuldigd is over het (lagere) brutoloon. Deze regel geldt dus ook bij de verlaging van het brutoloon in ruil voor een ETK-vergoeding. Uit de evaluatie van de ETK-regeling door onderzoeksbureau SEO blijkt dat het premievoordeel dat werkgevers eventueel ontvangen door het in dienst nemen van buitenlands personeel voor hen vrijwel nooit een leidend criterium is doordat het eventuele premievoordeel niet opweegt tegen de extra lasten om deze doelgroep te werven<sup>60</sup>. Dat neemt niet weg dat het in dienst nemen van buitenlandse arbeidskrachten minder aantrekkelijk wordt voor werkgevers als het te behalen premievoordeel wegvalt. Voor de zomer 2025 zal het kabinet de Kamer informeren

<sup>59</sup> Met ingang van 2024 kan de 30%-regeling alleen worden toegepast over het loon tot aan de WNT-norm.

<sup>60</sup> Kunde, kosten en keuzes, SEO economisch onderzoek, juni 2024, pag. 7

over of en zo op welke wijze de ETK-regeling versoerd wordt. Hierbij zal het kabinet ook ingaan op de effecten op het werkgevers- en werknemersvoordeel.

Mevrouw Van Eijk vraagt of de beleids optie van een voordelige waardering van aandelenopties in startups en scale-ups uit het rapport 'Belastingen in maatschappelijk perspectief' verder wordt uitgewerkt. Verder vraagt het lid Van Eijk of de Tweede Kamer hierover kan worden geïnformeerd gelijktijdig met of als onderdeel van de toegezegde agenda voor werkend Nederland. In het regeerprogramma heeft het kabinet aangegeven dat zij het onderzoek naar een fiscale regeling voor medewerkersparticipatie bij startups en scale-ups vervolgt. In dit onderzoek wordt ook de beleids optie uit het rapport 'Belastingen in maatschappelijk perspectief' betrokken. Zoals toegezegd tijdens het commissiedebat over de staat van de economie van 2 oktober 2024, zal de minister van Economische Zaken uw Kamer hierover voor het kerstreces 2024 nader informeren.

De heer Van Oostenbruggen vraagt hoe het kabinet de versoering van de ETK-regeling wil invullen en vraagt ook wat verder nog gedaan kan worden aan belastingvoordelen voor arbeidsmigranten. Via de loonheffingen kunnen extraterritoriale kosten onbelast worden vergoed, bij kenniswerkers in de vorm van de 30%-regeling. Het wetsvoorstel belastingplan 2025 gaat via een nota van wijziging het voorstel van het kabinet bevatten tot aanpassing van de 30%-regeling. In de evaluatie van de ETK-regeling<sup>61</sup> concluderen de onderzoekers dat de ETK-regeling deels doelmatig en deels doeltreffend is. In het hoofdlijnenakkoord<sup>62</sup> staat dat bezien wordt of en zo ja, welke fiscale voordelen onder de ETK-regeling worden versoerd. Er loopt een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar arbeidsmigratie waarvan ook fiscale regelingen, zoals de ETK-regeling, deel uitmaken. Verschillende scenario's voor de ETK-regeling zullen worden onderzocht. De planning is dat het onderzoek vóór de zomer 2025 wordt afgerond. Daarom is een versoering in de ETK-regeling nu niet als voorstel opgenomen.

#### *Europese aspecten*

Mevrouw van Eijk vraagt naar de juridische houdbaarheid van wetgeving in relatie tot Europese en Internationale regelgeving en de controle op informele processen met internationale organisaties.

Bij het ontwerpen van regelgeving wordt altijd gekeken of de regelgeving in lijn is met de Europese en Internationale wet- en regelgeving, zoals ook de staatssteunregels. Indien van toepassing wordt daar in de memorie van toelichting onder het kopje 'EU aspecten' een toelichting op gegeven. Het belang van het bedrijfsleven en de burger staat voorop.

Soms kunnen informele processen met internationale organisatie (zoals de Europese Commissie) bijdragen aan een juiste inschatting. Vertrouwelijkheid is hierbij van groot belang.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 145, bijlage 'Kunde, kosten en keuzes. Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022'.

<sup>62</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37, bijlage 'Hoofdlijnenakkoord HOOP, LEF EN TROTS'.

Mevrouw Van Eijk vraagt wat er gebeurt met bestaande nationale koppen op internationaal en Europees beleid, en wat het plan is om daarvan af te komen. Het kabinet vindt het belangrijk dat in Nederland gevestigde bedrijven niet worden benadeeld ten opzichte van bedrijven in bijvoorbeeld andere EU-landen. Daarom zal het kabinet als uitgangspunt hanteren om aan te sluiten bij internationale afspraken en af te zien van nieuwe eenzijdige nationale koppen op Europees beleid. Ten aanzien van bestaande nationale koppen heeft het kabinet een stap gezet door de maximale renteaftrek te verhogen van 20 naar 25% van de EBITDA. In het regeerprogramma staat dat het kabinet bestaande nationale koppen die zorgen voor extra regeldruk, heroverweegt en schrapt waar nodig en mogelijk. Hierbij heeft het kabinet wel oog voor doelbereik, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat, en oog voor de consequenties van afschaffing. Zo kunnen er ook budgettaire gevolgen zijn. De minister van Economische Zaken zal via een ministeriële stuurgroep sturing geven en toezicht houden op de realisatie van de ambities van het kabinet om onder meer de regeldruk te verlagen, waaronder bijvoorbeeld de aanpak van nationale koppen. Het kabinet informeert uw Kamer hierover later dit najaar.

#### *Grenseffecten*

De heer Vlottes vraagt naar het onderzoek naar de grenseffecten van de verhoging van de alcoholaccijns per 1 januari 2024, uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Hij vraagt waarom uit het onderzoek blijkt dat de grenseffecten meevallen, terwijl burgers of ondernemers dit anders ervaren.

Naar aanleiding van de tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024 aangenomen motie Erkens c.s.<sup>63</sup> is in de eerste helft van dit jaar een onderzoek gedaan naar de grenseffecten van de verhoging van de alcoholaccijns per 1 januari 2024.<sup>64</sup> Om de grenseffecten die het gevolg zijn van deze maatregel inzichtelijk te maken, is een vergelijking gemaakt tussen de verkoopcijfers (in liters) van de grensregio's en het binnenland. Hierbij is gekeken naar de verkoopcijfers van supermarkten en slijterijen (met uitzondering van zelfstandige slijterijen).

Uit de gemaakte vergelijking van verkoopcijfers tussen de grensregio's en het binnenland komt naar voren dat de verhoging van de alcoholaccijns in zeer beperkte mate heeft gezorgd voor extra grenseffecten onder de onderzochte supermarkten en slijterijen. De verkopen in de grensregio zijn in de eerste helft van 2024 dus niet significant meer gedaald dan in het binnenland. Het grenseffectenonderzoek dient ertoe om inzichtelijk te maken of de grensregio meer (negatieve) gevolgen ervaart van de verhoging van de alcoholaccijns dan het binnenland. Het onderzoek ziet dus niet op de ontwikkeling van de accijnsinkomsten in het algemeen. Tegelijkertijd lijkt in het eerste halfjaar van 2024 wel sprake te zijn van een daling van de verkoopvolumes in het hele land. Deze ontwikkeling staat los van de onderzochte grenseffecten en kan allerlei oorzaken hebben. De oorzaken van deze daling van verkoopvolumes is niet onderzocht.

Tot slot is het van belang om in ogenschouw te nemen dat grenseffecten ook worden beïnvloed door andere factoren dan accijns. Denk hierbij aan

<sup>63</sup> Kamerstukken II 2023/2024, [36418, nr. 115](#).

<sup>64</sup> Kamerstukken II 2023/2024, [36418, nr. 151](#).

prijsverschillen door bijvoorbeeld verschillen in inflatie of wetgeving (alcoholleeftijd).

*Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst, Toeslagen en Douane*

Kamerlid Maâtoug vraagt naar de uitvoeringstoets waar wordt ingegaan op het risico van het verkeerd inschatten van het inkomen bij de voorlopige aanslag. Ik ga ervan uit dat wordt bedoeld op de uitvoeringstoets op de fiscale oplossing voor de eenverdienersproblematiek.

Toepassing van het voorstel vergt van de betrokken belastingplichtigen dat zij aan het begin van het jaar een voorlopige aanslag inkomstenbelasting aanvragen. Om tot de uitbetaling van het juiste bedrag te komen, moeten zij daarbij een inschatting maken van hun inkomen. De praktijk leert dat dit ingewikkeld is. Het risico van verkeerd inschatten van het inkomen bij de voorlopige aanslag is dat de voorlopige aanslag te hoog of te laag wordt vastgesteld. De Belastingdienst moet dat vervolgens na afloop van het jaar corrigeren bij het opleggen van de definitieve aanslag. Dit kan daarmee leiden tot terugbetalingen en nabetalingen bij een kwetsbare doelgroep. Het risico op terugbetalen is niet aanwezig wanneer belastingplichtigen ervoor kiezen om geen voorlopige aanslag aan te vragen maar pas achteraf aangifte te doen met als gevolg dat zij dan ook pas achteraf uitbetaald worden. Tegelijk staat achteraf uitbetalen op gespannen voet met het doel van de regeling, namelijk voorkomen dat huishoudens onder het sociaal minimum uitkomen.

Zoals in de uitvoeringstoets is beschreven spant de Belastingdienst zich in om de doelgroep actief te benaderen en te ondersteunen. Deze aanpak neemt het risico van terugvorderingen achteraf maar gedeeltelijk weg.

De heer Stultiens merkt naar aanleiding van de uitvoeringstoets op dat de invoering van de CO<sub>2</sub>-heffing glastuinbouw ertoe leidt dat er de komende jaren geen capaciteit beschikbaar is om fiscale regelingen af te schaffen in de energiebelasting en er daarom ook geen capaciteit beschikbaar is om de circulaire plastic heffing uit het coalitieakkoord in te voeren. Hij vraagt of er niet andere opties zijn om te schuiven binnen de capaciteit van de Belastingdienst. Om de CO<sub>2</sub>-heffing glastuinbouw in te passen in het IV-portfolio van de Belastingdienst, heeft herprioritering plaatsgevonden en wordt capaciteit opgeschaald. De capaciteit kan niet verder worden opgeschaald. De inpassing leidt ertoe dat de ruimte voor beleidswijzigingen in de middelen die vallen in de keten Overige Middelen, zoals de energiebelasting, tot 2028 beperkt is. De wijziging van de vliegbelasting uit het Hoofdlijnenakkoord is, afhankelijk van de vormgeving, nog wel inpasbaar. Er is bij de Belastingdienst geen ruimte voor nieuwe beleidsvoorstellen die grote structuurwijzigingen vergen binnen deze keten, zoals het afschaffen of aanpassen van fiscale regelingen of de introductie van de circulaire plastic heffing.

Momenteel wordt in kaart gebracht op welke manieren de plasticheffing per 2028 kan worden vormgegeven en wat de beleidseffecten zijn. Voor de circulaire plasticheffing dient nog een uitvoerder te worden gevonden. Bij de nadere uitwerking worden ook mogelijke alternatieve beprijzingsmaatregelen voor het genereren van de budgettaire netto-opbrengst van € 547 miljoen euro en het

stimuleren van circulair plastic in kaart gebracht. In het voorjaar wordt hierover besluitvorming verwacht als onderdeel van een breder beleidspakket voor het stimuleren van circulair plastic.

Mevrouw Van Dijk wijst erop dat het herinvoeren van rode diesel betekent dat het invoeren van andere maatregelen, zoals een verbruiksbelasting op e-sigaretten of een gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, naar achteren verschuift in de tijd. Dit in verband met de uitvoeringscapaciteit van Douane. Mevrouw Van Dijk stelt dat belastingvoordelen voor een zeer beperkte groep op die manier voorrang krijgen boven belastingen die ten goede komen aan de volksgezondheid in het algemeen.

Het kabinet begrijpt de zorgen over de druk op het IV-portfolio en de volgorde van beleidsmaatregelen. De complexiteit van het doorvoeren van meerdere beleidswijzigingen tegelijkertijd, met name binnen het IV-landschap, maakt het soms noodzakelijk om keuzes te maken in de prioritering en volgorde van implementatie. Dit speelt bijvoorbeeld bij maatregelen als de herinvoering van de rode diesel en de eventuele invoering van een verbruiksbelasting op e-sigaretten en gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. De voornoemde maatregelen verkeren echter nog in de ontwerpfase en moeten nog verder vormgegeven worden. In dat proces worden ook alternatieve uitvoeringsopties overwogen die buiten de fiscaliteit vallen en waarbij de Douane geen rol heeft als uitvoerder.

Overigens geldt voor alle genoemde maatregelen dat de daadwerkelijke termijn van invoering afhankelijk is van de uiteindelijke vormgeving van de maatregel en de uitvoeringstoets.

## **Wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen**

### *Vereenvoudigde rechtstreekse zusterfusie*

De heer Stultiens vraagt waarom het besluit om de vereenvoudigde zusterfusie fiscaal te faciliteren al een jaar geleden is genomen, terwijl de Afdeling advisering van de Raad van State geadviseerd heeft om terughoudend te zijn met de totstandkoming of opstelling van goedkeurende beleidsbesluiten die geen wettelijke grondslag kennen omdat zij afbreuk doen aan de positie van de Staten-Generaal. De heer Stultiens vraagt waarom deze maatregel zo urgent was dat toch is gekozen voor een beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving, of daar een betere toelichting op kan worden gegeven en of op een aantal waarborgen uit het afwegingskader kan worden gereflecteerd. Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State toegezegd terughoudend om te gaan met goedkeurende beleidsbesluiten. Om die gewenste terughoudendheid te waarborgen heeft het kabinet op advies van de Raad van State een kader ontwikkeld waarin wordt uiteengezet onder welke voorwaarden het aanvaardbaar wordt geacht om dergelijke beleidsbesluiten in te zetten.<sup>65</sup> De goedkeuring in het Verzamelbesluit aanmerkelijk belang<sup>66</sup> is getoetst en voldoet volgens het kabinet aan de voorwaarden uit dat kader. Het – tot de wetwijziging – in aanmerking nemen van een vervreemdingsvoordeel bij aanmerkelijkbelanghouders in geval

<sup>65</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1329.

<sup>66</sup> Besluit van 14 maart 2024, houdende inkomstenbelasting, aanmerkelijk belang, verzamelbesluit, nr. 2023-16550, Stcrt, 2024, 7703.

van een vereenvoudigde zusterfusie is niet passend bij een overheid die recht wil doen aan de algemene rechtsbeginselen. Civielrechtelijk is het mogelijk om onder voorwaarden een vereenvoudigde zusterfusie-procedure te volgen, maar dit werd fiscaal belemmerd. Dit leidde in de praktijk met name voor aanmerkelijkbelanghouders tot problemen. Daarnaast werd geconstateerd dat er variatie in de uitvoering bestond, waardoor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van belastingplichtigen in het geding was. De goedkeuring in het Verzamelbesluit aanmerkelijk belang neemt de fiscale belemmering voor de toekomst weg en bevordert de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Bovendien is er inhoudelijk geen reden om zusterfusies niet fiscaal te faciliteren en is de goedkeuring volledig in lijn met de bestaande doorschuiffaciliteiten, waarbij het uitgangspunt is dat de fiscaliteit geen belemmering moet vormen bij civielrechtelijke rechtshandelingen als de belastingclaim behouden blijft. Om die redenen bestaat er naar de mening van het kabinet voldoende rechtvaardiging voor een goedkeurend beleidsbesluit. De onderbouwing van het goedkeurende beleidsbesluit staat daarmee in verhouding tot het belang dat daarmee wordt gediend. Daarnaast zijn ook de waarborgen die leiden tot de keuze om een goedkeurend beleidsbesluit te nemen die zijn toegezegd in de kaderbrief<sup>67</sup> zoveel als mogelijk gevolgd. Zo zijn bijvoorbeeld de Tweede en Eerste Kamer geïnformeerd middels de Kamerbrief van 11 maart 2024<sup>68</sup> met als bijlage het te publiceren beleidsbesluit en bevat de goedkeuring een zogenoemde horizonbepaling. Wij verwijzen voor een uitgebreide toelichting per waarborg naar voorgenoemde Kamerbrief.

#### *De GAAR uit ATAD1 in de vennootschapsbelasting*

De heer Stultiens vraagt waarom de Europese Commissie (EC) vragen heeft over de implementatie van de GAAR uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)<sup>69</sup> in het Nederlandse recht als de GAAR met het leerstuk van *fraus legis* reeds in het Nederlandse belastingrecht is geïmplementeerd. Voorts vraagt de heer Stultiens waarom het kabinet de correspondentie met de EC niet deelt. In zijn algemeenheid geldt dat over de inhoud van ambtelijke correspondentie tussen de regering en de EC geen mededelingen worden gedaan. Deze correspondentie kan niet worden gedeeld om de vertrouwelijkheid ervan te beschermen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Overige fiscale maatregelen 2025 is evenwel uiteengezet hoe het kabinet tot de voorgestelde maatregel is gekomen.<sup>70</sup> EU-lidstaten hebben de verplichting om richtlijnen in hun nationale recht te implementeren. De EC controleert of en zo ja hoe de EU-lidstaten richtlijnbevestigingen hebben geïmplementeerd. De EC heeft om die reden ook gecontroleerd hoe EU-lidstaten, waaronder Nederland, de bepalingen uit ATAD1 in hun nationale recht hebben geïmplementeerd. Waar de EC dat nodig acht, kan zij daarover met EU-lidstaten in gesprek gaan. De EC heeft in het kader van de implementatieverplichting van de GAAR uit ATAD1 als uitgangspunt dat de GAAR een wettelijke verankering behoeft. *Fraus legis* is een algemeen rechtskader waarmee het met de GAAR uit ATAD1 beoogde doel reeds wordt bereikt.<sup>71</sup> Hoewel

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31066, nr. 1329.

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 136.

<sup>69</sup> Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016, PbEU 2016, L 193/1 en Rectificatie van Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016, PbEU 2017, L 234/26 en PbEU 2017, L 167/58.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36603, nr. 8, onderdeel 6.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35030, nr. 3, p. 15.

de GAAR uit ATAD1 naar de mening van het kabinet met het leerstuk van *fraus legis* reeds in het Nederlandse belastingrecht is geïmplementeerd en een wettelijke verankering van de GAAR uit ATAD1 niet noodzakelijk is om aan de implementatieverplichting te voldoen, ziet het kabinet geen reden om niet aan het verzoek van de EC tegemoet te komen.

De heer Stultiens vraagt of er in het verleden belastinginkomsten zijn misgelopen nu de GAAR uit ATAD1 niet al in 2019 in de wet is gezet. De GAAR uit ATAD1 is met het leerstuk van *fraus legis* reeds onderdeel van het Nederlandse belastingrecht. Met de voorgestelde wettelijke verankering van de GAAR wordt geen materiële wijziging beoogd. Daarom is er geen aanleiding om aan te nemen dat er de afgelopen jaren inkomsten zouden zijn misgelopen. De voorgestelde maatregel heeft evenmin budgettaire gevolgen.

De heer Stultiens vraagt zich af wat de verschillen zijn tussen de door het kabinet voorgestelde maatregel om de GAAR uit ATAD1 wettelijk te verankeren en het leerstuk van *fraus legis*. Een verschil tussen deze generieke antimisbruikregelingen bestaat in het toepassingsgebied ervan. Ingevolge de richtlijntekst van ATAD1 vindt de daarin opgenomen GAAR, en daarmee de door het kabinet voorgestelde maatregel, alleen toepassing voor de berekening van de verschuldigde vennootschapsbelasting.<sup>72</sup> Om die reden stelt het kabinet voor de GAAR uit ATAD1 in de vennootschapsbelasting te implementeren. *Fraus legis* geldt niet, zoals de voorgestelde maatregel, alleen voor de vennootschapsbelasting, maar ook voor andere belastingmiddelen. *Fraus legis* functioneert in feite als een vangnet ingeval er sprake is van een vorm van misbruik die niet met gerichte antimisbruikmaatregelen kan worden bestreden.<sup>73</sup> In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Overige fiscale maatregelen 2025 wordt ingegaan op de vraag op basis van welke analyse is geconcludeerd dat er geen licht zit tussen de voorgestelde wettelijk verankerde GAAR uit ATAD1 en *fraus legis*.<sup>74</sup> De GAAR uit ATAD1 en *fraus legis* omvatten beide een soortgelijk motiefvereiste (dat aansluit bij het doel van een constructie) en een normvereiste (dat aansluit bij de wet vennootschapsbelasting).<sup>75</sup> Hierna worden deze vereisten op een rij gezet. De GAAR uit ATAD1 en daarmee de door het kabinet voorgestelde maatregel kent een aantal voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat een constructie of reeks van constructies is opgezet met als hoofddoel of een van de hoofddoelen om een belastingvoordeel te verkrijgen (het motiefvereiste). De tweede voorwaarde is dat een constructie of reeks van constructies het doel of de toepassing van het toepasselijke belastingrecht ondermijnt (het normvereiste). De derde voorwaarde vereist dat een constructie of reeks van constructies, alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking genomen, kunstmatig is (het kunstmatigheidsvereiste). Een constructie of een reeks van constructies wordt als kunstmatig beschouwd voor zover zij niet is opgezet op grond van geldige zakelijke redenen die de economische realiteit weerspiegelen. Het leerstuk van *fraus legis* is in de jurisprudentie ontwikkeld. Voor de toepassing van *fraus legis*

<sup>72</sup> Artikel 6, eerste lid, ATAD1.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35030, nr. 3, p. 14-15.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36603, nr. 8, onderdeel 6.

<sup>75</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit toetsingskader voor *fraus legis* ook een andere belastingwet kan zijn, omdat *fraus legis* niet is beperkt tot de vennootschapsbelasting.

zijn twee elementen van belang. Het eerste element vereist dat de handelingen als doorslaggevend oogmerk het vrijdelen van belasting hebben (het motiefvereiste). Het tweede element vereist dat deze belastingverijdeling in strijd komt met doel en strekking van de wet (het normvereiste). *Fraus legis* kent in tegenstelling tot de maatregel in ATAD1 geen afzonderlijk kunstmatigheidsvereiste, maar de zakelijke redenen die in de GAAR uit ATAD1 relevant zijn voor de vaststelling van kunstmatigheid zijn eveneens relevant bij de beoordeling van het motiefvereiste bij de toepassing van *fraus legis*.<sup>76</sup>

De heer Stultiens vraagt of er ook een generieke antimisbruikbepaling in andere wetten moet worden toegevoegd en wat de voor- en nadelen van het wettelijk verankeren van *fraus legis* in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) zou zijn. Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om voor andere belastingmiddelen een wettelijke generieke antimisbruikbepaling op te nemen. *Fraus legis* is een reeds lang bestaand en breed bekend antimisbruikleerstuk uit de jurisprudentie en is als jurisprudentieleerstuk effectief. Naar de mening van het kabinet heeft *fraus legis* door haar open normen die passen bij een generieke antimisbruikmaatregel een voldoende afschrikkende werking. Deze open normen zijn door de rechter ontwikkeld en worden in concrete gevallen uiteindelijk door de rechter uitgelegd en toegepast. *Fraus legis* is een rechtsgrond in de zin van artikel 8:69, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat de feitenrechter die rechtsgrond ambtshalve in ogenschouw moet nemen. De Hoge Raad past dit op analoge wijze toe in cassatieprocedures.

De heer Stultiens constateert dat een nieuwe antimisbruikbepaling wordt voorgesteld en vraagt waarom het voor de wetgever lastig blijft om misbruik te beëindigen. Bij belastingontwijking gaat het doorgaans om structuren of transacties die volgens de letter van de wet legaal zijn, maar die (mede) gericht zijn op het verkrijgen van een belastingvoordeel, terwijl dit belastingvoordeel niet beoogd is door de wetgever. De wetgeving, de uitleg daarvan in de jurisprudentie en de vormen van ontwijking ontwikkelen zich voortdurend. Om dezelfde redenen ontwikkelen zich ook specifieke en generieke antimisbruikbepalingen en de uitleg daarvan in de jurisprudentie. Het is naar de mening van het kabinet niet realistisch om met een concrete wettelijke bepaling alle vormen van misbruik die zich thans voordoen of zich in de toekomst voor zouden kunnen doen, aan te pakken.

#### *Accijns*

De heer Flach stelt dat belastingen kunnen worden gebruikt om te sturen op keuzes van mensen en dat in het belastingstelsel vaak gebruik wordt gemaakt van inflatiecorrectie. Hij vraagt of het klopt dat dit voor tabaks- en alcoholaccijns niet het geval is en of tabak en alcohol daarom dus jaarlijks relatief goedkoper worden. Het klopt dat de accijns op tabak en alcohol niet jaarlijks wordt geïndexeerd. Wel vinden incidentele accijnsverhogingen plaats. Zo is zowel de tabaks- als de alcoholaccijns verhoogd via het Belastingplan 2024. Als de accijns op tabak en alcohol in een jaar niet wordt verhoogd met tenminste de indexatie, kan de accijnsdruk op deze producten relatief afnemen. Dit betekent echter niet automatisch dat tabak en alcohol relatief goedkoper worden. De prijs van deze

<sup>76</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35030, nr. 3, p. 14-15.



producten bestaat namelijk slechts voor een deel uit accijns. Of de producten daadwerkelijk relatief goedkoper worden, hangt af van de marktprijs.

#### *Wijzigingen in voorwaarden voor internationale waardeoverdracht van pensioen*

De heer Stultiens vraagt of het loslaten van de tot nu toe geldende strenge beperkingen bij waardeoverdracht van pensioenen naar het buitenland, niet gaat leiden tot routes om belasting te ontwijken. Op dit moment zijn er geen potentiële routes bekend waarbij pensioen wordt overgedragen naar het buitenland om deze daar tegen gunstige fiscale condities af te kopen (en dan al dan niet weer terug te keren naar Nederland). Zoals ook bij Kamerbrief van 22 december 2023 over de arresten van het Hof van Justitie EU is toegelicht, is het echter niet uit te sluiten dat met het loslaten van een aantal van de voorheen geldende strenge voorwaarden, bepaalde routes worden gezocht om belasting te ontwijken.<sup>77</sup> Om dit soort routes tegen te gaan, monitort de Belastingdienst de waardeoverdracht van pensioenen naar het buitenland. Hierbij wordt gemonitord naar welke landen de waardeoverdrachten plaatsvinden, om hoeveel waardeoverdrachten dit gaat en om welke kapitalen het gaat. Mocht blijken dat er toch routes ontstaan om pensioenen oneigenlijk af te kopen in het buitenland, worden dergelijke routes binnen de geschikte mogelijkheden hiertoe bestreden door de Belastingdienst. Hiervoor ligt het in de rede om conserverende aanslagen op te leggen en in te vorderen.

### **Wetsvoorstel wet Fiscale Verzamelwet 2025**

#### *Afschaffing 27-jaargrens eerstegraads bloed- en aanverwanten toeslagpartnerschap*

De heer Stultiens vraagt waarom het kabinet ervoor kiest van het advies van de Raad van State af te wijken en het voorstel voor de afschaffing van de 27-jaarsgrens voor toeslagpartnerschap in de Fiscale verzamelwet 2025 te laten. Een verzamelwetsvoorstel zoals de Fiscale verzamelwet is bedoeld voor maatregelen die technisch, redactioneel, of inhoudelijk van aard zijn en die beperkt zijn als het gaat om omvang, complexiteit en politieke gevoeligheid, zoals ook de Raad van State heeft aangegeven in haar advies. Naar het oordeel van het kabinet past de onderliggende maatregel gelet op de beperkte omvang en complexiteit ervan in het verzamelwetsvoorstel. Het knelpunt dat met deze voorgestelde maatregel wordt opgelost is al meerdere jaren genoemd en het afgelopen kabinet heeft de Kamer vorig jaar geïnformeerd over het voornemen deze maatregel te treffen en de benodigde wetgeving mee te willen laten lopen in de Fiscale Verzamelwet 2025<sup>78</sup>. De Tweede Kamer is op die manier ruimschoots voorafgaand aan indiening van dit wetsvoorstel geïnformeerd over de problematiek en de mogelijke oplossing, hetgeen bijdraagt aan een zorgvuldige parlementaire behandeling ondanks de snelheid van het betreffende wetstraject.

Met betrekking tot de grondrechten is in het nader rapport en in de aangepaste memorie van toelichting ingegaan op het onderscheid tussen eerstegraads bloed- en aanverwanten en andere samenwonenden. Met deze maatregel wordt geen nieuwe uitzondering gecreëerd, maar de reeds bestaande uitzondering op het toeslagpartnerschap voor eerstegraads bloed- en aanverwanten wordt uitgebreid.

<sup>77</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32043, nr. 629.

<sup>78</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1283.

Deze uitzondering kende een leeftijdsgrens van 27 jaar, welke leeftijdsgrens met de maatregel komt te vervallen. Daarmee wordt het onderscheid tussen meerderjarige kinderen vanaf 27 jaar en meerderjarige kinderen jonger dan 27 jaar weggenomen. Met deze maatregel wordt bovendien beter aangesloten bij bestaande partnerbegrippen in de sociale zekerheid. In de Participatiewet worden eerstegraads bloedverwanten bijvoorbeeld ook categorisch, dus zonder leeftijdsgrens, uitgezonderd van het begrip 'gehuwden'. Deze uitzondering komt voort uit het feit dat tussen ouders en kinderen een afhankelijkheidsrelatie bestaat of heeft bestaan, waaruit de samenwoning in de regel voortvloeit.<sup>79</sup> Omdat de samenwoning in die gevallen niet voortkomt uit een vrijwillige keuze, is het ongewenst als er negatieve financiële gevolgen voortvloeien uit de samenwoning. In lijn met deze overweging was de uitzondering op het toeslagpartnerschap reeds beperkt tot eerstegraads bloed- en aanverwanten, en niet tot andere familiale relaties. Deze maatregel verandert dat niet, maar lost enkel het onderscheid op dat in de huidige uitzondering werd gemaakt op basis van leeftijd.

De heer Stultiens merkt op dat de maatregel vragen oproept met betrekking tot het bredere kabinetsbeleid waarbij woningdelen, bijvoorbeeld om te gaan mantelzorgen, wordt ontmoedigd, door de gevolgen voor bijvoorbeeld toeslagen en de kostendelersnorm. Met betrekking tot de gevolgen voor toeslagen biedt de voorgestelde maatregel in eerstegraads familierelaties een oplossing, aangezien zij in geval van woningdelen niet langer partners zijn. Voor schrijnende gevallen rondom mantelzorg kunnen burgers (niet zijnde eerstegraads bloed- en aanverwanten) op grond van goedkeurend beleid voortkomend uit de hardheidsclausule een uitzondering aanvragen op het toeslagpartnerschap dat ontstaat door het samengestelde gezinnencriterium<sup>80</sup>. In de Participatiewet geldt ook bij mantelzorg in beginsel de kostendelersnorm. Als het gaat om vooropgesteld tijdelijk verblijf, crisissituaties of dreigende dakloosheid kan de gemeente echter via de Participatiewet<sup>81</sup> maatwerk toepassen en daarmee de geldende kostendelersnorm verhogen tot de oorspronkelijke norm. In het wetsvoorstel Participatiewet in balans<sup>82</sup> worden verschillende voorstellen gedaan om meer ruimte te creëren voor mantelzorg, waaronder het voorstel om in een situatie waarin de intensieve zorgbehoefte aanleiding is om samen te wonen, dit niet als een gezamenlijk huishouden aan te merken. Voor overige situaties is relevant dat per 1 januari 2023 de kostendelersnorm is gewijzigd, waarbij jongeren tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor hun huisgenoten. Het volledig afschaffen van de kostendelersnorm zou geen rekening houden met het vangnetprincipe dat ten grondslag ligt aan de bijstand. Met meerdere inkomens in een huishouden kan er sprake zijn van stapeling van uitkeringen binnen een huishouden. Dit ondergraaft het draagvlak voor het vangnet. In het regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet gaat verkennen wat de consequenties zijn als de kostendelersnorm wordt aangepast of afgeschaft en welk effect dit heeft op woningdelen. Recentelijk is de Tweede Kamer ook door de

---

<sup>79</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 32.

<sup>80</sup> Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 17 juli 2024, *Stcrt.* 2024, 23154 (Verzamelbesluit toeslagen)

<sup>81</sup> Artikel 18, eerste lid, Participatiewet.

<sup>82</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 582.

minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet woningdelen wil gaan stimuleren.<sup>83</sup>

### **Wetsvoorstel wet aanpassing Fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025**

De heer Vlottes vraagt onder verwijzing naar de nota naar aanleiding van het verslag waarom een tegenbewijsregeling niet zou werken bij de maatregel ter voorkoming van dubbel-BOR. Meer specifiek vraagt de heer Vlottes wat de gevolgen zijn voor de uitvoerbaarheid van de maatregel als de bewijslast bij de ondernemer wordt gelegd.

Dit zorgt voor extra uitvoeringslasten omdat de Belastingdienst dan met de gegevens die de belastingplichtige moet aanleveren zal moeten toetsen of geen sprake is van fiscale motieven. Het gegeven dat bewijslast de in eerste instantie bewijslast dan bij de belastingplichtige ligt, doet daar niets aan af. Bij een tegenbewijsregeling ligt de bewijslast in beginsel namelijk al bij de belastingplichtige.

De heer Vlottes vraagt hoe uitvoerbaar de bij nota van wijziging voorgestelde definitie van hybride aandelen, aandelen met kenmerken van zowel gewone als preferente aandelen voor de BOR en DSR ab.

De definitie van hybride aandelen is uitvoerbaar. De problematiek met betrekking tot de kwalificatie van hybride aandelen doet zich in slechts beperkte mate voor bij verzoeken om toepassing van de BOR of de DSR-ab. De bij nota van wijziging voorgestelde definitie betreft ook, in tegenstelling tot de eerder voorgestelde definitie, geen 'open norm', wat de handhaafbaarheid ten goede komt. In beperkt voorkomende gevallen zal de inspecteur echter wel vast moeten stellen welk gedeelte van het hybride aandeel voorrang heeft en dat gedeelte vervolgens voor doeleinden van de BOR en de DSR-ab als zelfstandig aandeel te beschouwen. In voorkomend geval zal de inspecteur dan moeten beoordelen of aan de specifieke voorwaarden voor preferente aandelen wordt voldaan. Ook kunnen zich waarderingsvraagstukken voordoen.

Ook vraagt mevrouw Maâtoug of ik het goed vind dat er zo'n substantieel bedrag naar de BOR gaat. De BOR is naar mijn mening een belangrijke regeling voor reële bedrijfsopvolgingen. Inherent daaraan is dat er een substantieel bedrag mee is gemoeid. Het Centraal Planbureau (CPB) trekt in de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten in 2022 heldere conclusies over de BOR, namelijk dat deze ondoelmatig is. Het vorige kabinet heeft het belang van de BOR voor bedrijfsoverdracht onderschreven maar ook vervolgonderzoek aangekondigd naar de beste manier om de gewenste verbeteringen in de BOR en DSR ab te kunnen realiseren. Dit heeft vervolgens geleid tot de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het voorliggende wetsvoorstel.

Vervolgens vraagt zij of ik bewijs heb dat een betalingsregeling onvoldoende zou zijn. Deze vraag is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Dit hangt namelijk samen met de vormgeving van een betalingsregeling. Voor welke periode na zo'n overdracht zou een betalingsregeling gelden en moet er gedurende die periode jaarlijks of pas na afloop worden betaald? Is sprake van geen rente, enkelvoudige

<sup>83</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1209.

of cumulatieve rente en welke hoogte heeft die rente? Moeten er zekerheden worden gesteld? Zijn er andere voorwaarden? Het is duidelijk dat hoe soepeler de voorwaarden van zo'n betalingsregeling zouden zijn, hoe meer deze in economisch opzicht gaat lijken op een bepaalde vrijstelling.

Vervolgens heeft zij een aantal vragen gesteld over het voorliggende wetsvoorstel. Het kabinet stelt voor de toegang tot de BOR en de DSR ab te beperken tot aandelenbelangen die ten minste 5% van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigen. Mevrouw Maâtoug vraagt waarom de 5% getoetst wordt op het niveau van de erflater of schenker en niet op het niveau van de verkrijger. Als de DSR ab niet van toepassing is, kan de ab-claim niet doorgeschoven worden naar de verkrijger van de aandelen. De box 2-inkomstenbelasting over de ab-claim wordt dan geheven van de erflater of schenker. Door de 5% te toetsen op het niveau van de erflater of schenker wordt voorkomen dat over een relatief groot belang afgerekend moet worden in box 2 van de inkomstenbelasting. Een dergelijke afrekening zou anders bijvoorbeeld plaatsvinden bij de schenker als de schenker zijn belang van 16% evenredig schenkt aan zijn vier kinderen. De voorwaarden voor de BOR en de DSR ab sluiten grotendeels op elkaar aan. Dat is de reden dat voor de BOR dezelfde toets wordt gehanteerd.

Mevrouw Maâtoug geeft aan zich af te vragen of de voorgestelde verkorting van de voortzettingstermijn van 5 jaar naar 3 jaar voor de BOR leidt tot een vermindering van de complexiteit. Door deze maatregel is een verkrijger minder lang gebonden aan de eisen die gepaard gaan met de voortzettingstermijn, waardoor de flexibiliteit in de bedrijfsvoering wordt vergroot en dus eerder een wijziging van bedrijfsactiviteiten of het aangaan van een joint venture kan plaatsvinden. Het kabinet verwacht dat de verkorting van de voortzettingstermijn naar drie jaar in samenhang met het vergemakkelijken van herstructureringen, de opvolger meer mogelijkheden geeft voor wijzigingen in zijn bedrijfsvoering. De primaire reden voor deze maatregel is dus niet complexiteitsreductie, hoewel dat zeker een aanvullend voordeel is. Het merendeel van de discussies over de voortzettingseisen heeft betrekking op de laatste drie jaren van de huidige termijn. De verkorting van de termijn met twee jaren zal naar verwachting een aanzienlijk gedeelte van de discussies met de Belastingdienst, bijvoorbeeld of een bepaalde herstructurering of wijziging van bedrijfsvoering in strijd is met de voortzettingseisen, doen wegvallen.

Daarnaast vraagt mevrouw Maâtoug om een nadere toelichting op de volgende in de memorie van toelichting op de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025 opgenomen passage. *"Het inkorten van de voortzettingstermijn van vijf naar drie jaar met ingang van 1 januari 2025 leidt naar verwachting tot een relatief beperkte toename in het oneigenlijk gebruik van de BOR. Door de inkorting nemen de financiële risico's die gepaard gaan met het opzetten van oneigenlijk gebruik routes namelijk af met een budgettaire derving tot gevolg."* Oneigenlijk gebruik is in deze context het gebruik van de BOR, terwijl geen sprake is van een reële bedrijfsopvolging. Er wordt dan (spaar)geld of ander vermogen omgezet in kwalificerend ondernemingsvermogen om de BOR te kunnen toepassen. Met ondernemingsvermogen wordt in het algemeen meer risico gelopen, dan met spaargeld en bepaalde beleggingen. Als de termijn waarin het

geld vastzit in kwalificerend ondernemingsvermogen korter is, wordt over een kortere periode financieel risico gelopen. Door de voortzettingseis te verkorten naar 3 jaar, wordt minder lang financieel risico gelopen. Naar verwachting zal dit leiden tot een relatief beperkte toename in het oneigenlijk gebruik van de BOR.

Mevrouw Maâtoug vraagt naar de redenen achter de opwaartse bijstelling van het budgettaire beslag van de BOR voor het jaar 2020. Bij het opstellen van de Miljoenennota 2024 werd het budgettaire beslag van de BOR voor 2020 geraamd op € 534 miljoen. Inmiddels zijn er realisaties over 2020 beschikbaar gekomen waardoor het budgettaire beslag in de Miljoenennota 2025 over 2020 bij is gesteld naar € 879 miljoen. In 2020 lag het budgettaire beslag van de BOR flink hoger dan in voorgaande jaren. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door enkele zeer omvangrijke erfenissen in 2020. In de ramingen voor navolgende jaren is gecorrigeerd voor deze naar alle waarschijnlijkheid incidentele uitschieters.

Mevrouw Maâtoug vraagt hoe het kabinet in het algemeen naar de schenk- en erfbelasting kijkt. Het kabinet vindt de schenk- en erfbelasting een rechtvaardige belasting. De rechtsgrondslag voor het heffen van schenk- en erfbelasting is het draagkrachtbeginsel. Het is rechtvaardig belasting te heffen over het vermogen dat iemand zonder inspanning ontvangt. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere draagkracht. Ook het buitenkansbeginsel levert een rechtvaardiging voor de schenk- en erfbelasting.

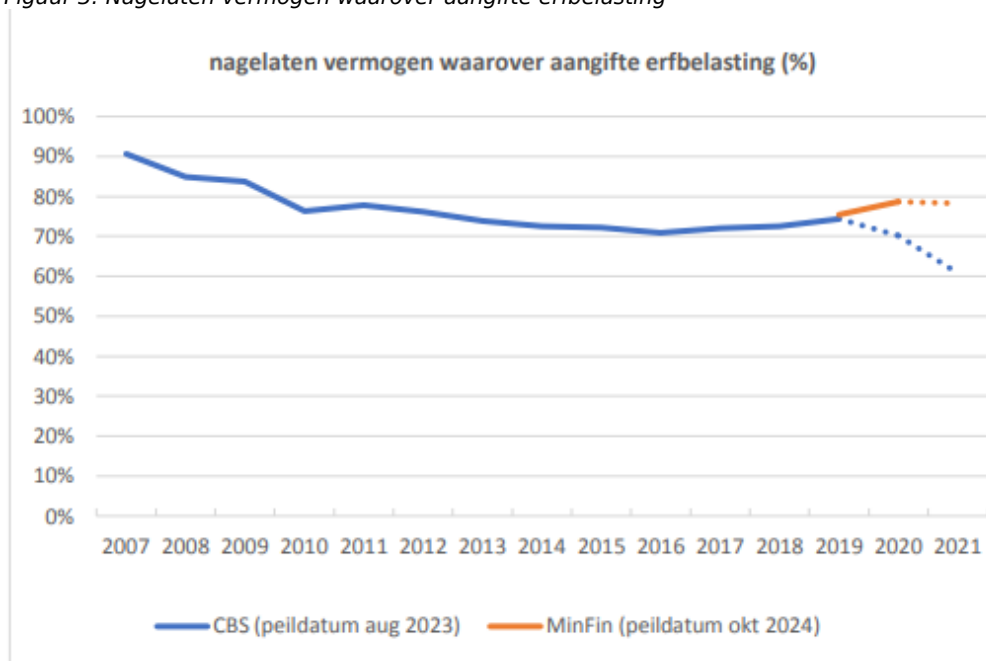
Mevrouw Maâtoug vraagt voorts of er een Kamerbrief toegezegd kan worden waarin gedetailleerd wordt ingegaan op het artikel in het tijdschrift Economisch Statistische Berichten (ESB) over ontwijking van de erfbelasting dat op 10 oktober 2024 verscheen. Ook de heer Vijlbrief vraagt naar een reactie op dit artikel. Ik ga graag nu al op dit artikel in. Kort gezegd klopt het uitgangspunt van het artikel niet en zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de analyse van de auteurs. De auteurs stellen op basis van CBS-gegevens dat de erfbelasting in de periode 2011-2021 in toenemende mate werd ontweken, omdat er over steeds minder nagelaten vermogen aangifte erfbelasting wordt gedaan (zie figuur 1). De auteurs schrijven de daling toe aan een gestegen ontwijking<sup>84</sup> van de erfbelasting en wijten dit aan een onderbezetting van de Belastingdienst. Bij het gebruik van de CBS-statistiek zijn de auteurs echter voorbij gegaan aan het feit dat de cijfers over de jaren 2020 en 2021 voorlopig zijn. Het duurt enige jaren voordat bij alle aangiften erfbelasting een definitieve aanslag is opgelegd. Vooral bij zeer vermogende personen neemt de afwikkeling van de erfenis en het opleggen van een definitieve aanslag een aantal jaren in beslag. Voorlopige cijfers over de aangiften schenk- en erfbelasting geven dus geen volledig beeld van de daadwerkelijke situatie. Dit is ook de reden waarom in een soortgelijke analyse voor het ambtelijk rapport "Belastingen in maatschappelijk perspectief" dat begin 2024 is gepubliceerd, de cijfers over deze jaren nog niet waren meegenomen.<sup>85</sup> De voorlopige CBS-data over 2020 en 2021 zijn gebaseerd op een raadpleging van de aangiftebestanden van de Belastingdienst in augustus 2023. Nadien zijn de aangiftebestanden over 2020 en 2021 verder gevuld. Een raadpleging van de aangiftebestanden door het

<sup>84</sup> De auteurs gebruiken 'ontwijken' (fiscaal geoorloofd), maar lijken 'ontduiken' te bedoelen (fiscaal niet geoorloofd).

<sup>85</sup> Zie ook Hoofdstuk 7 van het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief - Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, pagina 140 en 141.

ministerie van Financiën met peildatum 14 oktober 2024 leert dat er in de periode 2011-2021 geen sprake was van een steeds kleiner deel van het nagelaten vermogen waarover aangifte erfbelasting werd gedaan (zie figuur 3). Ook is er geen sprake van een verminderde capaciteit voor de Schenk- en Erfbelasting. Het aantal fte's binnen de afdeling Schenk- en Erfbelasting is de laatste jaren toegenomen, hetgeen ook geldt voor de werklust. Het uitgangspunt van het ESB-artikel klopt daarom niet.

Figuur 3: Nagelaten vermogen waarover aangifte erfbelasting



Toelichting bij figuur 3: Stippellijnen betreffen voorlopige gegevens. Het aandeel is berekend door het nagelaten vermogen waarover aangifte erfbelasting is gedaan te delen door het totaal aan nagelaten vermogen. De cijfers in de teller van deze breuk zijn afkomstig uit de aangiften erfbelasting. De cijfers in de noemer zijn betrokken uit de IB-aangifte van de overledenen in het jaar van overlijden.

Mevrouw Van Dijk vraagt of ik bereid ben nader onderzoek te doen naar de impact van de maatregelen, met name de maatregel om de toegang te beperken tot directe belangen van ten minste 5%. Volgens haar zijn veel effecten nauwelijks onderbouwd en ze geeft aan dat er vooral lijkt te zijn afgegaan op de ervaringen van de Belastingdienst. Ik verwacht dat nader onderzoek naar met name de impact van die maatregel geen nieuwe inzichten zal opleveren. Dit licht ik als volgt toe. Niet alleen de Belastingdienst heeft zorgen geuit, ook het CPB trekt heldere conclusies over de BOR in de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen in april 2022.<sup>86</sup> De BOR voldeed op onderdelen niet aan de eisen van het kabinet voor fiscale regelingen. Vervolgens heeft het toenmalige kabinet vervolgonderzoek laten doen met als doel de BOR en de DSR ab doelmatiger en beter uitvoerbaar te

<sup>86</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35925-IX, nr. 30 en bijlage. Notitie 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht' | CPB.nl. Kamerstukken II 2021/22, 35925-IX, nr. 30 en bijlage. Notitie 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht' | CPB.nl. Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 525.

maken en minder aantrekkelijk te maken voor onbedoeld gebruik. Over de daaruit voortvloeiende kabinetsvoornemens heeft het toenmalige kabinet de Tweede Kamer op 28 april 2023 geïnformeerd in de Voorjaarsnota 2023<sup>87</sup> en in de brief van 29 juni 2023.<sup>88</sup> Eén van de aangekondigde maatregelen betreft de maatregel tot beperking van de toegang tot de BOR en de DSR ab. Deze maatregel leidt ertoe dat ab-houders/aandeelhouders met een klein belang niet langer in aanmerking komen voor de BOR en de DSR ab. Met deze maatregel worden de BOR en de DSR ab beter toegespitst op de situaties waarvoor deze regelingen bedoeld zijn, namelijk te voorkomen dat bij reële bedrijfsopvolgingen de continuïteit van de onderneming in gevaar komt door belastingheffing. De BOR en DSR ab blijven toegankelijk voor aandeelhouders die vanwege de omvang van hun belang voldoende (ondernemers)risico lopen. De aandeelhouder-belegger (< 5%) wordt uitgesloten. Dit verbetert de doelmatigheid van de BOR en gaat constructies tegen. De maatregel gaat in per 1 januari 2026 en levert structureel € 22 miljoen op. In de nota naar aanleiding van het verslag is vermeld dat de reikwijdte van de maatregel wordt ingeschat op 65 gevallen per jaar. Natuurlijk kan deze maatregel van een verschillende appreciatie worden voorzien en verschillend worden gewogen.

Deze maatregel was dus al langer aangekondigd en bekend, in ieder geval vanaf 28 april 2023 en maakte deel uit van de internetconsultatie april 2024. Anticipatie was en is in veel gevallen mogelijk door de overdracht naar voren te halen en zo onder de huidige wetgeving te vallen. Het kabinet verwacht ook dat dit zal gebeuren. Voor aandelenoverdrachten die na 2025 plaatsvinden, kan rekening worden gehouden met de verschuldigde belasting.

De heer Flach vraagt of het risico bestaat op de constructie waarbij de aandeelhouder een belang in de werkmaatschappij gaat houden via een (eigen) houdstervennootschap. Op deze manier zou dan een direct belang van minder dan 5% omgevormd kunnen worden tot een indirect belang van minder dan 5%. Verwaterde indirecte belangen van minimaal 0,5% blijven immers kwalificeren voor de BOR en de DSR ab. Dat risico bestaat niet. Een voorwaarde voor toepassing van de verwateringsregeling is dat het indirecte belang van minder dan 5% uitsluitend mag zijn ontstaan door verwatering van het indirecte belang door vererving, overgang krachtens huwelijksvermogensrecht of schenking. Bij deze constructie is het belang echter een klein indirect belang geworden door het plaatsen van een houdstervennootschap boven de werkmaatschappij.

De heer Flach vraagt waarom aandelen op grond van het voorstel blijven kwalificeren voor de BOR en de DSR ab en lidmaatschapsrechten in een coöperatie niet. Hij vraagt of ik het voorstel op dit punt wil heroverwegen. Mevrouw Van Eijk vraagt hoe het uitsluiten van lidmaatschapsrechten in een coöperatie zich verhoudt tot de passage in het regeerprogramma dat het kabinet nadrukkelijk oog houdt voor de fiscale positie van boeren. In de Wet inkomstenbelasting 2001 worden lidmaatschapsrechten in een coöperatie gelijkgesteld met winstbewijzen. Winstbewijzen worden in het voorstel van het kabinet uitgesloten van de BOR en de DSR ab. Vanuit die gedachte worden lidmaatschapsrechten ook uitgesloten. Het kabinet zag onvoldoende dragende motivering om lidmaatschapsrechten niet uit

<sup>87</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36350, nr. 1, p. 44 en 45.

<sup>88</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570. Kamerstukken I 2022/23, 36202, Z.

te sluiten omdat deze relatief vaker voorkomen bij boeren, maar winstbewijzen wel uit te sluiten. Overigens zou het criterium 'minimaal 5% van het geplaatste kapitaal' bij lidmaatschapsrechten niet gehanteerd kunnen worden. Anders dan bij aandelen, is bij lidmaatschapsrechten van een coöperatie geen sprake van een nominale waarde en evenmin van een geplaatst kapitaal.

### **Wetsvoorstel wet aanpassing wet minimumbelasting 2025**

De heer Stultiens vraagt of belastingtegoeden het doel van de minimumbelasting ondergraven. Daarnaast vraagt mevrouw Van Eijk wanneer de Tweede Kamer de toegezegde brief over de minimumbelasting en fiscale regelingen kan verwachten. Het akkoord op de wereldwijde minimumbelasting (Pijler 2) is een belangrijke mijlpaal, omdat het een ondergrens stelt aan de belastingconcurrentie tussen staten. Om tot een internationaal aanvaarde standaard voor een minimumbelasting te komen was het nodig om consensus te bereiken. Dit gold eveneens voor de behandeling van (kwalificerende) belastingtegoeden (zogenoemde tax credits) ten aanzien van de effectieve belastingdrukberekening van Pijler 2. Om te voorkomen dat de verschillende financiële verslaggevingstandaarden bepaalde voor- of nadelen voor belastingplichtigen hebben is het IF, georganiseerd door de OESO, een kader voor belastingtegoeden overeengekomen. Dit is uitgewerkt in de administratieve richtsnoeren van juli 2023. Dit kader is volgens het IF nodig omdat, in tegenstelling tot overheidssubsidies, uit de financiële verslaggeving (het uitgangspunt voor de Pijler 2-regels) geen eenduidige en verplichte behandeling volgt voor belastingtegoeden. Niet alle belastingtegoeden worden onder de Pijler 2-regels aangemerkt als kwalificerende belastingtegoeden. Ook daaraan stellen de Pijler 2-regels voorwaarden. Alleen kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden en kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden worden als gelijkwaardig gezien als overheidssubsidies. Dit heeft tot gevolg dat onder de Pijler 2-regels deze belastingtegoeden, net als subsidies, worden behandeld als inkomen voor Pijler 2 (noemer van de breuk). De niet-kwalificerende belastingtegoeden<sup>89</sup> daarentegen hebben geen invloed op het inkomen voor Pijler 2, en zorgen dat het bedrag aan betrokken belastingen wordt verlaagd (teller van de breuk). Binnen dit internationaal raamwerk van de Pijler-2 regels dat door het IF is geïntroduceerd past een toenemend aantal landen daarom de fiscale regelingen aan, of introduceert nieuwe regelingen, zodat deze ook onder de Pijler 2-regels het gewenste beleidsdoel bereiken. In Nederland bestaat een fiscale stimuleringsmaatregel in de vorm van een kwalificerend belastinggoed op dit moment niet. Voor het einde van de maand zal naar beide Kamers de brief worden gestuurd over de minimumbelasting en fiscale regelingen.

Mevrouw Van Eijk vraagt het kabinet om de Kamer bij voortduring te informeren over de uitkomsten van lopende discussies binnen het Inclusive Framework (IF), georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), in het bijzonder als het gaat om de vraag of de Nederlandse implementatie in 2024 al voldoet aan de OESO-modelregels.<sup>90</sup> Op dit moment vindt

<sup>89</sup> Dit betreffen niet-kwalificerende restitueerbare belastingtegoeden, niet-kwalificerende verhandelbare belastingtegoeden en overige belastingtegoeden.

<sup>90</sup> OECD (2021), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing, Paris.



bij de OESO de zogeheten 'transitional peer review' plaats van de nationale implementaties van de inkomen-inclusiemaatregel en de binnenlandse bijheffing. Ook de Wet minimumbelasting 2024 (WMB 2024) in Nederland wordt aan deze 'peer review' onderworpen. Zodra de uitkomsten van deze 'peer review' bekend zijn, zal ik uw Kamer daarover informeren. Daarbij merk ik op dat de 'transitional peer review' een voorlopige beoordeling op basis van een 'self-assessment' inhoudt op grond waarvan een maatregel tot en met 31 december 2026 als kwalificerend wordt aangemerkt, uiteraard mits de implementatie voldoet aan de OESO-modelregels. Bij de OESO zal nog een uitgebreidere 'legislative peer review' volgen op grond waarvan de nationale implementaties voor onbeperkte tijd als kwalificerend zullen worden aangemerkt.

Mevrouw Van Eijk merkt op dat bij de invoering van de WMB 2024 is geraamd dat de minimumbelasting een opbrengst heeft van naar verwachting structureel € 466 miljoen en vraagt of deze raming nog actueel is. In het algemeen geldt dat ramingen van wetsvoorstellen definitief worden vastgesteld wanneer het wetsvoorstel wordt ingediend. Bij de invoering van de WMB 2024 is indertijd geraamd dat de minimumbelasting een opbrengst heeft van naar verwachting structureel € 466 miljoen. In het wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024 worden de resterende onderwerpen uit de administratieve richtsnoeren van februari en juli 2023 en enkele onderdelen uit de administratieve richtsnoeren van december 2023, waarvoor een wettelijke grondslag nodig is, opgenomen in de WMB 2024. Daarnaast worden enkele technische wijzigingen voorgesteld. Het wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024 bevat derhalve met name technische wijzigingen die naar verwachting geen wezenlijke invloed hebben op de werking van WMB 2024. Deze wijzigingen hebben daarom een nihil budgettair effect. Dit betekent dat de raming bij de invoering van de WMB 2024 (structureel € 466 miljoen) nog steeds actueel is.

Mevrouw Van Eijk vraagt om een nadere analyse van de Amerikaanse voorstellen de 'Defending American Jobs and Investment Act' en de 'Unfair Tax Prevention Act'. Verder vraagt zij om meer informatie over de potentieel negatieve consequenties voor het Nederlandse bedrijfsleven. De 'Defending American Jobs and Investment Act' is gericht tegen landen die een digitale dienstenbelasting invoeren of de onderbelastewinstmaatregel toepassen jegens Amerikaanse multinationals met als gevolg dat zij in die landen belasting zouden moeten betalen. Ingevolge de 'Defending American Jobs and Investment Act' zouden natuurlijk personen en ondernemingen uit die landen – op hun beurt – dan 5%, oplopend in vier jaar tot 20%, aan extra inkomsten- en bronbelasting moeten betalen over hun inkomen in de Verenigde Staten (VS). De 'Unfair Tax Prevention Act' is ook gericht tegen ondernemingen uit landen die extraterritoriale belastingen zouden opleggen aan Amerikaanse multinationals. De 'Unfair Tax Prevention Act' houdt een aanscherping in van de 'Base Erosion and Anti-Abuse Tax' (BEAT). Die aanscherping komt erop neer dat betalingen van een Amerikaanse vennootschap aan een verbonden vennootschap uit een van de landen die extraterritoriale belastingen zouden opleggen eerder door de aftrekbeperking op grond van de BEAT zouden worden getroffen. Indien deze voorstellen tot wet zouden worden verheven, zou dat nadelige gevolgen kunnen hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is in de VS. Echter, dat zou

dan het geval zijn als Nederland een bijheffing op basis van de onderbelastewinstmaatregel zou gaan heffen van vennootschappen in Nederland in verband met de laagbelaste winst van Amerikaanse vennootschappen. Als gevolg van de tijdelijke onderbelastewinstbijheffing veilighavenregel zal dat tot 1 januari 2026 meestal niet mogelijk zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alleen Nederland maar alle landen die de Pijler 2-regels hebben ingevoerd, waaronder alle EU-lidstaten, in beginsel door de genoemde voorstellen zouden kunnen worden getroffen. Of en in welke mate het daadwerkelijk zover komt, hangt af van een veelheid aan factoren en is daarom niet goed op voorhand in te schatten.

Mevrouw Van Eijk vraagt nog een keer te kijken naar het wetsartikel voor de delegatiebepaling ten aanzien van een omvangrijke materiële concurrentieverstoring in geval van een binnenlandse bijheffing. In het wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024 wordt voorgesteld om deze delegatiebepaling te verplaatsen van artikel 3.2 WMB 2024, dat ziet op het bedrag aan binnenlandse bijheffing, naar artikel 6.1, derde lid, WMB 2024, dat ziet op een afwijkende financiële verslaggevingsstandaard ingeval van een binnenlandse bijheffing. Om een afwijkende financiële verslaggevingsstandaard te mogen hanteren, is vereist dat – indien nodig – de gegevens zijn gecorrigeerd om elke vorm van materiële concurrentieverstoring te voorkomen. Omdat artikel 6.1, derde lid, WMB 2024 ziet op het hanteren van een afwijkende verslaggevingsstandaard ingeval van een binnenlandse bijheffing, zal mogelijk een andere, strengere definitie worden gehanteerd van ‘materiële concurrentieverstoring’ dan de (algemene) definitie in artikel 1.2, eerste lid, WMB 2024. Om die reden is de delegatiebepaling verplaatst naar artikel 6.1, derde lid, WMB 2024. Artikel 6.1, vierde lid, WMB 2024 ziet op de aanpassing van het kwalificerende inkomen of verlies indien sprake is van een materiële concurrentieverstoring en geldt niet specifiek in de context van de binnenlandse bijheffing. Het opnemen van genoemde delegatiebepaling in een nieuw artikel 6.1, vijfde lid, WMB 2024 zoals eerder is gesuggereerd door de VVD in het verslag<sup>91</sup>, zou niet leiden tot een andere uitkomst en zou ook niet per se logischer zijn.

Mevrouw Van Dijk vraagt wanneer er een mechanisme komt voor geschilbeslechting. Op dit moment wordt in OESO/IF verband gewerkt aan de verdere uitwerking van een geschilbeslechtingsmechanisme. De discussies hierover bevinden zich nog in een vroeg stadium waardoor nog geen uitspraken kunnen worden gedaan over de termijn waarop een dergelijk mechanisme in werking treedt.

### **Wetsvoorstel Belastingplan BES Eilanden 2025**

De heer Van Oostenbruggen vraagt hoe de staatssecretaris denkt over het op 1 april 2025 invoeren van de identificatieplicht voor werknemers op de BES-eilanden in plaats van op 1 januari 2025, met name om tegemoet te komen aan praktische zaken als de mogelijk lange aanvraagtermijn voor een identificatiebewijs voor diegenen die deze nu niet hebben.

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2024/24, 36609, nr. 5, blz. 6.

Op de BES-eilanden dient iedereen die in het bevolkingsregister van een van de openbare lichamen is opgenomen en 12 jaar of ouder is in het bezit te zijn van een geldige door het openbaar lichaam uitgegeven identiteitskaart.<sup>92</sup> Wie niet op de BES-eilanden woont, dient, om op de eilanden te worden toegelaten, te beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding.<sup>93</sup> Aangenomen mag daarom worden dat werknemers die op 1 januari 2025 op de BES-eilanden werkzaam zijn, beschikken over een geldig identiteitsbewijs.

De identificatieplicht leidt bij invoering eenmalig tot een hogere administratieve last voor de werkgever. Omdat de meeste werkgevers de identiteit van hun werknemers bij indiensttreding al hebben vastgesteld, is de verwachting dat deze eenmalig hogere administratieve last beperkt is. De meeste werkgevers hebben – overeenkomstig hetgeen al sinds jaren in het Handboek Loonheffingen BES wordt geadviseerd – de identiteit van hun werknemers al vastgesteld en bewaren al een kopie van het identiteitsbewijs bij hun loonadministratie.

Deze administratieve last is niet anders wanneer de datum van invoering van de maatregel wordt verschoven naar 1 april 2025. Bovendien bestaat dan ook het risico dat invoering op een ander moment dan 1 januari 2025 bij werkgevers en werknemers tot onduidelijkheid leidt. Wanneer gekozen wordt voor invoering op een later moment in het jaar kan dat bovendien tot uitvoeringsproblemen leiden, bijvoorbeeld wanneer op het – latere – moment van invoering de identiteit van een werknemer niet op de voorgeschreven wijze worden vastgesteld. In dat geval zou over een gedeelte van het kalenderjaar het anoniementarief niet en over een gedeelte van het jaar het anoniementarief wel van toepassing zijn.

Bovendien acht de Belastingdienst de maatregel bij invoering per 1 januari 2025 goed uitvoerbaar.

Het kabinet is, gelet op al het voorgaande, van mening dat een latere invoeringsdatum dan 1 januari 2025 voor deze maatregel niet nodig is.

De heer Grinwis merkt op dat in het wetsvoorstel Belastingplan BES-eilanden 2025 de uitvoering van zijn motie is opgenomen waarin wordt opgeroepen een systematiek te implementeren waardoor een stijging van het wettelijk minimumloon niet fiscaal wordt afgeroomd (bijvoorbeeld door het koppelen van de belastingvrije som aan het wettelijk minimumloon).<sup>94</sup> De heer Grinwis is van mening dat met de permanente koppeling van de belastingvrije som aan het wettelijk minimumloon op de BES-eilanden toch niet op de juiste manier uitvoering is gegeven aan deze motie omdat de maatregelen op gespannen voet staan met onder andere armoedebestrijding en de principes van een zorgvuldige fiscale beleidsvorming. Tegen die achtergrond vraagt de heer Grinwis hoe de bezwaren vanuit de BES-eilanden zijn gewogen in de besluitvorming hierover. Voorts wordt gevraagd hoe wordt aangekeken tegen de suggestie om de belastingvrije som uitsluitend toe te kennen aan minimuminkomens en lagere middeninkomens (in plaats van aan alle inkomens), bijvoorbeeld door de belastingvrije som af te bouwen naar nihil bij inkomens tussen 130%-160% van het minimumloon. De keuzes die in het wetsvoorstel Belastingplan BES-eilanden 2025 zijn opgenomen, zijn op drie momenten in 2024 met inwoners, belangenorganisaties en bestuurders van de BES-eilanden besproken. Op geen enkel moment zijn er

<sup>92</sup> Artikel 1a, eerste lid, Wet identiteitskaarten BES.

<sup>93</sup> Artikel 2r, eerste lid, onderdeel a, van de Wet toelating en uitzetting BES.

<sup>94</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 86.

zorgen geuit over de koppeling van de belastingvrije som aan het wettelijk minimumloon. Wel zijn bezwaren geuit over een aantal overige maatregelen. Deze bezwaren zijn uiteraard meegewogen bij dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel is dan ook op een belangrijk punt aangepast. Het kabinet is echter van mening dat de plannen in het huidige wetsvoorstel redelijk en gerechtvaardigd zijn. Niet alleen om een deel van de koppeling te dekken, maar ook om meer naar draagkracht te heffen. Zo worden bijvoorbeeld vooral hogere inkomens door de verlaging van de instap naar de tweede schijf in de inkomstenbelasting geraakt. Inkomens vanaf ongeveer \$70.700 gaan over het meerdere inkomstenbelasting betalen in de tweede schijf tegen 35,4% in plaats van 30,4%, maar door de hogere belastingvrije som zullen zij nog steeds minder belasting betalen dan in vergelijking met 2024 (het voordeel zal zo'n \$ 92 bedragen). In vergelijking met het jaar 2023, voor de forse verhoging van de belastingvrije som, waar vooral ook hogere inkomens van hebben geprofiteerd, gaan zelfs inkomens tot ruim \$ 91.000 er niet op achteruit. Ook de verhoging van het tarief van de opbrengstbelasting leidt evenmin tot een verlaging van het netto-inkomen van de ondernemers als bedoeld in de Kamerbrief van 3 april 2024.<sup>95</sup>

Het is voor het kabinet niet helemaal duidelijk op welke manier de belastingvrije som volgens de heer Grinwis moet worden afgebouwd (met betrekking tot bedragen en percentages). Wel kan worden opgemerkt dat een methode waarin de belastingvrije som stapsgewijs wordt afgebouwd voor vrijwel alle betrokkenen complex is. Zowel voor werknemers als werkgevers leidt het tot meer onduidelijkheid. Maar in het bijzonder voor de Belastingdienst in de BES-eilanden zou dit leiden tot een grote uitvoeringslast, onder meer omdat de IT-systemen behoorlijk moeten worden aangepast. Deze aanpassing kan naar verwachting niet tijdig, namelijk voor het einde van dit jaar, worden gerealiseerd omdat deze ook extern moet worden aanbesteed. Daarnaast is een dergelijke aanpassing niet in lijn met het uitgangspunt dat gehanteerd wordt bij het opstellen van fiscale wetgeving voor de BES-eilanden, die uitvoerbaar en zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Een generieke verhoging van de belastingvrije som in combinatie met een verhoging van het tarief voor hogere inkomens heeft eenzelfde effect; namelijk meer heffen naar draagkracht. Gelijktijdig is een dergelijke maatregel veel eenvoudiger en beter uitvoerbaar.

## **Wetsvoorstel beëindiging salderingsregeling**

### *Redelijke vergoeding*

De heer Bontenbal vraagt hoe ervoor gezorgd wordt dat energiebedrijven een redelijke terugleververgoeding geven.

Energiebedrijven zijn met het wetsvoorstel vanaf 2027 over alle aan hen teruggeleverde elektriciteit van actieve afnemers een redelijke vergoeding verschuldigd, dat wil zeggen een vergoeding die een afspiegeling is van de marktwaarde van de teruggeleverde elektriciteit. Het wetsvoorstel geeft nadere duiding en invulling van dit begrip redelijke vergoeding. 'Redelijk' betekent dat dit in een redelijke, evenredige verhouding moet staan tot de kosten en baten van het energiebedrijf dat de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer, en dat die vergoeding concurrerend is. Dat is expliciet opgenomen in de relevante bepalingen van de wet en biedt daarmee concrete criteria waar de Autoriteit

<sup>95</sup> Kamerstukken I 2023/24, 36418, P.

Consument en Markt (ACM) aan kan toetsen en op kan handhaven. De ACM beschikt over diverse handhavingsinstrumenten die zij kan inzetten.

Met betrekking tot het teruglevertarief vraagt mevrouw Kröger hoe een redelijk teruglevertarief wordt vastgesteld. Hoeveel zekerheid dit biedt voor de burger, hoe wordt voorkomen dat hierin allerlei bedrijfsrisico's worden ingeprijsd en over welke tijdsperiode het wordt vastgesteld.

Een redelijke terugleververgoeding is een vergoeding die een afspiegeling is van de marktwaarde van de teruggeleverde elektriciteit, dat wil zeggen een vergoeding die in een redelijke, evenredige verhouding staan tot de kosten en de baten voor het energiebedrijf dat de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer, en die concurrerend is. De burger kan er dus van uitgaan dat de vergoeding een afspiegeling is van de marktwaarde van de door hem teruggeleverde elektriciteit en niet onevenredig laag is gezien de kosten en baten voor het energiebedrijf. Daarnaast vereist het wetsvoorstel dat de kosten en voorwaarden voor het terugleveren transparant en redelijk zijn. Dit betekent dat niet zomaar willekeurige kosten of bedrijfsrisico's kunnen worden ingeprijsd. Het moet inzichtelijk zijn voor de klant welke kosten in rekening worden gebracht of worden ingeprijsd en het moet gaan om redelijke kosten in verband met het terugleveren. Bovendien mogen consumenten niet worden benadeeld enkel omdat ze zonnepanelen hebben en terugleveren, bijvoorbeeld door bepaalde algemene kosten enkel bij hen in rekening te brengen en niet bij andere eindafnemers. Dat is al in het voorstel voor de Energiewet geregeld. Het wetsvoorstel stelt voorts de eis dat marktpartijen hun aanbod op een zodanige wijze presenteren dat vergelijking met het aanbod van andere marktpartijen mogelijk is. Zo kan de burger dus ook vergelijken en een keuze maken uit het aanbod dat het beste bij hem past. Het wetsvoorstel geeft geen nadere invulling van de duur van de tariefperiode voor de redelijke vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit omdat er terugleveringsovereenkomsten verschillend kunnen worden vormgegeven.

De heer Bontenbal vraagt of amendementen die restricties aanbrengen in de teruglevertarieven in strijd zijn met de Elektriciteitsrichtlijn, gelet op de passage in de nota naar aanleiding van het verslag die stelt dat de Richtlijn hernieuwbare energie als uitgangspunt heeft een vergoeding voor teruggeleverde hernieuwbare elektriciteit die een afspiegeling is van de marktwaarde van de elektriciteit, en dat die geen ruimte biedt om af te wijken van de Elektriciteitsrichtlijn om een hoger minimum vast te stellen.

In hoeverre amendementen die restricties aanbrengen in de redelijke vergoeding in strijd zijn met de Elektriciteitsrichtlijn, zal afhangen van de vormgeving van de gestelde restricties. Beperkingen in de vrije prijsvorming voor leveranciers of marktdeelnemers die zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit afnemen van actieve afnemers, zoals concrete voorschriften ten aanzien van de hoogte of opbouw van de vergoeding of kostencomponenten, staan echter op gespannen voet met artikel 3, gelezen in samenhang met artikel 5, van de Elektriciteitsrichtlijn. Voorschriften ten aanzien van redelijkheid, transparantie en vergelijkbaarheid van het aanbod, zoals die zijn opgenomen in het wetsvoorstel, passen wel binnen deze kaders.

Ook de Richtlijn hernieuwbare energie heeft als uitgangspunt een vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit die een afspiegeling is van de marktwaarde van die

elektriciteit. Er kan rekening worden gehouden met andere voordelen op de lange termijn, maar dat betekent niet dat van het beginsel van prijsvorming op de markt, op basis van vraag en aanbod, en vrije prijsvorming voor leveranciers en marktdeelnemers kan worden afgeweken. De Richtlijn hernieuwbare energie vermeldt in dit verband dan ook de mogelijkheid van steunmaatregelen. Voor zover het gaat om een vergoeding boven de marktwaarde van de teruggeleverde elektriciteit is dit de aangewezen weg. Overigens zal daarbij ook moeten worden voldaan aan de Europese staatssteunkaders, is de eis van noodzakelijkheid en proportionaliteit van belang en kunnen marktpartijen of de toezichthouder hier niet over beslissen.

De heer Bontebal vraagt waarom de Elektriciteitsrichtlijn niet zou toestaan dat er een ondergrens wordt gesteld voor de redelijke vergoeding aangezien er voldoende ruimte voor concurrentie blijft.

De Elektriciteitsrichtlijn beoogt een concurrerende, op de consument gerichte, flexibele en niet-discriminerende elektriciteitsmarkt. In dat kader moeten lidstaten er onder meer voor zorgen dat elektriciteitsprijzen gebaseerd zijn op de marktwaarde (in overeenstemming met de feitelijke vraag en het feitelijk aanbod) en leveranciers en andere marktpartijen vrij zijn om hun prijzen te bepalen. Consumenten moeten vrije keuze hebben van leverancier of marktpartij aan wie ze terugleveren en leveranciers en andere marktpartijen moeten daadwerkelijk met elkaar concurreren. Het stellen van een ondergrens voor de vergoeding die een marktpartij aan een actieve afnemer moet betalen voor aan hem teruggeleverde elektriciteit knelt op twee punten met de Elektriciteitsrichtlijn. Het stelt een prijs voor elektriciteit die los staat van de marktwaarde van die elektriciteit en het beperkt marktpartijen in de vaststelling van de prijs voor aan hen teruggeleverde elektriciteit. Dat er nog concurrentieruimte overblijft voor marktpartijen kan deze inperkingen niet wegnemen.

Mevrouw Kröger vraagt waarom in het wetsvoorstel niet de bevoegdheid voor de ACM is opgenomen om een minimumvergoeding vast te stellen.

Het wetsvoorstel introduceert duidelijke criteria voor de redelijkheid van een vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit. Deze is een afspiegeling van de marktwaarde van die teruggeleverde elektriciteit, houdt rekening met de kosten en de baten voor de marktdeelnemer die de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer en is concurrerend. Dit geeft de ACM ook duidelijke criteria om aan te toetsen en zo nodig handhavend op te treden. Daarbij beschikt de ACM over diverse handhavingsinstrumenten die zij kan inzetten. Het daarbovenop regelen dat de ACM ook een minimumvergoeding kan opleggen aan een marktpartij als zij heeft geconstateerd dat die geen redelijke terugleververgoeding hanteert, is niet noodzakelijk om effectief te kunnen handhaven. Een dergelijke prijsinterventie is bovendien lastig verenigbaar met het vereiste uit de Elektriciteitsrichtlijn om marktgebaseerde elektriciteitsprijzen en vrije prijsvorming voor leveranciers en andere marktdeelnemers te waarborgen. De Richtlijn hernieuwbare energie staat geen uitzonderingen hierop toe. De Richtlijn hernieuwbare energie wijst, net als de Elektriciteitsrichtlijn, wel op de mogelijkheid van het inzetten van andere overheidsinstrumenten dan een overheidsingrijpen in de prijsstelling van leveranciers of marktdeelnemer, zoals steun of subsidiemaatregelen of het opleggen van openbare dienstverplichtingen. Dat is met name aan de orde als het

gaat om een vergoeding boven de marktwaarde van de teruggeleverde elektriciteit. Het is echter niet aan de ACM als zelfstandig bestuursorgaan of marktdeelnemers om over de inzet van dergelijke instrumenten en de daarvoor benodigde geldmiddelen te beslissen.

De heer Kops geeft aan dat de vergoeding niet redelijk is als deze niet concurrerend is. Hij vraagt de Minister om toe te lichten hoe dit er in de praktijk uitziet. Ook vraagt hij hoe het in de praktijk zal werken als de vergoeding niet concurrerend is, maar wel redelijk gezien de kosten en baten van de marktdeelnemer.

Een vergoeding is redelijk als deze in evenredige verhouding staat tot de kosten en baten van het energiebedrijf dat de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer, en als deze concurrerend is. Dit zijn dus de concrete criteria waar de ACM op kan toetsen en handhaven. Het is dus aan de ACM om te beoordelen of de vergoeding die een energiebedrijf aanbiedt aan beide voorwaarden voldoet. Indien dit niet het geval blijkt, beschikt de ACM over diverse handhavingsinstrumenten die zij kan inzetten.

Mevrouw Kröger vraagt naar de transparantie in de rekenmethode op basis waarvan de tarieven voor teruglevering worden vastgesteld.

Vooropgesteld, markten voor levering en teruglevering en de tarieven voor leveranciers of andere marktpartijen die elektriciteit afnemen van actieve afnemers niet zijn gereguleerd zoals de netbeheerders en de nettarieven. Voor netbeheer is er geen markt en kun je niet kiezen uit verschillende netbeheerders en is er daarom tariefregulering met door de ACM vastgestelde rekenmethodes. Voor levering en teruglevering is er wel een markt en zijn er diverse partijen actief waaruit consumenten kunnen kiezen. Een goed functionerende, concurrerende markt zorgt in principe voor prijsconcurrentie en een gevarieerd aanbod. Het wetsvoorstel vereist wel transparantie, zowel in de kosten en voorwaarden voor het terugleveren als met betrekking tot de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit. Die kosten en voorwaarden en de vergoeding moeten bovendien redelijk zijn. Dat betekent dat inzichtelijk en duidelijk moet zijn voor consumenten waar ze aan toe zijn. De marktdeelnemer moet dus bijvoorbeeld terugleverkosten zoals we die nu kennen als onderdeel van de prijs transparant weergeven. Het wetsvoorstel stelt bovendien de eis dat marktpartijen dit op een zodanige wijze presenteren dat vergelijking met het aanbod van andere marktpartijen mogelijk is. Zo kan de consument dus ook vergelijken en een keuze maken uit het aanbod dat het beste bij hem past.

De heer Kops vraagt hoe huishoudens inzicht krijgen in de redelijkheid van een vergoeding die ze krijgen om vervolgens aan de bel te kunnen trekken als ze denken dat er iets niet klopt. Wanneer en op basis waarvan kan de ACM nader onderzoek instellen en ingrijpen?

Het wetsvoorstel bepaalt nader wat een redelijke vergoeding is. Daarbij is van belang wat de marktwaarde is van de teruggeleverde elektriciteit, wat de kosten en de baten zijn voor het energiebedrijf dat de elektriciteit afneemt en wat het aanbod is van andere energiebedrijven voor teruglevering. Daarnaast stelt het wetsvoorstel transparantie-eisen. Marktpartijen moeten transparant zijn over de kosten die zij in rekening brengen of in de prijs voor teruglevering verdisconteren,

zodat dit inzichtelijk is voor consumenten. De kosten moeten ook redelijk zijn, dus bijvoorbeeld wel daadwerkelijk worden gemaakt en verband houden met het terugleveren, en niet enkel zijn bedoeld om consumenten met zonnepanelen te benadelen ten opzichte van andere eindafnemers. Consumenten moeten kosten en voorwaarden en de vergoeding voor teruglevering ook kunnen vergelijken met het aanbod voor teruglevering van andere marktpartijen. Met deze eisen aan transparantie en vergelijkbaarheid van het aanbod wordt het voor consumenten ook makkelijker om aan de bel te trekken als ze denken dat de vergoeding of de kosten en voorwaarden niet redelijk of niet transparant zijn. Het biedt tevens handvatten voor de ACM om het aanbod voor terugleveringsovereenkomsten te monitoren en eventueel nader onderzoek in te stellen als er signalen zijn dat het aanbod onvoldoende de marktwaarde van teruggeleverde elektriciteit weerspiegelt of onvoldoende concurrerend is. Ook kan de ACM onderzoek instellen naar aanleiding van klachten van huishoudens.

De heer Vermeer geeft aan dat hij een handhavinginstrument voor de ACM mist en vraagt of dat bewust is en waarom dit niet is opgenomen. De handhavinginstrumenten voor de ACM zijn opgenomen in het voorstel voor de Energiewet, in afdeling 5.4. De ACM kan een last onder dwangsom of een boete opleggen bij overtreding van voorschriften, of een bindende gedragslijn opleggen in verband met de naleving van voorschriften. Dat geldt ook voor naleving of overtreding van de wettelijke bepalingen voor levering en teruglevering. Voorts wordt verwezen naar het antwoord op de vraag van mevrouw Kröger over waarom geen bevoegdheid is opgenomen voor de ACM een minimumvergoeding op te kunnen leggen aan een energiebedrijf.

Mevrouw Kröger vraagt dat in het geval dat de stroomprijs op de spotmarkt het referentiekader is voor de redelijke vergoeding, hoe energiebedrijven dan geprikkeld worden om slimmer in te kopen en te verkopen dan op de spotmarkt. Bijvoorbeeld via rechtstreekse vraag/aanbod contracten zoals zon voor een koelhuis of koeling van een kantoor om de hoek. Energiebedrijven zijn vrij om op een andere manier te verkopen dan op de spotmarkt. Dat is uiteraard de (leverancier van de) inkoop van elektriciteit voor het koelhuis of de koeling van het kantoor ook. De (leverancier van de) inkoop van elektriciteit voor het koelhuis of de koeling van het kantoor kan ook kiezen voor de spotmarkt als dat goedkoper is. Energiebedrijven worden door die contractvrijheid altijd geprikkeld om zo goed mogelijk in te kopen en te verkopen, want dan kunnen zij immers hun klanten een zo gunstig mogelijke voorwaarden bieden en daarmee klanten winnen of behouden.

Mevrouw Kröger geeft aan dat onbalans ook een kans is voor energiebedrijven omdat deze ook handelen op de onbalansmarkt. Ze vraagt waar de baten van de onbalansmarkt nu neerslaan en in hoeverre deze betrokken worden bij de redelijke vergoeding.

Zowel de kosten als de baten van de onbalansmarkt slaan neer bij energiebedrijven. Naast een kans, is het dus ook een risico voor energiebedrijven. Als een energiebedrijf onbalans veroorzaakt krijgt hij de kosten om dat op te lossen doorberekend door TenneT. Als een energiebedrijf helpt de onbalans die is veroorzaakt door een andere energiebedrijf op te lossen, dan krijgt hij daarvan de



baten doorberekend door TenneT. De vergoeding moet in een redelijke, evenredige verhouding staan tot de kosten en baten van het energiebedrijf dat de elektriciteit afneemt van de actieve afnemer. Zowel de kosten als baten van de onbalansmarkt zullen hier dus bij betrokken worden.

#### *Terugleverkosten*

De heer Flach wil meer duidelijkheid scheppen voor consumenten ten aanzien van terugleverkosten en vraagt waar dit precies knelt met de Elektriciteitsrichtlijn. Het wetsvoorstel schept duidelijkheid voor consumenten ten aanzien van de terugleverkosten door te bepalen dat de kosten en voorwaarden voor het terugleveren (evenals de vergoeding voor teruggeleverde elektriciteit) transparant en redelijk moeten zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat marktpartijen transparant moeten zijn over de kosten die zij in rekening brengen of in de prijs voor teruglevering verdisconteren, zodat dit inzichtelijk is voor consumenten. Consumenten kunnen dit ook vergelijken met kosten en voorwaarden voor teruglevering bij andere marktpartijen. Het in rekening brengen van kosten die geen verband houden met het terugleveren of niet daadwerkelijk worden gemaakt, zal voorts niet redelijk zijn. Bovendien mogen consumenten niet worden benadeeld enkel omdat ze zonnepanelen hebben en terugleveren of ervan worden weerhouden om die aan te schaffen. Dat is al in het voorstel voor de Energiewet geregeld. Echter, het verbieden van het in rekening brengen of in de prijs verdisconteren van daadwerkelijke kosten in verband met het terugleveren, grijpt in op totstandkoming van elektriciteitsprijzen op de markt en de vrije prijsvorming voor leveranciers en marktdeelnemers die elektriciteit afnemen van actieve afnemers en staat daarmee op gespannen voet met de Elektriciteitsrichtlijn. Het kan er bovendien toe leiden dat de kosten elders neerslaan of dat marktpartijen zich terugtrekken omdat het niet rendabel is om terugleveringsovereenkomsten aan te bieden, waardoor er geen of een minder concurrerende markt ontstaat en de consument minder keuze heeft.

De heer Bontenbal vraagt hoe de volgende passage in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gelezen moet worden: 'Dit betekent dat het geheel van kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren en de vergoeding voor door een actieve afnemer teruggeleverde zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit, die wordt vastgelegd in de terugleveringsovereenkomst, transparant en redelijk moet zijn.' Dit, gelet op het feit dat bij een verbod op terugleverkosten leveranciers op andere wijzen kosten zullen doorberekenen.

De aangehaalde passage uit de memorie van toelichting gaat in op de twee aspecten van teruglevering die in het wetsvoorstel worden geregeld, te weten de kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren (artikel 2.34, zesde lid (nieuw)) en de redelijke vergoeding voor de teruggeleverde elektriciteit (artikel 2.34, zevende lid, (nieuw)). Zowel de kosten en voorwaarden voor het terugleveren als de redelijke vergoeding voor de teruggeleverde elektriciteit zijn onderdeel van de terugleveringsovereenkomst die een actieve afnemer met een marktdeelnemer sluit voor het terugleveren. Dit geheel vormt de 'prijs' voor teruglevering, als het spiegelbeeld van de prijs voor levering. Voor beide onderdelen geldt het vereiste van transparantie en redelijkheid. Dat betekent dat ook het geheel van beide onderdelen in de terugleveringsovereenkomst aan deze

vereisten moet voldoen en in onderlinge samenhang kan worden beoordeeld door de ACM in het kader van het toezicht.

In navolging daarop vraagt de heer Bontenbal of een leverancier onderscheid mag maken tussen actieve afnemers en andere eindafnemers.

De wet verbiedt niet in algemene zin dat leveranciers onderscheid maken tussen verschillende soorten afnemers. De wet stelt wel diverse eisen waaraan een onderscheid in bijvoorbeeld voorwaarden of prijzen kan worden getoetst en waaruit volgt dat niet ieder onderscheid is toegestaan. Zo stelt de wet dat de prijzen en de voorwaarden voor levering transparant en redelijk moeten zijn en dat de prijs niet onevenredig hoog mag zijn gezien de kosten van de leverancier en concurrerend moet zijn. Een onderscheid in prijzen of voorwaarden voor actieve afnemers en andere eindafnemers, zoals het in rekening brengen van bepaalde kosten, op niet-transparante en niet-objectieve gronden die niet in verhouding staat tot de daadwerkelijk kosten, past niet binnen dit kader. Daarnaast verbiedt de wet dat marktdeelnemers, waaronder leveranciers, een eindafnemer of een actieve afnemer ervan te weerhouden om 'actief' te zijn of te worden, zoals zelf elektriciteit opwekken met zonnepanelen en terugleveren, of om met meer dan één marktdeelnemer overeenkomsten te sluiten voor levering of teruglevering. De leverancier mag een eindafnemer of actieve afnemer ook niet benadelen omdat hij een van deze activiteiten onderneemt. Een onderscheid tussen actieve afnemers en andere eindafnemers dat in feite actieve afnemers op niet objectieve gronden benadeelt ten opzichte van andere eindafnemers of erop is gericht om eindafnemers ervan te weerhouden om zelf met zonnepanelen elektriciteit op te wekken, is dan ook niet toegestaan.

Mevrouw Kröger vraagt in hoeverre de kosten die nu als terugleverkosten worden opgevoerd worden verwerkt in de prijs van de redelijke vergoeding.

In het antwoord op de vraag van de heer Bontenbal (CDA) over de kosten en voorwaarden is nader ingegaan op het geheel van de 'prijs' voor teruglevering.

Mevrouw Beckerman vraagt of de Minister erkent dat het onwenselijk is als terugleverkosten blijven bestaan en vraagt wat de mogelijkheden zijn om het in rekening brengen van terugleverkosten te beperken.

Leveranciers mogen deze kosten in rekening brengen bij hun klanten met zonnepanelen, zolang deze kosten redelijk en transparant zijn. Met het beëindigen van de salderingsregeling zullen de gedeelde opbrengsten die samenhangen met de salderingsregeling per 2027 vervallen. Het kabinet is het met mevrouw Beckerman eens dat het onwenselijk is als deze kosten vanaf 2027 nog in rekening gebracht worden. Er zijn echter ook nog andere kosten verbonden aan teruglevering voor de marktdeelnemer die de zelfopgewekte elektriciteit afneemt van een actieve afnemer. De ACM heeft dit ook in haar onderzoek vastgesteld<sup>96</sup>. Het volledig verbieden van het doorberekenen van deze kosten staat op gespannen voet met Europese regelgeving. Hier is eerder op ingegaan bij het antwoord op de vraag van de heer Flach.

Mevrouw Kröger vraagt in hoeverre onbalanskosten door mensen met een dynamisch contract in rekening worden gebracht bij die groep mensen.

<sup>96</sup> ACM (2024). *Meerkosten van klanten met zonnepanelen voor energieleveranciers*.

Ook klanten met een dynamisch contract kunnen onbalanskosten veroorzaken voor leveranciers die die contracten aanbieden. Deze worden doorgaans verwerkt in een toeslag of premie bovenop het kale leveringstarief. De ACM en Energie-Nederland hebben afspraken gemaakt in de Gedragscode Consument en Energieleverancier om de consument goed voor te lichten over dynamische contracten en wat de risico's hiervan kunnen zijn.

Mevrouw Kröger vraagt of terugleverkosten alleen via een variabel bedrag per kWh of ook met een maandelijks vast bedrag in rekening mogen worden gebracht. Ook vraagt zij welke kaders de Minister meegeeft aan energiebedrijven met betrekking tot informatie-uitwisseling, transparantie en kosten. Het is aan de leverancier en de vormgeving van het contract of er sprake is van een variabel bedrag (per kWh) of maandelijks vaste hoogte voor de terugleverkosten (euro per maand). Het kabinet vindt het belangrijk dat consumenten het aanbod in energiecontracten goed kunnen vergelijken, ongeacht het type contract waarvan sprake is. Daarom is in het wetsvoorstel expliciet vereist dat de kosten en voorwaarden zodanig moeten worden gepresenteerd dat actieve afnemers de kosten en voorwaarden voor het terugleveren van verschillende marktdeelnemers die elektriciteit afnemen van actieve afnemers kunnen vergelijken. Op dit punt zijn de vereisten voor marktdeelnemers met betrekking tot (overeenkomsten voor) teruglevering gelijkgetrokken met de wettelijke vereisten in de Energiewet voor leveranciers met betrekking tot (overeenkomsten voor) levering. Ook is in het wetsvoorstel opgenomen dat de kosten en voorwaarden met betrekking tot het terugleveren transparant en redelijk moeten zijn. De ACM kan zo nodig handhaven als de kosten en voorwaarden van marktdeelnemers voor het terugleveren niet aan deze vereisten voldoen.

Meer grootschalige opslag zou volgens de heer Grinwis de onbalanskosten voor energieleveranciers omlaag kunnen brengen, en daarmee voor lagere prijzen kunnen zorgen voor huishoudens. Hij vraagt of de Minister bereid is om nog eens met de branche en de ACM om de tafel te gaan om de Kamer daarna te laten weten of ze bereid is nieuwe stappen te zetten.

In september 2023 heeft al een Bestuurlijk Overleg Batterijen<sup>97</sup> plaatsgevonden met onder andere de ACM en de branche waarin een aanpassing van de transporttarieven is besproken. Een nieuw overleg is op dit moment niet nodig. Eén van de belangrijkste uitkomsten van dit overleg was een nieuw, tijdsduurgebonden transportrecht (ATR85) voor alle aangeslotenen op het TenneT-net. Deze contractvorm is vooral interessant voor batterij-exploitanten. Met ATR85 accepteren aangeslotenen in ruil voor een korting van circa 50 procent dat zij een deel van het jaar – 15 procent van alle uren – door TenneT gevraagd kunnen worden om hun gebruik van het stroomnet te reduceren, wanneer dat helpt om congestieproblematiek op te lossen of te voorkomen. Zo borgt TenneT netcongestieneutrale aansluiting van grootschalige batterijen. In combinatie met time-of-use transporttarieven op het net van TenneT kan bij maximaal ontlastend gebruik van het net de korting op de transporttarieven oplopen tot 65 procent. Hiermee is een belemmering voor flexibele netgebruikers zoals batterijen

---

<sup>97</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 448.

weggenomen. De exploitant waar in de vraag naar verwezen wordt bouwt grootschalige batterijen in Nederland én België. Overigens heeft de ACM de exclusieve bevoegdheid om transporttarieven vast te stellen voor aangeslotenen, waaronder batterijen. Netbeheerders kunnen zelfstandig een voorstel doen bij de ACM voor een aanpassing van de nettarievenstructuur. De belangrijkste uitgangspunten voor de tariefstructuur zijn kostenreflectiviteit, bevorderen van systeemefficiëntie, transparantie en non-discriminatie.

*Terugverdientijd en impact van het wetsvoorstel op doelen hernieuwbare energie en ontwikkeling van het energiesysteem*

De heer Flach vraagt wat de verwachte terugverdientijd van negen tot zeventien jaar gaat betekenen voor de aantrekkelijkheid van de aanleg van zonnepanelen.

Het kabinet verwacht dat de uitrol van zonnepanelen de komende jaren minder stevig zal zijn dan in de afgelopen jaren, maar niet zal stilvallen.

Zonnepanelen blijven namelijk zorgen voor een aanzienlijke besparing op de energierekening gedurende de technische levensduur van circa 25 jaar. Hiermee blijven zonnepanelen lonen. Naast deze financiële component, kunnen mensen ook investeren vanuit duurzaamheidsoverwegingen of om de grip op de eigen energierekening te vergroten.

De terugverdientijd van een investering in zonnepanelen is afhankelijk van allerlei factoren, zoals de marktontwikkelingen, het verbruik, de opwek en het aandeel eigen verbruik. Rekening houdend met deze factoren komen Berenschot<sup>98</sup> en CE Delft en TNO<sup>99</sup> in hun recente onderzoeken uit op bandbreedtes van de terugverdientijd van respectievelijk 8 tot 15 jaar en 9 tot 17 jaar.

Zonnepaneelbezitters kunnen hierbij zelf de terugverdientijd flink verlagen door het eigen verbruik van zelf opgewekte elektriciteit te verhogen. Uit beide onderzoeken blijkt dat dit de belangrijkste factor is om de terugverdientijd te verlagen.

De heer Flach en mevrouw Beckerman vragen hoe de Minister ernaar kijkt dat huishoudens die recent geïnvesteerd hebben in zonnepanelen hun terugverdientijd ineens flink zien oplopen.

Mede door de salderingsregeling liggen er op bijna 3 miljoen woningen zonnepanelen. Circa 1,6 miljoen van deze huishoudens zullen hun investering al hebben terugverdiend voordat de salderingsregeling wordt beëindigd. Het overige deel van deze huishoudens heeft de panelen gedeeltelijk terugverdiend en kan te maken krijgen met een oplopende terugverdientijd. In hoeverre deze terugverdientijd oploopt is afhankelijk van meerdere factoren, zoals de marktontwikkelingen en het eigen verbruik. Zonnepanelen zullen echter ook vanaf 2027 blijven zorgen voor een besparing op de energierekening. Huishoudens kunnen deze besparing zo groot mogelijk maken door het eigen verbruik te verhogen. Hiermee kunnen zonnepaneelbezitters zelf de stijging van de terugverdientijd reduceren.

Mevrouw Kröger vraagt hoe de beëindiging van de salderingsregeling zich verhoudt tot het maatschappelijk belang van de uitrol van zonnepanelen op daken.

<sup>98</sup> Berenschot (2024). *Terugverdientijd na afschaffen salderingsregeling*.

<sup>99</sup> CE Delft & TNO (2024). *Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonne-energie*.

Mevrouw Beckerman vraagt of met de beëindiging van de salderingsregeling op veel daken geen zonnepanelen zullen komen.

Hoewel het kabinet de uitrol van zonnepanelen op daken verkiest boven andere ruimtelijke inpassing van zonnepanelen, is de uitrol van zonnepanelen op daken niet een doel op zichzelf. De salderingsregeling draagt bij aan overbelasting op het elektriciteitsnet en doet een groot beroep op de rijksfinanciën. De meerwaarde die de salderingsregeling zou hebben voor de voorkeursvolgorde van zonnepanelen voor de ruimtelijke inpassing (eerst zon-op-dak) staat niet in verhouding tot deze nadelen. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft bovendien aan dat voldoende uitbreiding van het elektriciteitsnet een randvoorwaarde is voor het stimuleren van extra zonnepanelen op daken om netcongestie te voorkomen.<sup>100</sup> Overigens blijven zonnepanelen ondanks de hogere terugverdientijd vanaf 2027 nog steeds lonen, zodat de uitrol van zonnepanelen op daken doorgaat.

Mevrouw Rooderkerk vraagt of de regering kan toezeggen om er alles aan te doen om de mensen die het afgelopen jaar hun baan of bedrijf in de zonnepanelensector verloren aan het werk te houden binnen de energietransitie.

Het is van groot belang dat de installatie van zonnepanelen wordt gerealiseerd door erkende installateurs. Door de forse groei van de vraag naar zonnepanelen door huishoudens is de afgelopen jaren het aantal installateurs navenant gegroeid. In de komende jaren zal de groei van het aandeel kleinschalige zon-PV installaties minder hard groeien dan in de afgelopen jaren. Naast de beëindiging van de salderingsregeling, zal ook afvlakking van de hoge elektriciteitsprijzen in 2022 zijn weerslag hebben op de groei van het aandeel kleinschalige zon-PV. Techniek Nederland verwacht echter dat de terugloop in interesse in de zonnepanelensector tijdelijk is, omdat zonnepanelen ook na de beëindiging van de salderingsregeling zich terugverdienen.

In het Meerjarenprogramma Klimaatfonds 2025 is een toekenning van € 7 mln en een reservering van € 15 mln gedaan voor de subsidieregeling praktijkleren. Dit ziet toe op het creëren van extra praktijkleerplaatsen in sectoren die benodigd zijn voor de klimaat- en energietransitie.

Mevrouw Kröger vraagt of de Minister blijft bij ambities groei zon op dak, wat dit wetsvoorstel doet met de doelstelling voor de uitrol van zon op dak en voor het doel van volledig duurzame elektriciteit in 2035. Voorts vraagt zij een reflectie van hoe de minister kijkt naar haar eigen doelen en hoe ze die rijmt met het afschaffen van salderen zonder enige zekerheid, enige garantie, enig aanvullend beleid? Hoewel met het voorliggende wetsvoorstel de groei van het aantal woningen met zonnepanelen minder sterk zal zijn dan in de afgelopen jaren, verwacht het kabinet dat mensen zullen blijven investeren in zonnepanelen. Dit zorgt voor een meer beheerste groei van het aandeel zon-op-dak, in het licht van de capaciteit van het elektriciteitsnet. De toekomstige groei van zonnepanelen dient dan ook gezien te worden langs de toekomstige elektriciteitsvraag en de capaciteit van het energiesysteem. Zon-PV is en blijft daarnaast een belangrijk onderdeel van de energietransitie. Tot nu toe heeft zon-PV steeds de verwachtingen overtroffen en de verwachting is dat de klimaatdoelstelling van 35 TWh hernieuwbare energie op land in 2030 wordt gerealiseerd en wordt overtroffen (KEV 2023: 39,4 tot 48,8 TWh

---

<sup>100</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2024). *Reflectie op voorstel voor inzet middelen uit Klimaatfonds in MJP 2025*.

in 2030). Door het beëindigen van de salderingsregeling is de verwachting dat de groei van met name kleinschalige zon-PV zal afvlakken. Maar met zonnepanelen opgewekte elektriciteit (en met name zon-op-dak) zal, ook na 2030, een belangrijke rol blijven spelen in de energietransitie om de verduurzaming van alle vraagsectoren mede mogelijk te maken. Hierbij is het belangrijk dat zon-PV wordt gerealiseerd daar waar er (flexibele) vraag is.

Mevrouw Kröger vraagt hoe de Minister kijkt naar de adviezen van het Expertteam Energie over klimaatneutrale wijken, het belang van zon op dak, ook gekoppeld aan warmte? Zij vraagt voorts of de regering deze visie ondersteunt en zo ja, hoe ze voornemens is om deze te verwezenlijken als de uitrol van zonnepanelen nu gaat stagneren?

Het rapport Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050 (geschreven door het Expertteam Energiesysteem 2050) onderschrijft het belang van het toewerken naar lokale energie systemen in woonwijken waarbij elektriciteit zoveel mogelijk lokaal wordt geproduceerd en geconsumeerd en waarvan buurtbewoners zelf profiteren (pag. 11). Dit rapport is opgesteld ter voorbereiding op het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) en in de uitwerking van het NPE is dit rapport tezamen met andere rapporten en de dialogosessies meegenomen.

Ook in de toekomst (en na 2030) zal zon op dak een belangrijke rol blijven spelen in de gebouwde omgeving. Hierbij is het belangrijk dat nu al wordt ingezet op het direct eigen verbruik van opgewekte zonnestroom en de realisatie van zon-pv parallel aan daar waar er (flexibele) vraag is. De salderingsregeling stimuleert deze ontwikkeling niet.

Met het beëindigen van de salderingsregeling kan worden toegewerkt naar het lokaal produceren en consumeren van opgewekte zonnestroom en daarmee het overnemen van de adviezen uit het rapport.

De uitrol van zon op dak zal in de komende jaren weliswaar minder sterk zijn dan in de afgelopen jaren, maar zal wel leiden tot een beheersbare groei die in relatie tot eigen verbruik en opbouw van het lokale energiesysteem in woonwijken kan worden gezien.

#### *Eigen verbruik en gevolgen voor netcongestie*

De heer Erkens vraagt hoe het kabinet huishoudens gaat helpen met het vergroten van het eigen verbruik op momenten dat de stroom opgewekt wordt. Het verhogen van het aandeel eigen verbruik vraagt om bewustzijn en het inspelen op de omstandigheden. Naast de voorlichting die door Milieu Centraal wordt gegeven aan huishoudens over hoe deze het eigen verbruik kunnen verhogen, start de overheid dit najaar met een campagne om bewustzijn te creëren en tips te geven over het gebruik van elektriciteit op het moment dat de zon schijnt. Ook kunnen technologische ontwikkelingen helpen bij het verhogen van het gelijktijdig eigen verbruik. Naar verwachting zorgt de beëindiging van de salderingsregeling voor een versnelling van deze technologische ontwikkelingen en van de benodigde gedragsverandering voor het verhogen van het eigen verbruik.

In navolging hierop vraagt de heer Erkens hoe het kabinet samen met netbeheerders en energieleveranciers gaat optrekken op dit vlak.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt er duidelijkheid geboden over de nieuwe situatie vanaf 2027. Zo krijgen alle partijen voldoende tijd voor een zorgvuldige voorbereiding op een situatie zonder salderingsregeling, waarbij er efficiënter zal worden omgegaan met de zelfopgewekte hernieuwbare elektriciteit. Ook na het aannemen van dit wetsvoorstel zal er regelmatig contact plaatsvinden met alle betrokken partijen, dus ook met netbeheerders en energieleveranciers, om een soepele overgang naar de nieuwe situatie vorm te geven. Hierbij zal ook het eigen verbruik meegenomen worden.

De heer Bontenbal geeft aan dat momenteel zo'n 30 procent van de zelfopgewekte elektriciteit direct zelf verbruikt wordt en dat stimulering nodig is om dat percentage te verhogen. De heer Flach vraagt wat het verhogen van het eigen verbruik betekent voor de terugverdientijd van zonnepanelen en of het kabinet voornemens is om een subsidieregeling in te zetten om het eigen verbruik te verhogen. De heer Bontenbal en de heer Grinwis doen de suggestie om de ISDE daarvoor te benutten en vragen welke mogelijkheden de Minister daarvoor ziet. Het verhogen van het gelijktijdig eigen verbruik is verstandig voor het ontlasten van het elektriciteitsnet en voor het verlagen van de energierekening. Volgens CE Delft en TNO komt de terugverdientijd van zonnepanelen uit op 8 tot 9 jaar als een huishouden het eigen verbruik verhoogd naar 60 procent.<sup>101</sup>

Met het beëindigen van de salderingsregeling zal er al een financiële prikkel ontstaan voor zonnepaneelbezitters om zelfopgewekte elektriciteit zoveel mogelijk zelf te verbruiken in plaats van terug te leveren aan het net. Hiermee bespaart de zonnepaneelbezitter namelijk het volledige leveringstarief, inclusief belastingen. Huishoudens kunnen hier zelf maatregelen voor nemen. Het kabinet ziet op dit moment geen mogelijkheden om de ISDE in te zetten. Milieu Centraal geeft voorlichting over hoe huishoudens het eigen verbruik kunnen verhogen.

De heer Erkens vraagt hoe het kabinet het beleid op het gebied van warmtepompen en hybride warmtepompen beziet om het eigen verbruik verder te laten toenemen.

In de voorlichting die Milieu Centraal biedt aan huishoudens wordt benoemd dat het opwarmen van het voorraadvat van een volledig elektrische warmtepomp op momenten dat de zon schijnt het eigen verbruik met 10 tot 20 procent toe kan laten nemen. Zonnepaneelbezitters kunnen dus de aanschaf van een volledig elektrische warmtepomp overwegen om het eigen verbruik te verhogen. Hierbij is het wel van belang om bewust om te gaan met het elektriciteitsverbruik. De overheids campagne die dit najaar wordt gestart is erop gericht om meer bewustzijn te creëren en tips te geven over het gebruik van elektriciteit buiten spitsmomenten en op het moment dat de zon schijnt

Mevrouw Kröger vraagt wie er verantwoordelijk is voor de neveneffecten van zon op dak: huishoudens, energieleveranciers, grootverbruikers of de overheid. Ook vraagt ze waarom de kosten nu volledig bij huishoudens worden neergelegd en of de minister voor de hand liggende alternatieven hiervoor voldoende onderzocht heeft, zoals het stimuleren van dynamisch gebruik voor grootverbruikers, lokaal energie delen en buurtbatterijen.

---

<sup>101</sup> CE Delft en TNO (2024). *Feitenbasis aanpassing salderingsregeling zonne-energie*.

Inmiddels liggen er op bijna 3 miljoen woningen zonnepanelen. Nergens is de elektriciteit die per persoon via de zon wordt opgewekt zo hoog als in Nederland. Zowel de voor- als de nadelen raken naast huishoudens ook andere partijen. De grote hoeveelheid hernieuwbare elektriciteit die hierdoor wordt opgewekt is bijvoorbeeld belangrijk voor de energietransitie. Tegelijkertijd brengt de grote hoeveelheid zonnepanelen ook uitdagingen met zich mee, zoals overbelasting van het elektriciteitsnet en een hoge derving van belastinginkomsten voor het Rijk. Deze kosten zijn dus ook relevant voor de maatschappij en worden niet uitsluitend verhaald via de energierekening van het huishouden. Kosten voor bijvoorbeeld de verzwaren van de elektriciteitsnetten worden in rekening gebracht bij alle afnemers.

Het beëindigen van de salderingsregeling is een belangrijke, maar niet de enige stap om deze uitgaven het hoofd te bieden. Het delen van energie wordt bijvoorbeeld makkelijker gemaakt door de Energiewet die van kracht wordt, nog ruim voordat dit wetsvoorstel van kracht wordt.

De Kamer wordt met regelmaat geïnformeerd over de Landelijke Aanpak Netcongestie (LAN), waarbinnen ook gekeken wordt naar maatregelen, ook voor bedrijven en instellingen, zoals de hier genoemde oplossingen. Bij de meest recente voortgangsrapportage LAN<sup>102</sup> is bijvoorbeeld uitgebreid ingegaan op decentrale opwek en verbruik.

De heer Kops vraagt of het mogelijk is het verminderde risico op overbelasting of onderspanning te kwantificeren. Daarbij verzoekt hij ook aan te geven tot welk niveau het eigen gebruik zal stijgen vanaf 2027 en wat hiervan het verwachte effect is.

Door het afschaffen van het salderen is er een grotere financiële prikkel om zonnestroom zelf te gebruiken. Op dit moment is het gemiddelde percentage eigen verbruik 30 procent, maar dit wordt naar verwachting daardoor hoger. Dit zal volgens netbeheerders leiden tot een verminderde druk op het laagspanningsnet door zonnepanelen in de wijk. Het precieze effect op de netcongestie is afhankelijk van de lokale situatie in de wijk, onder andere het aantal zonnepanelen en de lokale netsituatie zijn daarvoor relevant.

De heer Kops vraagt naar een appreciatie van de recent bekendgemaakte geeft resultaten van het Berenschot onderzoek in opdracht van Netbeheer Nederland over het slimmer gebruik van elektriciteitsnet door bijvoorbeeld het omzeilen van pieken. Ook de heer Vermeer vraagt hiernaar en of meer variatie ten aanzien van piek- en dalverbruik gewenst is, gelet op de verwachting dat het realiseren van een dergelijke wijziging nog jaren kan duren.

Netbeheerders hebben in het kader van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) dit onderzoek uitgevoerd voor een aanpassing van het nettatarief voor kleinverbruikers waaronder huishoudens. Komende maand verwacht het kabinet met een eerste appreciatie te komen van het voorstel van netbeheerders, dat op basis van dit rapport volgt. Bij deze appreciatie gaat het kabinet ook in op het bijbehorende tijdspad.

De heer Kops vraagt voorts of het terugleveren een recht blijft.

---

<sup>102</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29023, nr. 515.



Dat klopt. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een actieve afnemer het recht heeft om met zijn zonnepanelen opgewekte elektriciteit terug te leveren aan de leverancier van wie hij elektriciteit koopt.

*Vragen over zonnepanelen en verduurzaming van de huursector*

Mevrouw Roodekerk vraagt hoe het kabinet ervoor gaat zorgen dat ook op huurwoningen meer zonnepanelen komen en mevrouw Kröger vraagt welke maatregelen genomen worden om ervoor te zorgen dat de uitrol van zon op daken van sociale huurwoningen niet stilvalt. Tot slot vraagt de heer Flach in verband met het lopende onderzoek naar de mogelijkheden om de aanleg van zonnepanelen in de huursector aantrekkelijk te maken, waar het Kabinet onder aan de streep ongeveer uit wil komen en welke middelen hiervoor beschikbaar zijn?

Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag zal in het kader van de Nationale Prestatieafspraken worden bepaald of en welke doelen er aan de uitrol van zon-op-dak op daken van corporatiewoningen gesteld kunnen worden. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening spreekt daarover momenteel met de VNG, Aedes en de Woonbond over de herijking van de Nationale Prestatieafspraken. Het Kabinet streeft ernaar om het resultaat van die herijking af te ronden voorafgaand aan de Woontop die plaatsvindt aan het eind van het jaar.

De heer Grinwis geeft aan dat Aedes pleit voor een investeringssubsidie en vraagt waarom deze Minister niet dezelfde maatregel neemt.

Aedes is met als een aantal andere maatschappelijke partijen om een reactie gevraagd op het voorstel uit het hoofdlijnenakkoord om de salderingsregeling per 2027 te beëindigen. Naar aanleiding van dit voornemen van de regering stelde Aedes een aparte investeringssubsidie voor zonnepanelen in de huursector voor. Het onderzoeksinstituut TNO gaf eerder aan dat uit het oogpunt van doelmatigheid zonnepanelen in de huursector bij voorkeur niet via subsidie gestimuleerd zouden moeten worden, maar via een normering. Dergelijke beleidsopties kunnen worden meegenomen in het onderzoek dat de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening doet naar aanleiding van de motie Beckerman (SP).

Mevrouw Rooderkerk vraagt waarom dit kabinet niet kiest voor een aanpak om woningen in kwetsbare wijken massaal te verduurzamen en meteen die hoge energierekening aan te pakken.

Voor verschillende maatregelen wordt reeds gekeken hoe middelen terecht kunnen komen op de plek waar ze het hardst nodig zijn. Bijvoorbeeld via de lokale aanpak isolatie. Deze is erop gericht om juist in regio's met hoog risico op energiearmoede en lage energielabels in koopwoningen mensen te ondersteunen met het treffen van isolatiemaatregelen. Daarnaast is er vorig jaar in het voorjaarspakket aangekondigd dat er via de collectieve aanpak van kwetsbare dorpen en wijken extra geld beschikbaar is gekomen voor gemeenten met een relatief hoog aandeel koopwoningen met lage labels en lage inkomens. Op deze wijze wordt dus ingezet om dergelijke wijken te verduurzamen en zo de hoge energierekening structureel te verlagen.

De heer Grinwis vraagt als breder naar de verduurzamingsopgave voor deze sector wordt gekeken of het doel om in 2027 alle corporatiewoningen minimaal op label D te hebben steeds verder uit zicht raakt. Wat vindt de Minister van het idee om de bestemmingsreserve in de winstbelasting opnieuw open te stellen voor de verduurzamingsopgave?

In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) die in 2022 zijn gesloten is afgesproken dat corporaties alle woningen met een E-, F- of G-label uiterlijk in 2028 hebben aangepakt, met uitzondering van gemeentelijke, provinciale en Rijksmonumenten en voor sloop aangemerkte woningen, en met voorbehoud van instemming van de vereniging van eigenaren. De uitfasering van deze labels ligt op koers. Op dit moment spreekt de Minister van VRO met de koepelorganisaties van corporaties, gemeenten en huurders (Aedes, VNG, de Woonbond) over de herijking van de Nationale Prestatieafspraken. Hierbij wordt vooral voortgeborduurd op de vorige afspraken op het gebied van verduurzaming, maar is er ook ruimte voor eventuele aanpassingen of accentverschuivingen zoals eventuele afspraken over de uitrol van zon-op-dak op daken van corporatiewoningen. Het streven is om de herijking van de Nationale Prestatieafspraken af te ronden voorafgaand aan de Woontop die plaatsvindt aan het eind van het jaar. Woningcorporaties hebben op korte termijn voldoende middelen om volop bij te dragen aan de opgave. Mogelijk is het op (middel)lange termijn nodig om het verdienmodel van woningcorporaties verder te versterken om ook de toekomstige opgave aan te kunnen. Hiervoor zal dan wel dekking gevonden moeten worden. Maatregelen die toezien op het verlagen van de belastingdruk van woningcorporaties lopen bovendien altijd tegen een staatsteunvraagstuk aan. De Minister van VRO heeft de Kamer eerder in een brief geïnformeerd over de verschillende opties om de vennootschapslasten van woningcorporaties te verlagen.

Mevrouw Beckerman vraagt of het kabinet huurders gericht wil compenseren. Er loopt op verzoek van de Kamer onderzoek naar de effecten van de beëindiging van de salderingsregeling samen met Aedes en de Woonbond. Hierbij worden ook de effecten van de beëindiging voor de huurders betrokken. Dit onderzoek wordt voor het einde van het jaar afgerond. Mede in het kader van de Nationale Prestatieafspraken zal worden bepaald welke doelen er aan de uitrol van zon-op-dak op daken van corporatiewoningen gesteld kunnen worden. Hierbij wordt bezien of de uitrol van zonnepanelen afhankelijk is van het beschikbaar stellen van middelen. Ook wordt rekening gehouden met de doelen op het gebied van nieuwbouw, verduurzaming en betaalbaarheid voor huurders.

#### *Overige contractvoorwaarden en toegevoegde waarde overgangsregeling*

Mevrouw Kröger vraagt waarom er geen overgangsregeling is opgenomen in het wetsvoorstel.

Het kabinet acht een overgangsregeling voor het grootste deel van de contracten op de markt niet noodzakelijk. Reden hiervoor is dat leveranciers genoeg tijd hebben om te anticiperen op de beëindiging van het salderen per 2027 bij het aanbieden van energiecontracten. Er is alleen een kleine groep consumenten die dit jaar, voor inwerkingtreding van deze wet, een driejarig contract hebben afgesloten – en momenteel zonnepanelen hebben of deze nog voor 2027 laten installeren – te maken kunnen krijgen met een opzegvergoeding als zij het niet eens zijn met de wijziging van hun contractvoorwaarden en weg willen bij de

leverancier. In de Beleidsregel redelijke opzegvergoedingen vergunninghouders 2023 van de ACM is bovendien voorzien in een bepaling waarin staat dat consumenten bij bijzondere omstandigheden geen opzegvergoeding hoeven te betalen wanneer voortijdig wordt overgestapt bij een vast energiecontract (artikel 9). Het is aan de ACM om te beoordelen of het bij een dergelijk geval redelijk is om op grond van deze bepaling geen opzegvergoeding in rekening te brengen bij de consument. Daarbij zal zeker worden meegewogen dat consumenten door een dergelijke contractwijziging direct in hun portemonnee geraakt kunnen worden. Mocht het toch noodzakelijk blijken om nadere regels te stellen, dan kan dat via artikel 2.15, tweede lid, van het voorstel voor de Energiewet, waarin staat dat bij ministeriële regeling nadere regels gesteld kunnen worden over de voorwaarden en de hoogte van de opzegvergoeding.

Mevrouw Kröger vraagt waarom de Minister niet aanstuurt op modelcontracten met door de ACM gereguleerde tarieven, waar zonnepaneelbezitters voor kunnen kiezen als ze investeringszekerheid zoeken. In het wetsvoorstel Energiewet is voorzien in een nieuwe verplichting voor vergunning houdende leveranciers om een modelcontract aan te bieden met vaste tarieven voor bepaalde tijd (tenminste één jaar). Via het aangenomen amendement Erkens (VVD)<sup>103</sup> is geregeld dat dit modelcontract ook ziet op invoeding van elektriciteit. Het kabinet kan niet aansturen op modelcontracten met door de ACM gereguleerde tarieven, omdat dit niet strookt met het uitgangspunt van vrije prijsvorming in artikel 3, eerste lid, in combinatie met artikel 5, van de Elektriciteitsrichtlijn. De vergoeding voor invoeding van elektriciteit moet redelijk zijn. De ACM ziet hierop toe.

De heer Vermeer mist heldere afspraken over de opzegvergoedingen en vraagt hoe de Minister aankijkt tegen het standaardiseren van een vast bedrag per maand en een opzegtermijn van twee maanden. Wanneer een consument een energiecontract afsluit met vaste tarieven voor bepaalde tijd is het de bedoeling dat hij zijn afspraak nakomt en het contract uitzit. De leverancier houdt hiermee namelijk rekening bij de inkoop van energie en kan daarom scherpe tarieven aanbieden voor langere termijn met zekerheid. Wanneer een consument tussentijds wil overstappen, kan hij een energiecontract kiezen met variabele tarieven. Bij dit contracttype kan hij namelijk maandelijks kosteloos opzeggen. Wanneer een consument bij een energiecontract met vaste tarieven voor bepaalde tijd voortijdig opzegt, kan hij ook maandelijks opzeggen, echter geldt dan dat er een opzegvergoeding betaald moet worden. Een opzegtermijn van een maand is gebruikelijk bij duurovereenkomsten.

Mevrouw Kröger vraagt of het klopt dat het mogelijk is om twee verschillende contracten te hebben, een voor levering en een voor teruglevering. En of het ook mogelijk is om die bij twee verschillende energiebedrijven te hebben en je dus ook aan een ander energiebedrijf dan je eigen leverancier kunt terugleveren. Dat is inderdaad het geval. Het staat een consument vrij om zowel voor levering als voor teruglevering zelf een energiebedrijf te kiezen en dat hoeft niet dezelfde te zijn. Een ander energiebedrijf dan je eigen leverancier is echter niet verplicht

---

<sup>103</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36378, nr. 54.

om zelfopgewekte elektriciteit af te nemen en hiervoor een terugleveringsovereenkomst te sluiten.

Mevrouw Kröger vraagt voorts hoe het zit met gegevensuitwisseling tussen energiebedrijven als levering en teruglevering niet bij hetzelfde energiebedrijf zijn gecontracteerd. En hoe de transparantie voor klanten is geregeld. Het voorstel voor de Energiewet bevat in hoofdstuk 4 een uitgebreide regeling over het beheeren en uitwisselen van gegevens. De gegevensuitwisselingsentiteit fungeert als centrale spil, zowel voor het technische beheer als voor het waarborgen van de eenvoudige toegang tot deze gegevens voor eindafnemers. Onder het wetsvoorstel voor de Energiewet zal zowel levering als teruglevering apart worden gemeten. Bij huishoudens doet de distributiesysteembeheerder (DSB) dit en neemt deze gegevens als ‘registerbeheerder’ op in zijn dataregister(s). Als iemand op zijn aansluiting met twee afzonderlijke marktpartijen contracteert voor de levering en voor de teruglevering, dan krijgen beide marktpartijen toegang tot de noodzakelijke gegevens om bijvoorbeeld de factuur op te maken of balanceringsverantwoordelijkheid te kunnen dragen. Mede gelet op de privacyregelgeving hebben energiebedrijven geen directe toegang tot deze registers en wordt enkel verstrekt wat voor de uitvoering van de overeenkomst nodig is. Welke gegevens dit precies zijn wordt vastgelegd op het niveau van een ministeriële regeling onder de Energiewet. De klant zal van beide energiebedrijven die hij contracteert apart inzage krijgen in zijn verbruiks- of invoedingsgegevens en de eindfactuur. Daarnaast regelt de Energiewet ook dat de klant zelf inzage heeft in zijn gegevens, dus los van een gecontracteerde marktpartij. Op deze manier kan een eindafnemer altijd zelf het overzicht behouden.

#### *Proces*

Mevrouw Kröger vraagt of er een gedegen uitvoeringstoets en marktonderzoek is gedaan.

Gedurende het opstellen van het wetsvoorstel is door de ACM een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd en is door de Belastingdienst een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. De uitkomsten van deze toetsen zijn gezamenlijk met de indiening van het wetsvoorstel met de Kamer gedeeld. Verder is met meerdere marktpartijen en maatschappelijke partijen gesproken over de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling per 2027. Dit is uitgewerkt in bijlage 1 van de Memorie van Toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel.

Berenschot en CE Delft en TNO hebben in opdracht van respectievelijk Vereniging Eigen Huis en partijen uit de energiesector onderzoek gedaan naar de gevolgen van het beëindigen van de salderingsregeling. Beide onderzoeken baseren hun aannames op erkende, openbare bronnen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving en Milieu Centraal. Het kabinet onderschrijft het gebruik van deze data als bron.

De heer Vermeer vraagt of er meer tijd genomen kan worden voor de behandeling van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel wordt behandeld met het Belastingplan 2025 naar aanleiding van de aangenomen motie Bontenbal (CDA)<sup>104</sup>. Het kabinet is van mening dat het van belang is om snel duidelijkheid te bieden aan installateurs, consumenten, leveranciers, netbeheerders en alle andere betrokkenen. Daarnaast hebben leveranciers voldoende tijd nodig om hun systemen aan te passen voordat de beëindiging van de salderingsregeling per 2027 ingaat.

### **Box 3**

De heer Vlottes vraagt of de Staatssecretaris kan garanderen dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om per 2027 een nieuw box 3 systeem operationeel te hebben? Zoals aangegeven in mijn Kamerbrief van 20 september jl. over de stand van zaken toekomstig stelsel box 3 is het niet mogelijk om het toekomstige stelsel in de huidige vorm volledig te implementeren per 1 januari 2027. Daarom heb ik gevraagd te onderzoeken welke alternatieve invoeringsopties wel haalbaar zijn zodat samen met uw Kamer zorgvuldige besluitvorming over de opties kan plaatsvinden. Uitgangspunt van dit nog lopende onderzoek is dat per 1 januari 2027 een nieuw stelsel in box 3 wordt ingevoerd. Ik verwacht de uitkomsten van het onderzoek voor het eind van het jaar te kunnen delen.

Mevrouw Maâtoug refereert naar de tabel uit het antwoord op vraag 66 van de feitelijke Kamervragen bij de bijlagen van de Miljoenennota 2025 en vraagt naar de verdeling van de totale compensatie in box 3 naar inkomensgroepen. Deze tabel presenteert de verdeling naar inkomensgroepen voor het jaar 2025. Eerder is aangegeven dat deze verdeling illustratief is voor de andere jaren. Dat betekent dat het grootste deel van de totale compensatie als gevolg van de arresten in juni 2024 (€ 9,8 mld) volgens deze inschatting terecht komt bij beleggers met een hoog inkomen en een hoog vermogen: ongeveer de helft komt bij mensen die meer dan 3x modaal verdienen. Deze inschatting is hoogst onzeker en geeft een verwachting gebaseerd op historische rendementen. De werkelijke compensatie hangt sterk af van de rendementen die mensen daadwerkelijk hebben behaald of zullen halen. De compensatie naar aanleiding van het kerstarrest is al uitgekeerd en gedekt en is daarom geen onderdeel van deze analyse.

De leden Maâtoug, Vijlbrief en Dijk vragen waarom gekozen is de herstelbetalingen box 3 te dekken uit het koopkrachtdomein en niet binnen het vermogensdomein. Het kabinet zag zich in de zomer geconfronteerd met een forse financiële tegenvaller ten opzichte van het beeld waar in het Hoofdlijnenakkoord mee is gerekend. Het kabinet heeft bij de besluitvorming hierover een weging tussen de noodzaak van een gedegen financieel beeld en het realiseren van de gestelde ambities voor lagere lasten voor burgers en bedrijven. Het gekozen pakket vindt hier een balans in: de kosten van box 3 in 2025 en 2026 worden gedekt, en tegelijkertijd zorgen we voor een evenwichtige koopkrachtontwikkeling over de gehele kabinetsperiode, waardoor macro-economische tegenvallers minder snel tot een koopkrachtdaling zullen zorgen.

Mevrouw Maâtoug vraagt waarom het box 3 tarief lager is dan het box 1 tarief. Ik zou haar graag willen meenemen naar 2001, de invoering van IB 2001. Voor de

<sup>104</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36378, nr. 75.

belastingherziening 2001 kende Nederland een synthetisch belastingstelsel: al het inkomen uit arbeid en vermogen werd bij elkaar opgeteld en belast tegen een progressief tarief. Rente op spaartegoeden en dividendinkomsten van particulieren werden dus ook tegen het progressieve tarief belast. In 2001 is het boxensysteem ingevoerd in de inkomstenbelasting, bestaande uit - in beginsel - drie strikt van elkaar gescheiden inkomensboxen met een eigen stelsel van inkomensbepaling en tarief. In box 1 wordt het inkomen uit arbeid belast tegen een progressief schijventarief 32,9% / 36,85% / 42% / 52%. In box 2 werd het inkomen uit aanmerkelijk belang belast tegen een vlak tarief van 25% en in box 3 werd het forfaitaire rendement op spaar- en beleggingsvermogen belast tegen een vlak tarief van 30%. De invoering van het boxensysteem leek een grote stap op weg naar een zogenaamd duale inkomstenbelasting. Dit kwam door de nagestreefde neutraliteit ten aanzien van vermogensinkomen door de aangebrachte scheiding tussen inkomen uit arbeid (belast tegen een progressief tarief) en kapitaal (belast tegen een lager vlak tarief). In 2001 waren de meeste economen het erover eens dat kapitaal lager moest worden belast dan inkomen uit arbeid omdat kapitaal veel mobieler was dan arbeid. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet inkomstenbelasting 2001 beoogde neutraliteit voor inkomen uit verschillende vormen van vermogen en vlakke tarieven op inkomen uit vermogen. Progressie werd bereikt via belasting op inkomen uit arbeid. Dit gedachtegoed was begin deze eeuw gangbaar in veel westerse landen en met name Scandinavische landen. Het verschil tussen het box 1 en box 3 tarief (en het box 2 tarief) vindt dus zijn oorsprong in de Wet IB 2001. Geconstateerd kan worden dat in de loop van de tijd de tarieven in box 1 en box 3 naar elkaar zijn toegegroeid met per 2025 een schijventarief van 35,82%/37,48%/49,5% in box 1 en een vlak tarief van 36% in box 3.

Onder verwijzing naar kritiek vanuit de media op onder meer het verhoogd eigenwoningforfait en de Wet Excessief Lenen bij eigen vennootschap vraagt het Kamerlid Van Eijk of de staatssecretaris een inventarisatie kan maken van juridisch kwetsbare wet- en regelgeving en of de Kamer hierover geïnformeerd kan worden. Het Kamerlid Grinwis stelt in zijn bijdrage in het kader van box 3 de vergelijkbare vraag tegen welke andere heffingen nog meer bezwaar wordt gemaakt en welke juridische risico's daaraan verbonden zijn.

De Belastingdienst ontvangt op dit moment bezwaren tegen aanslagen inkomstenbelasting waarbij sprake is van een heffing op grond van het verhoogde eigenwoningforfait en/of de aanmerkelijkbelangheffing bij excessief lenen. Er wordt onder andere gesteld dat wegens hun forfaitaire dan wel fictieve karakter, deze heffingen op gespannen voet staan met het Europeesrechtelijke eigendomsrecht, andere verdragsrechten en/of rechtsbeginselen<sup>105</sup>. Op dit moment is het beeld dat het aantal bezwaren met betrekking tot deze heffingen een relatief beperkte omvang heeft (in de honderdtallen). Het kabinet acht voornoemde heffingen alsmede andere heffingen juridisch houdbaar. In antwoord op de vraag van Kamerlid Van Eijk, het opstellen van een inventarisatie van juridisch kwetsbare wet- en regelgeving is vanuit dit oogpunt niet zinvol. Voorts zou een dergelijke inventarisatie opgevat kunnen worden als een ongewenste oproep tot meer bezwaren.

<sup>105</sup> Art. 1 EP EVRM en art. 14 EVRM.

De heer Oostenbruggen heeft gevraagd wanneer het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) op het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 verwacht kan worden. Ook ik kijk uit naar het advies van de Afdeling. Aangezien het advies is aangevraagd in juni 2024, verwacht ik het dit najaar. Er moet in dit kader wel bedacht worden, dat het gaat om een geheel nieuw box 3-stelsel, hetgeen betekent dat een lijvig wetsvoorstel is voorgelegd. Ik kan mij dus voorstellen dat de Afdeling tijd nodig heeft om een gedegen advies uit te brengen.

Mevrouw Van Dijk vraagt in het kader van de stapeling van maatregelen voor vastgoedbeleggers of beleggers in sociaal vastgoed nog rendement kunnen halen. Daarbij vraagt zij of de huidige heffingssystematiek van box 3 wat betreft vastgoed nog verdedigbaar is in vergelijking met een mogelijk veel lagere heffing op basis van werkelijk rendement waarbij waardevermeerdering pas wordt meegenomen bij realisatie (vermogenswinstbelasting).

Onderzoeken laten zien dat er inderdaad sprake is van een stapeling van maatregelen en omstandigheden, zoals de gestegen rente, die het rendement van verhuurders negatief raakt. Dit zal per individuele verhuurder verschillen en hangt af van zaken zoals de wijze van financiering, de eigendomsstructuur en de beleggingshorizon.

Ten aanzien van box 3 wil ik allereerst opmerken dat box 3 een algemene fiscale maatregel voor natuurlijke personen is en niet specifiek gericht op vastgoedbeleggers. Daarnaast hecht ik er in het kader van box 3 waarde aan te benoemen dat particuliere beleggers die een woning in box 3 houden (sommige particuliere beleggers kiezen voor een structuur met een besloten vennootschap) straks gebruik kunnen maken van de zogenaamde tegenbewijsregeling. Naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 6 juni 2024<sup>106</sup> worden de huidige bepalingen voor box 3 aangepast. Op basis van deze jurisprudentie wordt het mogelijk gemaakt om voor de box 3-heffing het werkelijke rendement over het gehele box 3-vermogen bij de Belastingdienst aannemelijk te maken. Die mogelijkheid staat dan uiteraard ook open voor beleggers in gereguleerde huurwoningen die een lager rendement hebben gerealiseerd dan het forfaitair berekende rendement. In het kader van de tegenbewijsregeling tegen het forfaitair berekende rendement wordt uitgegaan van een breed inkomensbegrip, inclusief de positieve of negatieve waardeveranderingen van vermogensbestanddelen. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de werkelijke rente op schulden hoger is dan de forfaitair in aanmerking te nemen rente op schulden. Dit is in lijn met de arresten van de Hoge Raad van 6 juni jl.<sup>107</sup> Als vastgoedbeleggers een hoger rendement realiseren dan het forfaitair berekende rendement, hoeven deze beleggers de tegenbewijsregeling niet toe te passen. Zij betalen geen belasting over het volledige werkelijke rendement maar maximaal alleen over het forfaitair berekende rendement.

Met de introductie van het toekomstige stelsel voor box 3 kan worden overgestapt op een heffing over het werkelijke rendement van onroerende zaken via een vermogenswinstbelasting. Een dergelijke aanpassing vooruitlopend op de

---

<sup>106</sup> HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704, ECLI:NL:HR:2024:705, ECLI:NL:HR:2024:756, ECLI:NL:HR:2024:771, ECLI:NL:HR:2024:813.

<sup>107</sup> Zie hiervoor: HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704, r.o. 5.4.8 en r.o. 5.4.10.

introductie van het toekomstige stelsel voor box 3 is uitvoeringstechnisch niet mogelijk.

Het Kamerlid Van Dijk vraagt naar de gevolgen van de personele inzet en complexiteit van het pakket Belastingplan 2025 in samenhang met het rechtsherstel box 3. Gevraagd wordt of we modernisering kunnen versnellen als we fiscaal op onze handen gaan zitten en alleen het hoognodige doen. In verlengde hiervan vraagt het Kamerlid Grinwis of de Belastingdienst de hoeveelheid bezwaren voor wat betreft box 3 nog kan verwerken. De uitfasering van Cool:gen heeft de hoogste prioriteit in het IV-portfolio van de Belastingdienst. Dit betekent dat alle beschikbare capaciteit wordt ingezet op de modernisering, en er geen ruimte is voor nieuwe wetwijzigingen (afgezien van parameters) in de keten IH<sup>108</sup>.

In de Kamerbrieven van 15 april, 18 juni en 20 september jl. bent u geïnformeerd over de arresten die de Hoge Raad op 6 en 14 juni jl. heeft gewezen over box 3 en de impact hiervan op de Belastingdienst. Hierbij is aangegeven dat ervoor is gekozen om de herstelwerkzaamheden voor box 3 voorrang te geven. Ik heb uw Kamer op 14 oktober jl. geïnformeerd over de impact van de herstelwerkzaamheden box 3 op het IV-portfolio<sup>109</sup> van de Belastingdienst naar aanleiding van arresten die de Hoge Raad op 6 en 14 juni jl. heeft gewezen over box 3. Daarbij heb ik u tevens geïnformeerd dat ik ten aanzien van de invoering van de fiscale oplossing voor de alleenverdienersproblematiek, zoals opgenomen in het Pakket Belastingplan 2025, conform de eerdere toezegging vasthoudt aan de beoogde invoering per 2028. Omdat het bij de alleenverdienersproblematiek om de uitvoering van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep gaat en het mensen betreft die onder het sociaal minimum zitten, vind ik dat in deze specifieke situatie gewenst. Met deze aanpak wordt de noodzakelijke modernisering in de IH-keten zo snel mogelijk afgerond.

De Belastingdienst houdt op dit moment bezwaarschriften met betrekking tot box 3 aan, met uitzondering van bijvoorbeeld bezwaarschriften waarbij belanghebbende geen belang heeft of waarbij het bezwaarschrift buiten de 5-jaarstermijn wordt ingediend. De afhandeling van de andere bezwaarschriften zal gaan starten nadat het wetsvoorstel die het aanvullend herstel codificeert in werking is getreden en het formulier Opgaaf werkelijk rendement (OWR-formulier) door de Belastingdienst beschikbaar is gesteld. Belanghebbenden kunnen dan door middel van het indienen van het OWR-formulier hun bezwaarschrift motiveren.

## **Overig**

Het lid Maâtoug vraagt of ik de opvatting deel dat het niet zinvol is om behoud van fiscale regelingen te verdedigen met behulp van cirkelredeneringen. Als zij hierbij specifiek doelt op het continueren van de BOR, is mijn reactie dat het vorige kabinet naar aanleiding van de evaluatie van het CPB die kritisch was op het punt van de doelmatigheid van de BOR, maatregelen tot verbetering van onder andere de doelmatigheid van de BOR heeft aangekondigd en daar grondig onderzoek naar gedaan heeft. De resultaten van dat onderzoek zijn gepresenteerd in de brief

<sup>108</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, 32 140, nr. 183

<sup>109</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 31066, nr. 1429.



‘Uitkomsten vervolgonderzoek bedrijfsopvolgingsfaciliteiten’ die mijn voorganger op 23 juni 2023 naar uw Kamer heeft gestuurd. Vervolgens zijn die maatregelen opgenomen in de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het onderhavige wetsvoorstel. Er is dus voor gekozen de BOR te behouden, maar de regelingen wel te verbeteren en doelmatiger te maken. Meer in zijn algemeenheid staat in de brief ‘Kabinetsreactie evaluaties fiscale regelingen’ die ik 17 oktober jl. met uw Kamer heb gedeeld, dat dit kabinet doorlopend kijkt naar beleidsopties voor (negatief) geëvalueerde fiscale regelingen en regelingen die complex zijn voor de uitvoering en burgers. Zoals ook in de brief staat aangekondigd, ga ik de komende tijd samen met beleidsdepartementen aan de slag met het uitwerken van een breed scala aan beleidsmaatregelen. De Kamer wordt hierover uiterlijk in het voorjaar van 2025 geïnformeerd.

De heer Stultiens vraagt naar de lijst met belastingconstructies bij de Voorjaarsnota 2024 en of de constructies in de Voorjaarsnota 2024 en de Voorjaarsnota 2023 aangepakt worden en zo niet, wat het kabinet daaraan gaat doen. Onderstaande tabel laat zien welke constructies uit de bijlage bij de Voorjaarsnota 2023 respectievelijk de Voorjaarsnota 2024 zijn aangepakt met concrete maatregelen in het BP-pakket 2024, het huidige BP-pakket 2025 en andere fiscale wet- en regelgeving dit jaar. In bijlage 10 van de Voorjaarsnota 2024 ‘Opmerkelijke belastingconstructies’ staan al deze constructies uitgebreid beschreven. In die bijlage staat verder het ontwijken van heffing in box 3 via agiostorting in box 2 en terugkopen van bezittingen beschreven. Deze constructie wordt op dit moment nog onderzocht. Ten slotte wordt in deze bijlage de lucratiefbelangregeling genoemd die thans wordt onderzocht naar aanleiding van de motie Idsinga c.s. uit het dertigledendebat over extreem rijken op 4 april jl. In dit onderzoek staat de vraag centraal of en zo ja, op welke wijze, al dan niet geclausuleerd, een alternatieve vormgeving van deze regeling mogelijk en wenselijk is. Het voornemen is de resultaten van dit onderzoek vóór het Kerstreces met uw Kamer te delen.

*Tabel 5: lijst met belastingconstructies*

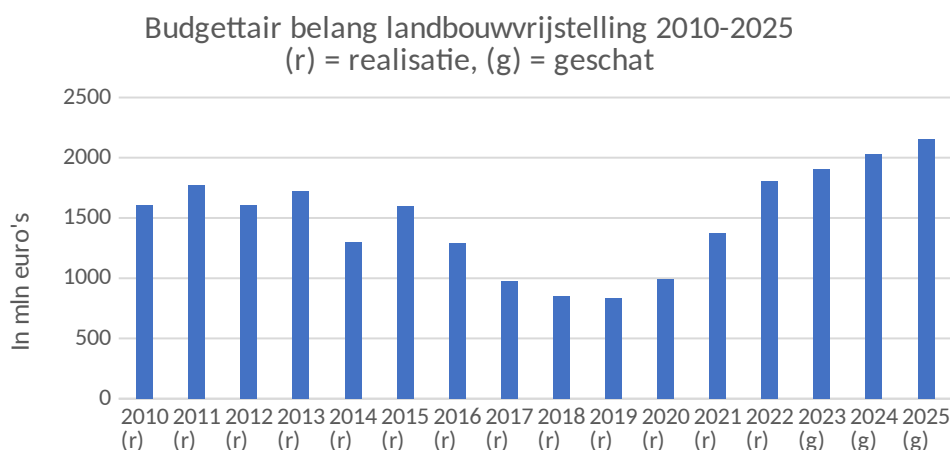
<b>Maatregelen in BP2024 - pakket</b>
1. Aanpak vastgoedaandelentransacties met overgangsrecht
2. Aan derden verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen in de BOR
3. Versterking aanpak dividendstripping
<b>Maatregelen in BP2025, FVW2025 en Eindejaarsbesluit 2024</b>
4. Antifragmentatiemaatregel generieke renteaftrekbeperring (aanpak opknipgedrag bij vastgoed bv's)
5. Aanpassing splitsingsvrijstelling (OVB)
6. Aanpassing van de kavelruilvrijstelling in de OVB
7. Diensten aan onroerende zaken (btw)
8. Belastingontwijking via niet reguliere afwikkeling van pensioenaanspraken in de bv

Mevrouw Maâtoug vraagt of de kosten van de landbouwvrijstelling sinds 2001 precies in kaart kunnen worden gebracht. Op basis van de data met betrekking tot

de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting kan het budgettaire belang van de landbouwwijstelling vanaf 2010 in kaart worden gebracht. De figuur hieronder geeft het budgettaire belang weer per jaar. In 2025 gaat het om een geschat budgettair belang van € 2.157 miljoen.

Dit betekent niet dat afschaffing van de regeling € 2.157 miljoen oplevert. Dit komt doordat zonder de landbouwwijstelling er een gedragseffect zal optreden. In dat geval zullen diverse fiscale regelingen zoals de doorschuiffaciliteit en de herinvesteringsreserve intensiever gebruikt worden. Het belastingafstel van de landbouwwijstelling zou dus gedeeltelijk omgezet worden naar belastinguitstel. Daarnaast zal de budgettaire opbrengst in het jaar van afschaffing door anticipatie lager uitvallen dan het huidige budgettaire belang en daarna traag opbouwen. Immers kunnen boekwinsten die nog niet onder de landbouwwijstelling zijn gebracht voorafgaand aan de afschaffing verzilverd worden. Ook kost het tijd voordat boekwinsten op agrarische grond weer aanwassen en grond daadwerkelijk (belast) van handen wisselt. Het voorgaande leidt ertoe dat, hoewel het budgettaire belang van de regeling in 2025 geraamd is op € 2.157 miljoen, de opbrengst bij afschaffing in het eerste jaar circa € 115 miljoen bedraagt (in prijzen 2024). Ingeval van een afschaffing met overgangsrecht (waarbij de waardeaan groei tot het moment van afschaffen onder de vrijstelling valt) daalt de verwachte opbrengst in het eerste jaar naar circa € 11 miljoen (in prijzen 2024).<sup>110</sup> In beide gevallen (met en zonder overgangsrecht) bouwt de opbrengst daarna langzaam op.

Figuur 4: Budgettair belang landbouwwijstelling 2010-2025



Mevrouw Maâtoug vraagt waarom het kabinet een half jaar wacht voordat het met een antwoord komt op de vraag of de landbouwwijstelling niet kan worden afgeschaft, nu dat uit de evaluatie blijkt dat de landbouwwijstelling geen doel meer dient, en niet meer doeltreffend en doelmatig is. Mevrouw Maâtoug vraagt voorts waarom de landbouwwijstelling niet is afgeschaft gezien de ondoeltreffendheid. In het hoofdlijnenakkoord is een taakstelling opgenomen van € 250 miljoen voor het afbouwen en aanpassen van (negatief) geëvalueerde

<sup>110</sup> Zie in dat kader Belastingen in maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, bijlage 6, fiche F01.

fiscale regelingen en constructies. Het kabinet heeft ervoor gekozen de besluitvorming over de invulling hiervan plaats te laten vinden in het voorjaar, zodat er een weloverwogen invulling kan worden gegeven. Mogelijke vervolgstappen rondom de landbouwvrijstelling zullen in het voorjaar zorgvuldig moeten worden afgewogen in samenspraak met de minister van LVVN. Hierin zal ook worden meegewogen dat de landbouwsector voor een grote transitie-opgave staat en uit de nieuwe Klimaat- en Energieverkenning van PBL blijkt dat het klimaatdoel voor 2030 niet wordt gehaald.

De heer Stultiens vraagt naar de mogelijkheden om informatieverstrekking onder de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen te verruimen.

Het kabinet onderschrijft het belang van goede informatievoorziening. Dit laat echter onverlet dat er nationaal en internationaal regels zijn die ervoor zorgen dat vertrouwelijke informatie van belastingplichtigen (burgers en bedrijven) wordt beschermd, en ervoor moeten zorgen dat belastingplichtigen niet terughoudend zijn in het delen van informatie met de Belastingdienst zodat het belang van goede belastingheffing geborgd blijft.

De fiscale geheimhoudingsplicht kan op dit moment in bepaalde situaties wringen met het recht van het parlement om te worden geïnformeerd. In februari 2024 is het rapport 'Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel' aan uw Kamer aangeboden.<sup>111</sup> Daarin wordt enerzijds ingegaan op het maatschappelijke belang van de fiscale geheimhoudingsplicht en anderzijds de wens om meer transparantie. In dit rapport wordt, met inachtneming van proportionaliteit, de mogelijkheid benoemd om het huidige beleid omtrent de fiscale geheimhoudingsplicht te verruimen door processuele informatie over een individueel belastingdossier openbaar te maken. Het kabinet zal de mogelijkheden hiertoe nader verkennen. Het rechtsvergelijkend onderzoek van het International Bureau of Fiscal Documentation, dat in december 2023 met uw Kamer is gedeeld, heeft tot inzichten geleid in de wijze waarop in andere landen wordt omgegaan met de fiscale geheimhoudingsplicht in relatie tot de inlichtingenplicht ten opzichte van het parlement.<sup>112</sup> Het onderzoeksrapport biedt beperkt aanknopingspunten voor aanpassing van het Nederlandse stelsel. Het Franse systeem, waarbij aangewezen leden van het parlement volledig toegang krijgen tot de gegevens van de Franse belastingdienst, leek mogelijke meerwaarde te bieden ten opzichte van het Nederlandse stelsel. Uit nader onderzoek is gebleken dat de toegevoegde waarde van het Franse systeem voor Nederland zeer beperkt is, omdat de aangewezen leden van het parlement zelf weer zijn gebonden aan een geheimhoudingsplicht.

De heer Stultiens vraagt naar een nieuw bedrag van ontdoken belastingen door Nederlandse huishoudens via belastingparadijzen, en hoe het gaat met de aanpak van het vinden van verhuuld vermogen. De heer Stultiens verwijst daarbij naar een publicatie van het CPB uit 2020,<sup>113</sup> waarin het Nederlandse verborgen vermogen wordt geschat op ongeveer 8,8% van het bbp in 2015, oftewel ongeveer 60 miljard

<sup>111</sup> *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel*, Rijksoverheid, 2024, p. 41.

<sup>112</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 31066, nr. 1324.

<sup>113</sup> Belastingontduiking en vermogensongelijkheid, CPB 2020.

euro. Deze cijfers waren afkomstig van Alstadsaeter et al. (2018)<sup>114</sup>, die het wereldwijde financiële vermogen in belastingparadijzen toewijzen aan individuele landen met behulp van statistieken over de eigenaren van deposito's in belastingparadijzen. Het percentage in Nederland is lager dan het internationale gemiddelde van 9,8% in 2015. Volgens het CPB zou dat verklaard kunnen worden doordat 80% van het Nederlandse vermogen onroerend goed of pensioenvermogen is. Het kabinet ziet geen aanleiding om aanvullend onderzoek te laten uitvoeren. In het programma Verhuld Vermogen werken de Belastingdienst, de FIOD en het OM samen om verholde vermogens in beeld te brengen en voor te zorgen dat hierover alsnog belasting wordt betaald. De omvang van het gecorrigeerde vermogen wordt echter niet systematisch op centraal niveau bijgehouden. Het programma Verhuld Vermogen rapporteert wel de bedragen aan totale belastingopbrengsten (incl. boete en rente). Deze bedroegen sinds 2018 ongeveer 1,4 miljard euro. Door de toename in de internationale uitwisseling van gegevens heeft de Belastingdienst steeds meer handvatten om verhuld vermogen te vinden. Sinds 2016 wordt bijvoorbeeld vanuit meer dan 100 landen structureel informatie gedeeld over het vermogen van Nederlandse belastingdiensten uit het buitenland door de invoering van de Common Reporting Standard (CRS). En op 13 november 2023 is de EU-richtlijn in werking getreden waarmee aanbieders van cryptoactivadiensten worden verplicht bepaalde informatie over hun gebruikers te rapporteren aan de belastingautoriteiten van de lidstaat waarin zij zijn geregistreerd (DAC8), waarna de gerapporteerde informatie wordt uitgewisseld met de relevante andere lidstaten. Het kabinet werkt momenteel aan het wetsvoorstel ter implementatie van DAC8.

Mevrouw Van Eijk en de heer Grinwis vragen of het kabinet de Kamer kan informeren over het vervolgtraject en het tijdspad inzake de gedifferentieerde verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. Zij verwijzen hierbij naar de aangenomen moties bij het Belastingplan 2024 en de contourenbrief. De moties waarnaar mevrouw Van Eijk en de heer Grinwis verwijzen, zijn allen afgedaan met de contourenbrief die op 26 april 2024 aan beide Kamers is toegezonden.<sup>115</sup> In de contourenbrief is een vijftal scenario's aan beide Kamers voorgelegd voor de omzetting van de huidige verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting, gebaseerd op het suikergehalte van de drank. Ten tijde van de verzending van deze brief was het vorige kabinet demissionair. In de brief is destijds aangegeven dat de keuze om over te stappen op een gedifferentieerde verbruiksbelasting aan de Kamer is, vanwege de nog te maken keuzes en de verscheidenheid in politieke wensen. Het nieuwe kabinet beraadt zich nog op de keuze of de omzetting naar een gedifferentieerde verbruiksbelasting wat haar betreft wenselijk is, en zo ja, welk scenario dan de voorkeur heeft. Er zijn veel aspecten die meespelen bij deze keuze, bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van een nieuw stelsel, de vraag of specifieke categorieën van dranken al dan niet moeten worden uitgezonderd (waarbij bijvoorbeeld gezondheids- en staatssteunaspecten meespelen) en de

<sup>114</sup> Alstadsaeter, Annette, Niels Johannesen, en Gabriel Zucman. 2018. Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. *Journal of Public Economics*, 162: 89-100.

<sup>115</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 186 en Kamerstukken I, 2023/24, 32793 (H) en 36418.

behandeling van de huidige koppeling van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken aan het minimumbedrag voor de bieraccijns.

Het kabinet informeert de Kamer dit najaar over de voortgang van de besluitvorming.

De heer Van Oostenbruggen vraagt hoe het kabinet aankijkt tegen de villataks en andere vormen van forfaitaire belasting. Ten aanzien van het (verhoogd) eigenwoningforfait in de eigenwoningregeling kan ik aankondigen dat deze opgenomen zijn in de strategische evaluatie agenda voor 2025. Dit betekent dat er op korte termijn onderzoek gedaan zal worden naar het eigenwoningforfait. Forfaits zijn geïntroduceerd om op een doelmatige wijze te komen tot een waardering of waardebeoordeling van een object van heffing. Het hanteren van een forfait is eenvoudiger dan het bepalen van de werkelijke waarde van een object van heffing. Wanneer de werkelijke waarde niet bepaald kan worden, kan een forfait zelfs het enige alternatief zijn. Forfaits dragen altijd bij aan de doelmatigheid van de belastingheffing, waarbij de mate waarin kan verschillen.

De heer Van Oostenbruggen vraagt waarom er een termijn van tien jaar gold voor de vermogenstoetsuitzondering voor letselschadevergoedingen, die per 1 januari 2024 is afgelopen. Mevrouw Van Dijk vraagt wat het kabinet vindt van het aflopen van deze uitzondering.

Bij letselschadevergoedingen die zijn vastgesteld voordat het kabinet aankondigde dat binnen de zorgtoeslag en het kindgebonden budget vermogensgrenzen zouden gaan gelden, kon geen rekening worden gehouden met het mogelijk verlies van deze toeslagen. Bij letselschadevergoedingen die later zijn vastgesteld kan hier wel rekening mee worden gehouden. Daarom heeft het kabinet bij de invoering van de betreffende vermogensgrenzen in 2013 ervoor gekozen om een vermogenstoetsuitzondering te maken voor de groep ontvangers van vergoedingen die zijn vastgesteld voordat bekend was dat vermogensgrenzen in de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zouden gaan gelden. Destijds is bij het vormgeven van de uitzondering gekozen voor een termijn van tien jaar. Dit is destijds ook met de betrokkenen gecommuniceerd. Bij het maken van nieuwe vermogenstoetsuitzonderingen is het standaardbeleid om een termijn te hanteren van tien jaar na ontvangst van het betreffende bedrag. Door het hanteren van deze termijn wordt een evenwicht gevonden tussen het voorkomen van grote financiële gevolgen voor ontvangers van bepaalde vergoedingen enerzijds, en het voorkomen van voortdurende uitzonderingen van bedragen waarvan de kans reëel is dat deze bedragen reeds zijn uitgegeven anderzijds. Daarmee wordt invulling gegeven aan het binnen de toeslagen leidende draagkrachtbeginsel, op basis waarvan het recht op een toeslag kan vervallen als een burger een stabiel vermogen heeft dat boven de voor die toeslag gehanteerde vermogensgrens ligt. Het kabinet is van mening dat met het hanteren van een tienjaarstermijn voor vermogenstoetsuitzonderingen, waaronder in het specifieke geval van letselschadevergoedingen, een goed uitlegbare balans is getroffen.

De heer Van Oostenbruggen vraagt waarom er geen vrijstelling van schadeloosstellingen uit hoofde van onrechtmatig overheidshandelen kan worden geregeld, terwijl groene beleggingen wel worden uitgezonderd van het vermogen dat meetelt in box 3. Daarnaast vragen de heer Van Oostenbruggen en mevrouw

Van Dijk of er wel een vrijstelling kan worden geregeld in het toetsingsinkomen en vermogen voor toeslagen bij dergelijke schade-uitkeringen. Ten slotte wordt gevraagd waar wel en niet rekening mee wordt gehouden bij het vaststellen van compensatieregelingen, zoals de hersteloperatie rondom WIA-uitkeringen. Wanneer schadeloosstellingen en schadevergoedingen in geld worden uitbetaald, ontvangen de gerechtigden daadwerkelijk een vergoeding op hun bankrekening. Hiervoor is het niet mogelijk om een uitzondering in box 3 te regelen. Voor zover het bedrag van een schadevergoeding op de peildatum van 1 januari in het bezit is van een belastingplichtige maakt dat geld onderdeel uit van de rendementsgrondslag in box 3. Het geld komt samen met andere geldmiddelen op een rekening terecht waarover de gerechtigde vrij kan beschikken. Het is daardoor niet af te bakenen welk deel van het saldo van een bankrekening samenhangt met de schadevergoeding en welk deel voortvloeit uit andere tegoeden. Dat geldt ook voor het in de jaren daarna volgen van de besteding van de schadevergoeding om te bepalen welk deel van het geld op een bankrekening is vrijgesteld en welk deel niet. Daarop een uitzondering in box 3 regelen is complex en een vrijstelling zou niet gericht vorm kunnen worden gegeven. Belangrijk daarbij is dat alleen het inkomen uit het vermogen wordt belast, de vergoeding zelf blijft intact. Groene beleggingen zijn een specifieke beleggingsvorm die op separate bankrekeningen worden gehouden en aan bepaalde wettelijke voorwaarden moeten voldoen. Dergelijke beleggingen worden door banken en financiële instellingen separaat gerenseigneerd aan de Belastingdienst en kunnen daarom precies worden onderscheiden van andere banktegoeden.

Voor zover de vragen zien op eenmalige schadevergoedingen, kan worden gesteld dat deze over het algemeen geen onderdeel uitmaken van het toetsingsinkomen en dus niet zorgen voor verlagingen van de hoogte van toeslagen die burgers ontvangen. Wel kunnen bedragen die worden ontvangen op basis van dergelijke schaderegelingen ertoe leiden dat burgers een vermogensgrens van een toeslag overschrijden. Om dit te voorkomen bestaan binnen de toeslagen verschillende vermogenstoetsuitzonderingen, zoals bijvoorbeeld voor compensaties of tegemoetkomingen ontvangen in de hersteloperatie toeslagen, voor vergoedingen aan nabestaanden van de MH17-ramp en nabestaanden van slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog. Per compensatieregeling wordt afzonderlijk door de ministerraad besloten of een vermogenstoetsuitzondering wenselijk is, zodat in alle gevallen een goede afweging kan worden gemaakt. Een generieke uitzondering voor schadeloosstellingen voor onrechtmatig overheidshandelen, waarbij geen rekening wordt gehouden met de aard, omvang en doelgroep van de regeling, is daarom niet wenselijk. Bij een kleine doelgroep kan bijvoorbeeld individueel maatwerk worden geleverd, dat voor de burger wenselijker is dan het moeten aanvragen van een vermogenstoetsuitzondering bij toeslagen. Ten slotte kan het voorkomen dat bij het bepalen van de hoogte van schadeloosstellingen al wordt meegenomen welk verlies van toeslagen er mogelijk kan ontstaan door ontvangst van de vergoeding. In die gevallen is geen aparte vermogenstoetsuitzondering voor toeslagen nodig, omdat de ontvangers van de vergoeding al zijn gecompenseerd voor mogelijk toeslagverlies. Voor welke vorm wordt gekozen, hangt af van de aard, omvang en doelgroep van de specifieke regeling.

Wat betreft de WIA-hersteloperatie zal – conform de motie van het lid Saris<sup>116</sup> – UWV niet zomaar (grote) nabetalingen doen, voordat duidelijk is welke gevolgen dit heeft in individuele situaties op bijvoorbeeld toeslagen. UWV werkt op dit moment aan een verbeterplan waarin ook zal staan hoe UWV de fouten gaat herstellen. In het verbeterplan zal ook aandacht zijn voor het effect op de toeslagen. In november ontvangt uw Kamer dit verbeterplan.

De heer Vijlbrief vraagt of we kunnen verwachten dat door de circulaire plastic heffing, plastic recyclen aantrekkelijker wordt dan plastic uit nieuwe grondstoffen. De circulaire plastic heffing maakt onderdeel uit van een bredere mix van normeren, stimuleren en beprijzen. Op dit moment wordt een impactstudie gestart om in kaart te brengen op welke manieren de plastic heffing kan worden vormgegeven en wat de beleidseffecten zijn. Hierin zal ook worden meegenomen of door de plastic heffing het recyclen van plastic financiële aantrekkelijker wordt dan plastic uit nieuwe grondstoffen. Naast de plastic heffing, worden mogelijke alternatieve beprijzingsmaatregelen voor het stimuleren van circulair plastic verkend. Op basis hiervan vindt bij Voorjaarsnota 2025 besluitvorming plaats.

De heer Vermeer vraagt waar een amendement dat ziet op het voorkomen van negatieve gevolgen die kunnen ontstaan bij het ontvangen van letselschadevergoedingen het best kan worden ingediend. Eenmalige letselschadevergoedingen maken over het algemeen geen onderdeel uit van het toetsingsinkomen dat voor bijvoorbeeld toeslagen wordt gebruikt om de draagkracht van een toeslagaanvrager te berekenen. Wel kan een letselschadevergoeding voor de grondslag in box 3 meetellen, waardoor een ontvanger bijvoorbeeld ook de vermogensgrens van de huurtoeslag, zorgtoeslag of het kindgebonden budget kan overschrijden en daarmee het recht op deze toeslag verliest. Bij het vaststellen van de hoogte van letselschadevergoedingen kan rekening worden gehouden met mogelijk toeslagverlies, waardoor ontvangers geen financieel nadeel ondervinden. Voor een specifieke groep ontvangers van letselschadevergoedingen uitgekeerd in of voor 2010 bestond een uitzondering op de vermogenstoets voor toeslagen, omdat bij de vaststelling van deze vergoedingen geen rekening kon worden gehouden met het feit dat het kabinet in 2013 nieuwe vermogensgrenzen voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zou introduceren, en dus nog niet het eventuele verlies van deze toeslagen meegewogen kon worden. Deze vermogenstoetsuitzondering gold voor de duur van tien jaar, en is daarom per 1 januari 2024 automatisch vervallen. Zoals in het antwoord op de betreffende vragen van de heer van Oostenbruggen en mevrouw van Dijk ook aangegeven is met het hanteren van deze termijn een evenwicht gevonden tussen het voorkomen van grote financiële gevolgen voor ontvangers van bepaalde vergoedingen enerzijds, en het voorkomen van voortdurende uitzonderingen van bedragen waarvan de kans reëel is dat deze bedragen reeds zijn uitgegeven anderzijds. Mocht desondanks de wens bestaan om deze uitzondering met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2024 opnieuw in te voeren dan zou deze opnieuw in de betreffende ministeriële regeling moeten worden opgenomen. Een ministeriële regeling kan, in tegenstelling tot een wet, niet met een amendement vanuit de Kamer worden aangepast.

---

<sup>116</sup> Kamerstukken II 2024/24, 26448, nr. 786.

Mevrouw Van Dijk vraagt naar de complexiteit en specifiek naar de 30-jaarstermijn in de eigenwoningregeling (EWR) en of er geen vereenvoudigingen mogen zijn, mede vanwege de uitvoeringsproblemen. In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de fiscale positie van de eigenwoning niet wordt gewijzigd. Dit betekent dat de hypotheekrenteaf trek en het eigenwoningforfait in de huidige vorm deze kabinetsperiode blijven bestaan. Evenwel staat het denken niet stil juist ook vanwege de uitvoeringsproblematiek die op middellange termijn zal ontstaan en ook in het rapport Bouwstenen<sup>117</sup> is benoemd. Op de strategische evaluatie agenda is een onderzoek opgenomen naar het (verhoogd) eigen woningforfait. Daarnaast heb ik onlangs de taakopdracht inzake de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel naar uw Kamer gestuurd. Bij de verdere uitwerking daarvan zal aandacht zijn voor de door mevrouw Van Dijk genoemde aspecten.

Mevrouw Teunissen vraagt of het kabinet bereid is de gedifferentieerde vliegbelasting op korte termijn in te voeren. Ook vraagt het kamerlid te reageren op het voorstel om te differentiëren naar afstand en reisklasse. Het kabinet is voornemens om per 2027 een gedifferentieerde vliegbelasting in te voeren. Dit voorstel wordt op dit moment nog verder uitgewerkt, waarbij onder andere wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid, de impact op de concurrentiepositie, en milieuaspecten. De Belastingdienst heeft bovendien een implementatietermijn nodig om dit op een zorgvuldige manier door te voeren. Het kabinet zal in gesprek gaan met relevante stakeholders en zal op basis van deze gesprekken en verdere onderzoeken besluiten over de uiteindelijke vormgeving van de maatregel.

Mevrouw Teunissen stelt dat passagiers van privévluchten evenveel vliegbelasting betalen als passagiers van een niet-privévlucht en dat dit onrechtvaardig is. Zij vraagt wat het kabinet daarvan vindt en waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen om deze extreme vervuiling te belasten. Bij de invoering van de vliegbelasting is in het kader van de uitvoering ervoor gekozen om de vliegbelasting zo eenvoudig mogelijk te houden en een vlak tarief te hanteren. Het vlakke tarief wordt geheven over het aantal passagiers dat met een vliegtuig van een Nederlandse luchthaven vertrekt, met een uitzondering voor transferpassagiers. Dit betekent dat over het vertrek van elke passagier, onafhankelijk van het soort vlucht (privé of niet-privé), eenzelfde tarief wordt geheven. Het heffen van een specifiek tarief voor privévluchten maakt de vliegbelasting complexer, hetgeen onwenselijk is. Via een amendement op het Belastingplan 2024 is per 1 juli 2024 de definitie van vliegtuig in de vliegbelasting aangepast. Het maximaal toegelaten startgewicht van een vliegtuig in de vliegbelasting is verlaagd van meer dan 8.616 kilogram naar meer dan 4.000 kilogram. Door deze aanpassing valt 82% van de vluchten met privéjets die vertrekken van Nederlandse vliegvelden onder de vliegbelasting, waar dit eerst 60% was. Het kabinet werkt daarnaast momenteel een differentiatie van het tarief in de vliegbelasting naar afstand uit. Deze aanpassing zal naar verwachting per 1 januari 2027 ingaan.

---

<sup>117</sup> Zie in dat kader Belastingen in maatschappelijk perspectief, Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel, bijlage 6, fiche E01.



Mevrouw Teunissen stelt dat het niet belasten van transferpassagiers onrechtvaardig is en vraagt hoe het kabinet dit uitlegt. Ook vraagt zij waarom het kabinet het belasten van transferpassagiers niet heeft meegenomen in het Hoofdlijnenakkoord.

De vliegbelasting is van toepassing op passagiers die met een vliegtuig vanaf een Nederlandse luchthaven vertrekken. Op Nederlandse luchthavens worden transferpassagiers niet belast. Ook andere EU-lidstaten kennen geen vliegbelasting voor transferpassagiers. CE Delft heeft in 2023 een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van het betrekken van transferpassagiers in de vliegbelasting.<sup>118</sup> De studie laat zien dat een vliegbelasting voor transferpassagiers kan leiden tot significant hogere belastingopbrengsten en een lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot door een significante afname van, met name, de intercontinentale verbindingen met Azië en Noord-Amerika. Een groot deel van deze afname is toe te schrijven aan uitwijkgedrag naar vliegvelden in onze buurlanden. De studie vermeldt ook dat het belasten van transferpassagiers mogelijk een negatieve impact heeft op de hubfunctie van Schiphol en daarmee op de netwerkqualiteit van de luchthaven. Op dit moment acht het kabinet het niet opportuun om als enige EU-lidstaat een vliegbelasting voor transferpassagiers in te voeren, mede gelet op de potentieel significante economische implicaties en implicaties voor de connectiviteit van Nederland. Het kabinet werkt momenteel wel een differentiatie van het tarief in de vliegbelasting naar afstand uit. Deze aanpassing moet per 1 januari 2027 ingaan.

Mevrouw Teunissen vraagt of Schiphol verplicht is om dividend uit te keren aan de staat als zij winst maken over 2024 en de jaren daarna. In lijn met het dividendbeleid van Schiphol wordt er alleen dividend uitgekeerd als de financiële positie dat toelaat. Dat wordt bepaald aan de hand van een aantal financiële indicatoren die de gewenste credit rating ondersteunen en is dus niet alleen afhankelijk van de vraag of er winst wordt gemaakt. Volgens de huidige financiële inzichten van Schiphol kan er conform dat beleid over 2024 nog geen dividend worden uitgekeerd. De financiële positie van Schiphol zal waarschijnlijk toestaan dat over boekjaar 2025 (in begrotingsjaar 2026), tot dividenduitkering kan worden overgegaan. Momenteel staat in de dividendraming op de Financiënbegroting van 2020 tot en met 2025 geen dividend opgenomen voor Schiphol. Als er in 2024 en 2025 geen dividend wordt uitgekeerd vanuit Schiphol, leidt dat dus niet tot een tegenvaller. Er lopen op dit moment inderdaad gesprekken tussen Schiphol en haar aandeelhouders over het aanpassen van het dividendbeleid. Het benodigd financieel herstel en de forse investeringsagenda van Schiphol gericht op het aanpakken van achterstallig onderhoud, verbeteren van de dienstverlening en verduurzaming van Schiphol, vraagt mogelijk om een aangepast dividendbeleid. Ik wil niet vooruitlopen op de uitkomst van die gesprekken.

Mevrouw Teunissen vraagt waarom het kabinet kiest voor het handhaven van een heffingsplafond in de Belasting op leidingwater en waarom de staatssecretaris geen prijsprikkels invoert voor bedrijven om water te besparen. Deze vraag en veronderstelling lopen vooruit op de tijdens de AFP aangekondigde verzending van een onderzoek naar het beprijzen van watergebruik, door mijn collega, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In dit onderzoek is de optie onderzocht om het heffingsplafond te verhogen of af te schaffen. De kabinetsappreciatie hierover

<sup>118</sup> Kamerstukken II 2022/2023, 36202, nr. 157.

volgt nog. Wel kan al worden opgemerkt dat voor een eventuele afschaffing van het heffingsplafond de gevolgen voor specifieke verbruikersgroepen, de uitvoerbaarheid, staatssteunaspecten en mogelijke aanpassingen in de reikwijdte van de heffing zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht.

Mevrouw Teunissen vraagt of de staatssecretaris fiscale ideeën heeft om in plaats van een wegwerpeconomie ook de reparatie economie te bevorderen. Het kabinet heeft onderzoeksbureau KPMG opdracht gegeven om onderzoek te doen hoe de financiële prikkels voor een circulaire economie kunnen worden verstevigd. Het kabinet stelt voor de uitkomsten van dit onderzoek af te wachten en gaat daarna hierover graag het gesprek aan met uw Kamer. De Kamer is op 24 juni jl. geïnformeerd over de beleidsinzet om reparatie te bevorderen<sup>119</sup>.

Mevrouw Teunissen vraagt of de staatssecretaris bereid is om een regeling te onderzoeken waardoor het mogelijk wordt dat ook veevoerbedrijven, banken en supermarkten bijdragen aan de oplossing van de stikstofcrisis in de vorm van een heffing.

In het Regeerprogramma staat opgenomen dat in kader van het versterken van positie van de agrarische ondernemers het kabinet goede afspraken maakt met ketenpartijen en banken. Het kabinet is momenteel bezig met de uitwerking van dit thema, waarbij zowel stimulerende als verplichtende maatregelen worden bekeken. De Kamer zal hierover op een later moment verder worden geïnformeerd.

De heer Flach vraagt waarom het kabinet bij de uitwerking van opties voor een gedifferentieerde verbruiksbelasting geen optie heeft uitgewerkt waarbij alleen toegevoegde suikers worden belast, en waar de uitvoeringsproblemen bij deze optie zitten.

De heer Grinwis vraagt of het uitvoerbaar is om in de verbruiksbelasting onderscheid te maken tussen natuurlijke suikers en toegevoegde suikers. Zoals in de contourenbrief is aangegeven, geldt ten aanzien van dranken met alleen natuurlijke suikers het volgende. Als wordt besloten om dranken met alleen natuurlijke suikers niet te belasten, worden niet alleen zuivel- en sojadranken (zonder toegevoegd suiker) en pure vruchten- en groentesappen van de belasting uitgezonderd, maar ook bijvoorbeeld dranken met alleen zoetstof (zoals zero-frisdranken). Het uitzonderen van deze dranken heeft een zeer grote impact op het tarief voor de overige dranken. Het aantal te belasten producten (de grondslag) wordt namelijk sterk verkleind. Een budgetneutrale omzetting van de huidige verbruiksbelasting naar een verbruiksbelasting op basis van toegevoegd suiker is onder dat scenario alleen mogelijk als de tarieven voor die (nog overgebleven) dranken zeer sterk stijgen. Met andere woorden: dezelfde opbrengst zou moeten worden opgebracht door veel minder dranken dan nu het geval is. Dat zou bovendien voor bepaalde dranken kunnen leiden tot grotere prijsverschillen met buurlanden, met substantiële grenseffecten als risico. Daarnaast is er geen gezondheidsargument om dranken met toegevoegde suiker anders te behandelen dan dranken met van nature aanwezige suikers. Ook voor het verlenen van fiscaal voordeel aan specifiek pure vruchten- en groentesappen

<sup>119</sup> Kamerstuk 32852, nr. 316

geldt geen gezondheidsargument. In Nederland hanteren we voor advies over goede voeding de Schijf van Vijf. Of producten in de Schijf van Vijf staan of niet, is voor een groot deel gebaseerd op [de richtlijnen goede voeding van de Gezondheidsraad](#).<sup>120</sup> De Gezondheidsraad baseert haar adviezen op een analyse van de stand van de wetenschap. Het advies van de gezondheidsraad is om zo min mogelijk suikerhoudende dranken te drinken. Het gaat hierbij om zowel dranken met toegevoegd suiker als pure vruchten- en groentesappen, omdat het suikergehalte in deze dranken vergelijkbaar is. Pure vruchten- en groentesappen staan om deze reden ook niet in de Schijf van Vijf. Het lichaam maakt geen onderscheid tussen suiker uit fruit of toegevoegde suikers. Hiernaast is het beter om fruit te eten dan te drinken. Daarmee krijg je meer voedingsstoffen binnen, en het geeft een voller gevoel. Bij het maken van sap gaan namelijk veel van de vitamines en vezels uit het fruit verloren. Met sap krijg je daardoor in korte tijd, en vaak ook ongemerkt, veel suiker en daarmee calorieën binnen. Zo zit in een glas sinaasappelsap (200 ml) ongeveer een hoeveelheid suiker die gelijk is aan zo'n 4,5 suikerklontjes. Bovendien zijn de zuren in vruchtensappen niet bevorderlijk voor het gebit omdat deze zuren tanderosie en cariës kunnen veroorzaken. Tot slot geldt ook een uitvoeringsargument, waarnaar de heren Grinwis en Flach ook specifiek vragen. Het gehalte aan toegevoegde suikers is door het Douane Laboratorium (Douane is de uitvoerder van de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken) achteraf niet te onderscheiden van het gehalte aan natuurlijke suikers. Voor het Douane Laboratorium zijn natuurlijke en toegevoegde suikers chemisch gezien hetzelfde. Controle van natuurlijke suikers versus toegevoegde suikers op basis van etikettering is daarom niet te handhaven, en daarmee gevoelig voor fraude. Concluderend betekent dit dat het vanuit het oogpunt van de hoogte van de tarieven voor de wél belaste dranken, vanuit gezondheidsoogpunt en vanuit uitvoering onwenselijk is om dranken met alleen natuurlijke suikers van de belasting uit te zonderen. Dit is de reden waarom dit scenario niet apart is opgenomen in de contourenbrief. De contourenbrief bevat wel het scenario waarin pure vruchten- en groentesappen worden belast onder een lager tarief (scenario IVa) en een scenario waarbij deze sappen worden uitgezonderd van de belasting (scenario IVb). Zoals gezegd geldt voor deze scenario's echter geen gezondheidsargument, en zorgt het uitzonderen van bepaalde categorieën van dranken voor tariefstijgingen voor de overige dranken die wél worden belast.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,

Folkert L. Idsinga

---

<sup>120</sup> [Richtlijnen goede voeding 2015 | Advies | Gezondheidsraad](#)