

- Subsidie maatschappelijk vastgoed: €2162 mln.
- Subsidie rijksvastgoed: €364 mln.
- Ondersteuning maatschappelijk vastgoed: €128 mln.
- Subsidie warmtenetten: €400 mln.
- Subsidie warmtepompen: €462 mln.
- Er resteert ruim €3 mld. voor de overige jaren.

#### Voorlopige tabel gedeeld door BZK:

IBO pakket Gebouwde omgeving (voorstel BZK)		
	Mton	
Beprijzen: <i>"Verlagen tarief energiebelasting op basisgebruik en verhogen voor additioneel gebruik"</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verlagen tarief 1<sup>e</sup> schijf, verhogen tarief 2<sup>e</sup> schijf</li> <li>2. Geleidelijke afbouw 1<sup>e</sup> schijf van 1200 naar 800m<sup>3</sup></li> <li>3. Introduceren prijsplafond en prijsbodem</li> <li>4. Start aanpassing in 2025</li> </ol>	-0,5	Budgetneutraal of positief
Normeren: <i>"Uitfaseren van alle gebouwen met slechte isolatie"</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uitfaseren EFG labels utiliteitsbouw 2027</li> <li>2. Normering industriegebouwen 2027</li> <li>3. Uitfaseren EFG labels maatschappelijk vastgoed 2027</li> <li>4. Energiebespaarplicht in 2027 terugverdientijd 7 jaar</li> <li>5. Uitfaseren EFG labels in woningen 2030 bij transactie</li> <li>6. Verbod op verhuur van EFG in 2030</li> </ol>	-1,0	Flankerend beleid noodzakelijk, waaronder capaciteit voor handhaving, revolverend fonds voor maatschappelijk vastgoed (financieringsfaciliteit)
Subsidie: <i>"Versnellen collectieve aanpak verduurzaming kwetsbare wijken en ondersteuning lage en middeninkomens"</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 0% rente lage middeninkomens Warmtefonds</li> <li>2. Rentekorting VVE's Warmtefonds en ontzorging</li> <li>3. Huurkorting in woningen met EFG labels</li> <li>4. Stimulering zon-op-dak huurwoningen</li> <li>5. Subsidie particuliere verhuurders</li> <li>6. Versnellen elektrische warmtepompen</li> <li>7. Versnellen collectieve aanpak kwetsbare wijken</li> </ol>	-1,0	Ondersteuning lage en middeninkomens. Huurkorting via Vpb verlaging. Dekking versnelling met 1 miljard Klimaatfonds. Borging subsidie zekerheid via SDE++
<b>Totaal</b>	<b>-2,5</b>	

#### Toelichting bij tabel

##### Beprijzen:

- In het IBO Klimaat wordt voorgesteld om de energiebelasting op aardgas de komende jaren te verhogen (met circa 12,5 cent/m<sup>3</sup> in de eerste twee schijven) en de energiebelasting op elektriciteit te verlagen. Dit versterkt de verduurzamingsprikkel. Naar verwachting zijn de hoge energieprijzen van 2022 namelijk niet blijvend en zullen ze richting 2030 weer sterk dalen. Dit is reeds zichtbaar in de huidige gasprijzen.
- BZK stelt als alternatief voor de IBO-maatregel waarschijnlijk voor om het tarief in de nieuwe eerste schijf gas te verlagen en het tarief in de nieuwe tweede schijf gas te verhogen. Doel is om enerzijds de verduurzamingsprikkel te vergroten en anderzijds lage inkomens te ontzien (lage inkomens hebben gemiddeld een lager aardgasverbruik, de grens van de nieuwe 1<sup>e</sup> schijf is 1200 m<sup>3</sup>). Onze inschatting is dat het verhogen van de belastingvermindering en het tarief van de eerste twee schijven op gas zowel voor verduurzaming als lastencompensatie beter werkt. Het exacte effect op de verduurzamingsprikkel moet nader worden bekeken, gezien voor een belangrijk deel van het verbruik een lager tarief zal gelden. Indien huishoudens met hun verbruik volledig in de eerste schijf vallen, zal de verduurzamingsprikkel praktisch volledig wegvallen.

Over het verschil in lastencompensatie tussen de belastingvermindering en nieuwe eerste schijf bent u separaat geïnformeerd.

- De exacte maatvoering van het 1<sup>e</sup> schijf tarief wil BZK jaarlijks baseren op het totale verwachte leveringstarief in het volgend jaar. Door het belastingtarief daarop aan te passen beoogt BZK een soort prijsbodem en prijsplafond te creëren voor het basisverbruik. Kanttekening hierbij is wel dat het gaat om gemiddelde prijzen; in de praktijk hangt het leveringstarief van veel factoren af, zoals het type contract. Wij raden een dergelijke koppeling tussen leveringsprijzen en de hoogte van de tarieven van de energiebelasting af. Een directe koppeling tussen hoogte van het leveringstarief en de hoogte van de energiebelasting is niet mogelijk. Leveringsprijzen variëren sterk en zijn moeilijk te voorspellen wat leidt tot een wiebelbaks. Wat er toe kan leiden dat de voorspelbaarheid van de energiekosten juist afneemt i.p.v. toeneemt.
- Als alternatief voor de verlaging van het tarief in de 1<sup>e</sup> schijf kan binnen de energiebelasting ook worden gekeken naar een verhoging van de belastingvermindering. Deze knop is effectiever om lage inkomens te ondersteunen en simpel in de uitvoering.

#### Normeren:

- De door BZK voorgestelde normeringen lijken op het eerste gezicht verstandig. Het is wel belangrijk dat bij het doorvoeren van normen meerjarig duidelijkheid wordt gegeven, zodat de burger/bedrijven weten waar ze aan toe zijn en zich hierop kunnen voorbereiden.
- BZK stelt ook normering van koop voor. Deze vorm van normering resulteert vooral in een CO2-effect na 2030.

#### Subsidie:

- Nummer 1, 2 en 6 hebben eerder geen positief advies gekregen van ambtelijk EZK/FIN en/of PBL.
  - Warmtefonds (1&2): 0% rente voor middeninkomens achten wij onwenselijk. Het levert marktverstoring op, doordat het concurrentie van marktaanbieder ondermijnt met als risico dat zij geen krediet gaan verstrekken voor verduurzaming.
  - All-electric warmtepompen (6): vanwege de overlap met stimulering hybride warmtepompen en overvraging van het beschikbare budget binnen het perceel heeft dit voorstel eerder geen positief advies gekregen.
- De maatregel huurkorting in woningen met EFG labels wordt nu onderzocht i.h.k.v. de transitiestrategie. BZK stelt dekking voor uit de VPB aan de lastenkant. Wij adviseren aan te geven hier twijfels bij te hebben, omdat deze vorm van compensatie niet specifiek kan worden gericht op woningcorporaties en daarmee al snel ongericht en duur wordt.
- BZK wenst dat subsidies worden aangevuld vanuit de SDE++ reserve wanneer er vanwege veel aanvragen extra subsidiegeld nodig is. De reserve is bedoeld is om schommelingen door wisselende energieprijzen op te vangen. Wij adviseren om niet akkoord te gaan met het inzetten van de SDE reserve voor subsidietekorten van BZK.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.



HEDEN T.B.V. BWO GEBOUWDE OMGEVING (24/3)  
TER ADVISERING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst  
de minister (ter info)

Inspectie der  
Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

# nota

Vorbereiding BWO Gebouwde Omgeving 24/3

## Aanleiding

Op vrijdag 24 maart vindt het BWO Gebouwde Omgeving plaats (17:15) in het kader van het aanvullend klimaatbeleid, bestaande uit maatregelen volgend uit het Klimaatfonds en het IBO. U heeft reeds een nota ter voorbereiding gekregen. Hieronder vindt u de geannoteerde agenda.

De aanvullende stukken zijn pas op donderdag 23/3 om 14:15 ontvangen en om 16:30 is aangegeven dat deze ook definitief zijn. U kunt als procespunt aangeven dat dit ervoor zorgt dat er geen gedegen voorbereiding mogelijk is en dit in het vervolg echt beter moet.

## Geannoteerde agenda

### Blok pakket GO

*Het pakket en de maatregelen worden toegelicht in bijlage 1 (zie onder).*

#### Algemeen:

Veruit het grootste deel van de beslispunten is niet akkoord. Dit is vanwege de volgende redenen:

1. De maatregelen zijn vaak onvoldoende uitgewerkt om nu te kunnen toetsen.
2. Er wordt gevraagd om extra middelen boven op de middelen van het Klimaatfonds. Voor de zogenoemde 'afpraak' om 1 mld. euro beschikbaar te stellen voor huishoudens is in dit stuk aangegeven dat dit uit de SDE++ reserve komt. Dit is niet akkoord als dekkingsbron.
3. Er worden wijzigingen aangebracht op de voorstellen van het IBO, die nieuw voor ons zijn, nog niet getoetst zijn en waar wij bovendien sterke twijfels over hebben.

Voor veel onderdelen is nader gesprek nodig.

## 4. Beprijzen via de Energiebelasting

### Beslispunten

- a) Akkoord op nadere uitwerking van een slimme beprijzing via de eerste en tweede schijf van de Energiebelasting. Uitwerking door FIN, in

#### Datum

22 maart 2023

#### Notanummer

2023-0000082805

#### Bijlagen

geen



samenwerking met EZK en BZK (alternatief voor IBO-voorstel).  
*Vormgeving budgettaire positief als dekking voor maatregelen onder (b)*

Wij adviseren u om hier terughoudend op te reageren en vooralsnog niet akkoord te gaan.

Onze inschatting is dat het verhogen van de belastingvermindering en het tarief van de eerste twee schijven op gas zowel voor verduurzaming als lastencompensatie beter werkt. Het exacte effect op de verduurzamingsprikkel moet nader worden bekeken, gezien voor een belangrijk deel van het verbruik een lager tarief zal gelden. Indien huishoudens met hun verbruik volledig in de eerste schijf vallen, zal de verduurzamingsprikkel praktisch volledig wegvallen. Over het verschil in lastencompensatie tussen de belastingvermindering en nieuwe eerste schijf bent u separaat geïnformeerd.

U kunt voorstellen om de komende week ambtelijk gezamenlijk een aantal varianten voor de energiebelasting uit te werken, waarbij enerzijds de verduurzamingsprikkel wordt vergroot en anderzijds een grote lastenstijging voor lage inkomens wordt voorkomen

- b) Verkennen mogelijkheid van huurkorting en stimulering zon-op-dak huurwoningen door de VPB te verlagen (inkomstenderving te dekken uit opbrengst aanpassing energiebelasting, wat bijdraagt aan klimaatrechtvaardigheidsbeginsel).

U wordt geadviseerd om terughoudend te zijn ten opzichte van bovenstaande verkenning en daarmee vooralsnog niet akkoord te gaan. De maatregel huurkorting in woningen met EFG-labels wordt nu onderzocht in het traject afbouwstrategie prijsplafond. BZK stelt dekking voor uit de VPB aan de lastenkant. Wij adviseren aan te geven hier twijfels bij te hebben, omdat deze vorm van compensatie niet specifiek kan worden gericht op woningcorporaties en daarmee al snel ongericht en duur wordt. Eventuele compensatie aan de uitgavenkant via bestaande subsidieregelingen kan, vanuit oogpunt van staatssteun, ook moeilijk alleen op woningcorporaties gericht worden.

- c) Aankondigen van deze maatregel in het klimaatpakket van 21 april.

Niet akkoord (zie hierboven).

## **5. Normeren in de gebouwde omgeving**

### Beslispunten

- d) Akkoord op grotendeels overnemen van de IBO-maatregelen voor normering voor utiliteitsbouw, koopsector en huursector, met aangepaste maatvoering ten opzichte van IBO-voorstel. (i) Bedrijfsgebouwen eerder: 2027 i.p.v. 2028. (ii) Koopwoningen later: 2030 i.p.v. 2025. (iii) Huur conform PVGO, met verhuurverbod EFG-labels 2030.

Wij adviseren u niet akkoord te gaan met bovenstaand beslispunt. Uiteraard heeft het onze steun dat de IBO-maatregelen grotendeels worden opgenomen, maar over de aanpassingen is het volgende op te merken: BZK geeft aan de norm voor koopwoningen (ii) later in te willen laten gaan, om zo het politiek draagbaarder te maken en de burger tijd te geven om hierop voor te



bereiden. Er ontbreekt echter onderbouwing voor de noodzaak van het uitstellen. U kunt aangeven dat we graag de onderbouwing ontvangen en bespreken voordat we met deze wijziging akkoord kunnen gaan.

Met betrekking tot normeringen in de huursector (iii) kunt u aangeven dat we graag eerst willen verkennen of de normen strenger kunnen dan gesteld in het PVGO en de effecten daarvan.

- e) Akkoord op overnemen IBO-maatregel "aanscherpen energiebespaarplicht", met aangepaste maatvoering. Starten in 2027 en terugverdientijd binnen 7 jaar (geen terugverdientijd van 10 jaar).

U wordt geadviseerd voornamelijk niet akkoord te gaan met het overnemen van IBO-maatregel "aanscherpen energiebesparingsplicht". Het IBO stelt dat de terugverdientijd van verduurzamingsopties onzeker is. Graag ontvangen wij eerst een onderbouwing voordat hiermee ingestemd kan worden.

- f) Akkoord op breder inzetten CA reeks c2. "Energieprestatie-eisen nieuwbouw industrie" ten behoeve van verduurzamen bedrijfsgebouwen en -terreinen en capaciteit voor handhaving.

U wordt geadviseerd niet akkoord te gaan met het bovenstaande. Er zijn reeds bestedingsplannen ingediend voor deze coalitieakkoord middelen, waar FIN tot op heden niet mee akkoord is. De gesprekken lopen nog, waarbij FIN heeft voorgesteld om de plannen door te schuiven naar een volgend loket. U kunt aangeven dat er per bestedingsplan beoordeeld moet worden of die doelmatig en adequaat is en daarmee aanspraak kan doen op de coalitieakkoord middelen.

- g) Akkoord op noodzakelijke flankerende maatregelen om normering mogelijk te maken (capaciteit handhaving, revolverend fonds MaVa en subsidie maatschappelijk vastgoed)

U wordt geadviseerd niet akkoord te gaan met de vraag om flankerende maatregelen. Er is geen enkele onderbouwing aangeleverd voor deze maatregelen. Ook is op diezelfde grond het revolverend fonds reeds afgewezen bij het Klimaatfonds, omdat de uitwerking onvoldoende werd geacht. Overigens moeten ook hier de middelen binnen het Klimaatfonds worden ingepast.

## 6. Subsidies

### Besispunten

- h) Akkoord op 1 mld. pakket in het klimaatfonds (dekking uit SDE++ reserve) voor versterking klimaatrechtvaardigheid, in te zetten in de Gebouwde Omgeving.

U wordt verzocht om te reflecteren op de doelgroep van dit pakket.

Daarbij zien wij:

- Ondersteuning van lage en middeninkomens bij verduurzaming.
- Collectieve aanpak, met name gericht op kwetsbare wijken.

Eenheid van Kabinetsbeleid

- Zo ja: Dit lijkt ons onverstandig, omdat dit op zichzelf niet zorgt voor additionele CO2 effecten en het ook zeer de vraag is of gebouwde omgeving de meest effectieve sector is om additionele CO2 doelstellingen te behalen. Bovendien is het risico dat extra normen en doelstellingen in de gebouwde omgeving leiden tot aanvullende (budgettaire) maatregelen achteraf om burgers alsnog mee te krijgen in de transitie. Mocht dit wel de wens zijn, dan moet hiervoor ruimte gevonden worden binnen het Klimaatfonds ten koste van andere percelen. De SDE++ reserve kan niet worden gebruikt als dekking, omdat de raming nu niet kan worden gecontroleerd, meevallers voor het generale beeld nodig zijn en een groot deel al nodig is voor dekking van het energiepakket.
- Zo nee: U kunt het eerdere standpunt van de fondsbeheerder herhalen, conform de startafspraken, dat de perceelgrenzen leidend zijn en dat die niet overschreden worden. U kunt inbrengen dat er naast het IBO en het Klimaatfonds geen sprake kan zijn van extra middelen (ook niet uit de SDE++ reserve). Het Klimaatfonds is bedoeld als tegemoetkoming voor de normerende maatregelen uit het IBO.

Overigens lijken de maatregelen ons niet gelijk effectief vanuit verduurzamingsperspectief. Zo wordt er o.a. een rentekorting gegeven aan middeninkomens die de rente voldoende zouden moeten kunnen dragen.

- i) Huishoudens zekerheid bieden bij verduurzaming en borgen dat het loket voor subsidies (voor o.a. warmtepompen, 0.6 Mton) niet tussentijds kan sluiten. Realisatie door koppeling ISDE aan SDE++.  
*Koppeling maakt reductiepotentieel inzichtelijk, onder meer bij elektrische warmtepompen, die nu niet wordt toegekend door PBL. Om doelmatigheid te bewaken, wordt bij overschrijding van jaarlijkse subsidiebudget > 100 mln. per jaar bezien hoe de subsidievoorwaarden kunnen worden aangepast, met randvoorwaarde klimaatrechtvaardigheid.*

BZK wenst dat subsidies worden aangevuld vanuit de SDE++ reserve wanneer er vanwege veel aanvragen extra subsidiegeld nodig is. De reserve is bedoeld is om schommelingen door wisselende energieprijzen op te vangen. Wij adviseren om niet akkoord te gaan met het inzetten van de SDE-reserve voor subsidietekorten van BZK.

## 7. Additioneel en sector overstijgend

### Beslispunten

- j) Honoreren claim eerste fase Biobased Bouwen in het Klimaatfondspersceel Vroege Fase Opschaling (100 mln.) om normering mogelijk te maken, en tweede fase (350 mln.) te betrekken bij beoordelingsronde 2024/2025.  
*De inzet op opschaling biobased bouwen wordt opgenomen in het landbouwakkoord, en maakt onderdeel uit van provinciale plannen in kader van NP Landelijke gebied.*

Inzet op groen gas conform ambitie zoals afgesproken in CA vasthouden (2.9 Mton), maar gelet op onzekerheid niet expliciet opnemen in pakket gebouwde omgeving (opbrengst wordt door PBL ook over verschillende sectoren verdeeld) en in pakket voor IBO opnemen met midden waarde

(0,7-2,9 = ongeveer 1.8 Mton).

*Groen gas heeft groot potentieel om uitstoot te reduceren (tot 2.9 Mton additioneel t.o.v. KEV2022) en is richting de 2050 doelstellingen een belangrijk element in de strategie GO. Inzet vergt borging van voldoende middelen en honorering claim in het Klimaatfonds.*

Niet akkoord. U kunt inbrengen dat er naast het IBO en het Klimaatfonds geen sprake kan zijn van extra middelen en voor de budgetten de perceelgrenzen leidend zijn. Het Klimaatfonds is bedoeld als tegemoetkoming voor de normerende maatregelen uit het IBO. Daarnaast vallen de maatregelen ook onder andere percelen en zijn daarom geen onderwerp van gesprek nu.



## Bijlage 1 – maatregelentabel en toelichting

De ambitie in gebouwde omgeving is hoog. De CO2-uitstoot was in 1990 nog 30Mton, is nu 30 jaar later nog iets meer dan 20 Mton, en moet op basis van IBO-rapport in 2030 terug naar 12,3 Mton (59%). Dit betekent dat een enorme versnelling in de verduurzaming van de gebouwde omgeving nodig is, grofweg een verzesvoudiging van het tempo ten opzichte van de periode 1990-2020.

In de sectorverdeling van het IBO wordt een additionele beleidsinzet van 2,3 Mton realistisch geacht. We delen dat dit mogelijk is, mits het flankerend beleid voldoende robuust wordt ingeregeld en er voldoende aandacht is voor de randvoorwaarden. De additionele beleidsinzet is extra ten opzichte van wat het kennisconsortium heeft doorgerekend op basis van voorgenomen en geagendeerd beleid. Met de extra beleidsinzet kan een restemissie van 12,3 Mton in 2030 in de gebouwde omgeving bereikt worden. Dit komt overeen met een CO2-reductie in de gebouwde omgeving van 59% ten opzichte van 1990.

Dit kan, zoals gezegd, niet zonder robuust flankerend beleid: een goede mix van normeren, beprijzen en subsidie. Juist in de gebouwde omgeving speelt het thema van klimaatrechtvaardigheid. Lage inkomens en lage middeninkomens hebben moeite de klimaattransitie mee te maken. Kwetsbare wijken blijven achter. Huurders hebben te maken met energiearmoede. Een ruimhartig ondersteuningsbeleid is daarom harde randvoorwaarde zowel voor de extra opgave en sowieso voor het realiseren van de zeer ambitieuze restemissie opgave in de gebouwde omgeving.

Met het onderstaande pakket is gepoogd een goed balans te maken van zoet en zuur, van normering, beprijzing en subsidie. Hiervoor is additioneel 1 miljard vanuit Klimaatfonds en borging van de subsidie zekerheid noodzakelijk. Hiervoor kan dekking gezocht worden in SDE++.

<b>IBO-pakket Gebouwde omgeving</b>		
<b>Beprijzen:</b> <i>"Verlagen tarief energiebelasting op basisgebruik en verhogen voor additioneel gebruik"</i> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Verlagen tarief 1<sup>e</sup> schijf, verhogen tarief 2<sup>e</sup> schijf.</li><li>2. Geleidelijke afbouw 1<sup>e</sup> schijf van 1200 naar 800m<sup>3</sup></li><li>3. Introduceren prijsplafond in eerste schijf en prijsbodemp in tweede schijf</li><li>4. Start aanpassing in 2025</li><li>5. <i>Huurkorting in woningen met EFG-labels</i></li><li>6. <i>Stimulering zon-op-dak huurwoningen</i></li><li>7. <i>Subsidie particuliere verhuurders</i></li></ol>	-0,5	Budgetpositief vormgeven, ter dekking VPB aftrek voor huurkorting en Zon-op-dak in huursector.  CO2 effect afhankelijk van vormgeving.

<p><i>"Uitfaseren van alle gebouwen met slechte isolatie"</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uitfaseren EFG-labels utiliteitsbouw 2027</li> <li>2. Normering industriegebouwen 2027</li> <li>3. Uitfaseren EFG-labels maatschappelijk vastgoed 2027</li> <li>4. Energiebespaarplicht aanscherpen naar terugverdientijd 7 jaar in 2027</li> <li>5. Uitfaseren EFG-labels in woningen 2030 binnen 2 jaar na transactie.</li> <li>6. Verbod op verhuur van EFG in 2030</li> </ol>		noodzakelijk, waaronder capaciteit voor handhaving, inzet RVB en revolverend fonds en eventueel aanvullende subsidies voor maatschappelijk- en rijksvastgoed.
<p><b>Subsidie:</b></p> <p><i>"Versnellen collectieve aanpak verduurzaming kwetsbare wijken en ondersteuning lage en middeninkomens"</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 0% rente lage middeninkomens Warmtefonds</li> <li>2. Rentekorting VVE's Warmtefonds en ontzorging</li> <li>3. Versnellen elektrische warmtepompen</li> <li>4. Versnellen collectieve aanpak kwetsbare wijken</li> </ol>	-1,0	Ondersteuning lage en middeninkomens, zowel via de individuele als de collectieve aanpak.  Dekking versnelling met 1 miljard Klimaatfonds. Borging subsidie zekerheid via SDE++ reserve.
<p><b>Totaal</b></p>	<b>-2,5</b>	
<p><b>Sector overstijgende maatregelen:</b></p> <p><i>"Potentieel van sector overstijgende maatregelen verzilveren is essentieel voor transitie naar 2050 en biedt handelingsperspectief voor boeren en bedrijven"</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normeren Biobased Bouwen en organiseren randvoorwaarden voor productieketens.</li> <li>2. Bijmengverplichting en opschaling groen gas zekerstellen, conform de ambitie in het Coalitieakkoord, maar met meer conservatieve inschatting opbrengst.</li> </ol>	-1.8*  -1.8**	Mogelijk maken van maatregelen waarbij kosten voor beleid en baten daarvan (CO2-reductie) niet in dezelfde sector vallen. Middelen voor opschaling biobased bouwen en groen gas zeker stellen via middelen uit Klimaatfonds (perceel vroege fase opschaling).

\* opbrengst landt in industrie en landbouw, niet in gebouwde omgeving.

\*\* wordt verdeeld over meerdere sectoren

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Fiscale Zaken  
Directie Directe  
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

# nota

Fiscale opties vestigingsklimaat banken

## Aanleiding

U (Minister) heeft gevraagd om een aantal opties te verkennen en uit te werken ten aanzien van het verbeteren van het vestigingsklimaat voor banken. In deze nota wordt een aantal fiscale opties daartoe geschetst.

### Datum

23 maart 2023

### Notanummer

2023-0000080587

### Bijlagen

geen

*02.04.23*

## Beslispunten

**1.** Wenst u de bankenbelasting of de minimumkapitaalregel (specifieke renteaftrekbeperking in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Vpb)) af te schaffen of te verlagen, waarbij budgettaire dekking wordt gezocht bij het bredere bedrijfsleven? Om afschaffing van de bankenbelasting of minimumkapitaalregel te dekken dient het lage vpb-tarief met ongeveer 1% resp. 0,8% -punt te worden verhoogd van 19% naar 20% resp. 20,8%. Dit zou het vestigingsklimaat voor (groot)banken in Nederland verbeteren, maar de belastinglast voor het bredere bedrijfsleven verzwaren. Met het oog op het doel van de bankenbelasting en de minimumkapitaalregel adviseren we u dit niet te doen.

*llwS*

**2a.** We adviseren u om de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat rente op groepsleningen in het kader van de interne treasury activiteiten hier niet langer onder valt, onder voorbehoud dat deze maatregel uitvoerbaar is. Dit is een technische wijziging die aansluit bij de bedoeling van de minimumkapitaalregel

*llwS*

Procesbelang van de staat

Deze voorgestelde aanpassing leidt volgens een eerste schatting tot een budgettaire derving van circa € 25 miljoen. Dekking binnen de maatregel kan (kortgezegd) door het percentage van de rente dat niet aftrekbaar is op 9,3% te zetten (nu 9%).

**2b.** In het verlengde hiervan adviseren wij u om te verkennen of het wenselijk is om de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat voortaan niet de (bruto)rente, maar de (netto)rente op cashpoolproducten in aftrek wordt beperkt.

*llwS*

**3.** We adviseren u om te onderzoeken of het wenselijk is om de heffingsgrondslag van de bankenbelasting (op dit moment wereldwijd geconsolideerd balanstotaal) zodanig aan te passen dat deze zich beperkt tot een nationale heffingsgrondslag.

*llwS*

## Kernpunten

- Banken vervullen een belangrijke rol in de Nederlandse economie en samenleving. Een vitaal bankenlandschap is dan ook belangrijk. De lastendruk en het vestigingsklimaat voor banken in Nederland zijn een aandachtspunt.



- Een goed fiscaal vestigingsklimaat voor banken is geen doel op zich. De kwaliteit van het vestigingsklimaat voor banken moet afgemeten worden naar de mate waarin zij deze dienstverlening hoogwaardig kunnen uitvoeren. In dit kader kan verder worden gesteld dat Nederland een relatief grote financiële sector heeft ten opzichte van de reële economie wat ook potentieel nadelen kent.
- Zorgen over het vestigingsklimaat voor banken en de belangrijke rol van banken kunnen aanleiding geven om specifiek het fiscale vestigingsklimaat te verbeteren ten aanzien van banken in het algemeen.
- Wij adviseren om het (financiële) vestigingsklimaat niet als reden te gebruiken om fiscale maatregelen die bijdragen aan financiële stabiliteit en beprijzen van de risico's voor de belastingbetaler af te zwakken.
  - De bankenbelasting beprijst de impliciete staatsgarantie voor banken waarvan uit de evaluatie blijkt dat deze ondanks de maatregelen in het kader van de bankenunie niet nul is. De andere doelstellingen van de bankenbelasting zijn volgens de evaluatie niet meer relevant.
  - De minimumkapitaalregel beperkt het fiscale voordeel van de financiering met vreemd vermogen en stimuleert daarmee gezonde buffers. Het verminderen van de prikkel om meer eigen vermogen aan te houden zou een verkeerd signaal afgeven richting banken, zeker gezien de huidige onrust rondom banken als gevolg van de situatie bij Silicon Valley Bank (SVB) en Credit Suisse.
  - Daarnaast leidt afschaffing of verlaging van de bankenbelasting of minimumkapitaalregel tot een (forse) budgettaire dekkingsopgave.
- Momenteel heeft Nederland één bank met een serieuze buitenlandse voetafdruk.

Procesbelang van de staat

- Wij adviseren u mede met het oog op het doel van de minimumkapitaalregel om de vormgeving van deze maatregel op korte termijn zodanig aan te passen dat het saldo aan rente op groepsleningen in het kader van interne treasury niet langer in aftrek wordt beperkt.

Procesbelang van de staat

Deze voorgestelde aanpassing leidt volgens een eerste schatting tot een budgettaire derving van circa € 25 miljoen. Dekking binnen de maatregel kan door het percentage van de rente dat niet aftrekbaar is op 9,3% te zetten (nu 9%).

Procesbelang van de staat

De uitvoerbaarheid van deze aanpassing dient nader te worden onderzocht.

- In het verlengde hiervan adviseren we u om te verkennen of het wenselijk is om de vormgeving van de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat (bruto)rente op cashpoolproducten hier niet langer onder valt, maar slechts de netto verschuldigde rente in aftrek worden beperkt. Een nettobenadering sluit beter aan bij de prudentiele toezichtskaders en de financiële rapportages.
- Wij adviseren u verder te onderzoeken of het wenselijk is om de heffingsgrondslag van de bankenbelasting (op dit moment wereldwijd geconsolideerd balanstotaal) zodanig aan te passen dat deze zich beperkt tot een nationale heffingsgrondslag. Dit zou de thans bestaande dubbele bankenbelasting wegnemen, een meer gelijk speelveld waarborgen ten aanzien van de vestigingsplaatskeuze van een hoofdkantoor en in de

toekomst biedt dat kansen om de heffing te verduurzamen. Hier staat tegenover dat internationale operaties van een bank mogelijk ook risico's betekenen voor de Nederlandse staat.

## Toelichting

### *Discussie Nederlands vestigingsklimaat*

- Het Nederlandse vestigingsklimaat trekt momenteel veel aandacht van de media en de Kamer. Dit is onder meer het gevolg van vertrekkende hoofdkantoren van verschillende multinationals.<sup>1</sup> Mede in het licht van deze ontwikkelingen is het ook van belang om te kijken naar het Nederlandse vestigingsklimaat voor financiële instellingen als onderdeel van deze bredere discussie.
- In het kader van deze ontwikkelingen en de wens van de Kamer om tot vernieuwing van het Nederlandse vestigings- en ondernemingsklimaat te komen, heeft de minister van EZK mede namens u (stas) op 14 oktober jl. een *Strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland* naar de Kamer gestuurd.<sup>2</sup> Deze strategische agenda is een uitwerking van het Coalitieakkoord, daarin is opgenomen dat het kabinet het vestigingsklimaat zal versterken.<sup>3</sup>
- Daarnaast heeft er op 23 februari jl. een Catshuissessie met het bedrijfsleven plaatsgevonden over het vestigingsklimaat. Het doel van deze sessie was om de maatschappelijke uitdagingen op het vestigingsklimaat en het handelingsperspectief voor de overheid in kaart te brengen. Een conclusie van de Catshuissessie was dat het vestigingsklimaat om veel meer dan slechts fiscaliteit gaat en dat Nederland op basis van brede factoren reeds een aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft.<sup>4</sup>

### *Vestigingsklimaat bankensector*

- Voor de bankensector is het Nederlandse vestigingsklimaat een aandachtspunt. Vanuit de bankensector en de toezichthouder zijn geluiden te horen dat het vestigingsklimaat voor banken onder druk staat en de lastendruk voor banken in Nederland hoog is vergeleken met andere Europese landen. Dit is voor ons lastig om te verifiëren. Nederlandse banken zijn op dit moment winstgevend.
- Een voldoende aantrekkelijk vestigingsklimaat voor banken is een belangrijke randvoorwaarde voor een vitaal bankenlandschap. In de recente Kamerbrief *Visie op het Bankenlandschap*<sup>5</sup> en de *Beleidsagenda financiële sector*<sup>6</sup> wordt dit ook genoemd.
- Een vitaal bankenlandschap staat ten dienste van de reële economie:
  - Banken zorgen onder meer voor een groot deel van de financiering van het bedrijfsleven, faciliteren efficiënt betalings- en effectenverkeer en verstrekken kredieten, bijvoorbeeld voor de aankoop van woningen.
  - Daarnaast hebben banken een rol te vervullen bij het oplossen van bredere maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld door als vliegwiel te fungeren voor belangrijke ambities van het Kabinet op het gebied van duurzame financiering, hebben zij een poortwachtersfunctie in het

<sup>1</sup> EZK | [Het belang van het Nederlandse vestigings- en ondernemingsklimaat](#).

<sup>2</sup> In de strategische agenda zijn een aantal belangrijke factoren daarvoor benoemd, zoals de stabiliteit en voorspelbaarheid van beleid, Europese regels als norm en de goede randvoorwaarden voor bedrijfsactiviteiten die bijdragen aan maatschappelijke transities en economische weerbaarheid.

<sup>3</sup> [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Regering | Rijksoverheid.nl](#).

<sup>4</sup> Zie notitie AFEF 20949.

<sup>5</sup> Kamerstukken 2021/22, 32013, nr. 254.

<sup>6</sup> MinFin | [Beleidsagenda Financiële sector, 16 maart 2023](#).



tegingaan van witwassen en terrorismefinanciering en hebben zij geholpen om ondernemers staande te houden tijdens de coronacrisis.

- Een goed vestigingsklimaat voor banken is geen doel op zich. De kwaliteit van het vestigingsklimaat voor banken moet afgemeten worden naar de mate waarin zij deze dienstverlening hoogwaardig kunnen uitvoeren. Daarvoor zijn de mate van onderlinge concurrentie in de sector, de diversiteit aan financiële producten die beschikbaar zijn, en bovenal de stabiliteit van de sector ook van groot belang. Om dit te bereiken zijn relevante instrumenten markttoezicht, macroprudentieel toezicht, verdere uitvoering van de bank- en kapitaalmarktunie, en fiscale prikkels.
- In dit kader kan verder worden gesteld dat Nederland een relatief grote financiële sector heeft ten opzichte van de reële economie, wat ook potentieel nadelen kent.
- Voor het vestigingsklimaat voor banken zijn algemene factoren van belang, zoals goed werkende markten, de regeldruk, de toegang tot financiering, het rechtstatelijke en regelgevingslandschap, de (digitale) infrastructuur, geografische ligging, en beschikbaarheid van geschoold personeel. Daarnaast spelen meer specifieke factoren voor de financiële sector een rol, zoals de bijdrage die financiële instellingen moeten betalen aan de kosten van het toezicht, aanvullende nationale regels bovenop Europese wet- en regelgeving op het gebied van de financiële sector en specifieke fiscale regelingen voor financiële instellingen zoals de bankenbelasting en de minimumkapitaalregel. Beleid kan zich op al deze relevante aspecten van het vestigingsklimaat richten. Maatschappelijk kan het wenselijker zijn om bijvoorbeeld te investeren in (digitale) infrastructuur en scholing in plaats van maatregelen te nemen in de fiscale sfeer.
- De discussie rondom het Nederlandse vestigingsklimaat voor banken hangt samen met ontwikkelingen in de structuur van de wereldwijde en Europese bankensector. Europese banken zijn de afgelopen jaren over het algemeen minder winstgevend gebleken dan internationale concurrenten. Mede daarom wordt er al tijden een Europese consolidatieslag verwacht. Een fusie of overname door een andere instelling kan banken soms helpen om efficiënter te opereren door synergievoordelen.
- Een consolidatieslag in de Europese bankensector zorgt mogelijk ook voor veranderingen in het Nederlandse bankenlandschap. Momenteel heeft Nederland belang van de Staat met een serieuze buitenlandse voetafdruk. Voor banken met operaties in verschillende landen is er altijd de afweging in welke van deze landen het hoofdkantoor gevestigd is. Procesbelang van de Staat

Procesbelang van de staat

- Een grote financiële sector of internationaal hoofdkantoor is geen doel op zich, maar het behoud van het hoofdkantoor van een internationale bankengroep in Nederland kan voordelen hebben ten opzichte van banken die alleen nationaal actief zijn.
  - Internationaal opererende banken bieden met een uitgebreid buitenlandse netwerk voordelen voor Nederlandse bedrijven die internationaal actief zijn.
  - De aanwezigheid van een hoofdkantoor van internationaal opererende banken geeft invloed voor het thuisland in internationale context, zoals bijvoorbeeld in de EU, FSB en G20. Dit zorgt ervoor dat de overheid en



toezichthouders meer invloed hebben op internationale regelgeving. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld ook meer ambities en prioriteiten worden verwezenlijkt op internationaal niveau.

- In tegenstelling tot wanneer een internationaal opererende bank met een hoofdkantoor aanwezig is biedt de aanwezigheid van een dochteronderneming of bijkantoor van een buitenlandse bank in Nederland deze voordelen niet.
  - De Nederlandse overheid heeft minder invloed op banken die in Nederland opereren maar niet hun hoofdkantoor in Nederland hebben. Daardoor is het lastiger om deze banken een bijdrage te laten leveren aan maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld hulp bij nationale ramp als de overstroming in Limburg) en het verwezenlijken van Nederlandse ambities (bijvoorbeeld klimaatambities in het klimaatcommitment).
  - In minder mate geldt daarbij ook dat de nationale toezichthouder een beperkter instrumentarium heeft om toezicht te houden op dochterondernemingen en bijkantoren van internationale banken actief in Nederland en die niet hun hoofdkantoor in Nederland hebben.
  - Als laatste is gebleken dat dochters/bijkantoren van internationale banken in crisistijden vaker wegtrekken uit gastlanden. Dit is nadelig voor de gastlanden en kan een crisis alleen maar kan verergeren en het economisch herstel vertragen.

#### *Opties verbeteren fiscale vestigingsklimaat banken*

- De bovenstaande overwegingen kunnen aanleiding geven om het fiscale vestigingsklimaat ten aanzien van banken in het algemeen te verbeteren (zie ad. 1) of om 

Procesbelang van de staat	- meer
---------------------------	--------

 technische opties te verkennen in de minimumkapitaalregel en/of de bankenbelasting (zie ad. 2 en ad. 3).

#### Ad 1) Afschaffen of verlagen van de bankenbelasting en/of minimumkapitaalregel

- Indien de wens bestaat om op korte termijn in algemene zin aanvullend beleid te voeren voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor alle (groot)banken in Nederland, kunnen binnen het fiscale domein twee (relatief eenvoudige) opties worden uitgewerkt, te weten:
  - Afschaffen of verlagen van de bankenbelasting<sup>7</sup>. De budgettaire opbrengst van de bankenbelasting bedraagt € 473 miljoen; en
  - Afschaffen of verlagen van de minimumkapitaalregel<sup>8</sup> in de vennootschapsbelasting. Het budgettair belang van de minimumkapitaalregel hangt nauw samen met de markttrente en is dus stijgende. Naar schatting gaat het hier om ca. € 400 miljoen.
- De bankenbelasting is in 2012 ingevoerd met als hoofddoel om de impliciete staatsgarantie op banken te beprizen.
- Met de invoering van de bankenunie is de link tussen falende banken en de overheid doorbroken en moeten aandeelhouders en obligatiehouders de verliezen op zich nemen. Daardoor blijft de belastingbetaler buiten schot.
- Binnen Europa bestaan verschillende visies ten aanzien van de vraag of naast de bijdrage aan bankenunie ook een bankenbelasting moet bestaan. Onderscheid kan worden gemaakt tussen lidstaten die de bankenbelasting

<sup>7</sup> Zie het kopje 'Achtergrond' in deze notitie voor een korte toelichting.

<sup>8</sup> Idem.

heffen in aanvulling op de bijdragen aan het Europees resolutiemechanisme (Single Resolution Mechanism (SRM)) (bijv. Nederland), en lidstaten die de opbrengst van de nationale bankenbelasting (gedeeltelijk) gebruiken voor bijdragen hieraan (bijv. Duitsland).<sup>9</sup>

- Het risico blijft echter bestaan dat de overheid moet bijspringen. De zorgen over banken en de financiële stabiliteit sinds de problemen van Silicon Valley Bank en Credit Suisse onderstrepen dat financiële stabiliteit geen gegeven is. De bankensector staat er in Nederland gelukkig relatief goed voor.
- Uit de evaluatie van bankenbelasting (2021) komt naar voren dat de impliciete garantie die de Staat aan grootbanken biedt is gedaald, maar niet nihil is.<sup>10</sup> Zo kennen systeemrelevante banken nog altijd (impliciete) voordelen ten opzichte van niet-systeemrelevante banken en andere grote bedrijven.
- Gezien de relevantie van de ratio van de bankenbelasting adviseren wij op dit moment dan ook om de bankenbelasting niet af te schaffen of te verlagen.
- De minimumkapitaalregel is in 2020 ingevoerd met als doel om (ook) voor banken en verzekeraars het fiscale voordeel van de financiering met vreemd vermogen te beperken. De generieke renteaftrekbeperring (earningsstrippingmaatregel) grijpt namelijk niet aan bij banken en verzekeraars, omdat zij naar hun aard per saldo rente ontvangen. Sinds de invoering is de earningsstrippingmaatregel in het Belastingplan 2022 verder aangescherpt, zonder overeenkomstige aanscherping van de minimumkapitaalregel. Hier staat tegenover dat (voor zover bekend) geen van de omringende landen een minimumkapitaalregel kent. Gezien de ratio van de bepaling ligt afschaffing of verlaging van de minimumkapitaalregel niet voor de hand.
- Om het fiscale vestigingsklimaat voor banken in algemene zin te verbeteren geldt dat de budgettaire dekking van een eventuele afschaffing of verlaging van de bankenbelasting of de minimumkapitaalregel buiten het bankendomein zal moeten worden gevonden. Zo dient om afschaffing van de bankenbelasting te dekken het lage vpb-tarief met ongeveer 1%-punt worden verhoogd van 19% naar 20%. De maatregelen leiden dan ook tot verzwaring van de belastinglast voor het bredere bedrijfsleven. Dit impliceert een budgettaire opgave, terwijl het EMU-saldo momenteel -3% overschrijdt. Ook om deze reden adviseren wij u om de bankenbelasting en/of minimumkapitaalregel op dit moment niet af te schaffen of te verlagen.

#### Ad 2) Het aanpassen van de vormgeving van de minimumkapitaalregel

- geeft regelmatig aan dat de minimumkapitaalregel onbedoelde en disproportionele effecten heeft op in Nederland gevestigde banken a) met een centrale treasury functie in Nederland die verantwoordelijk is voor de grensoverschrijdende groepsfinanciering en b) die het liquiditeitsbeheer van klanten verzorgen door cashpoolproducten aan te bieden.
- Ad a. Centrale treasury: De centrale treasury functie beheerst de liquiditeitspositie van de bank zelf en zorgt er onder meer voor dat de liquiditeitsoverschotten van de ene groepsmaatschappij kunnen worden ingezet om de liquiditeitsbehoefte van een andere groepsmaatschappij in te vullen. Hiermee wordt voorkomen dat er (onnodig) externe financiering uit de kapitaalmarkt en/of geldmarkt wordt aangetrokken voor de ene

<sup>9</sup> [Evaluatie Wet bankenbelasting 2021, p. 5 ev.](#)

<sup>10</sup> [Evaluatie Wet bankenbelasting 2021.](#)



groepsmaatschappij, terwijl de andere groepsmaatschappij een liquiditeitsoverschot heeft.

- Procesbelang van de staat

- Bij de invoering van de minimumkapitaalregel is onderkend dat de maatregel Nederlandse banken relatief hard raakt doordat zij hun hoofdkantoorfunctie in Nederland hebben en dus ook de treasury-activiteiten in Nederland verrichten. In reactie op vragen van de fractie van de VVD is in dit kader het volgende aangegeven<sup>11</sup>:

*"Vanuit beleidsmatig en uitvoeringstechnisch oogpunt is het ongewenst om een uitzondering in de maatregel op te nemen voor de treasury-activiteiten van Nederlandse banken en verzekeraars. Bedoeld is om alle renten ter zake van geldleningen die in Nederland tot fiscale renteaftrek leiden mee te nemen in deze renteaftrekbeperking. Het opnemen van een uitzondering zou ertoe leiden dat meer mogelijkheden ontstaan om de financiering zodanig vorm te geven dat de maatregel minder of zelfs geen effect meer heeft, bijvoorbeeld door derdenleningen om te zetten in concernleningen. Om misbruik tegen te gaan, zijn dan flankerende antimisbruikbepalingen nodig. Dit zou de complexiteit van de wetgeving en uitvoering verhogen, omdat per lening moet worden vastgesteld of deze (uiteindelijk) van derden of binnen het concern is aangetrokken."*

- Wij adviseren u – met het oog op het doel van de maatregel – om dit standpunt te heroverwegen en de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat deze niet langer verstrend werkt ten aanzien van de rente op groepsleningen in het kader van interne treasury activiteiten. Hiertoe kan worden overwogen om voor in- en doorleen situaties binnen de groep enkel de rentelasten in aanmerking te nemen voor toepassing van de minimumkapitaalregel indien en voor zover de groepsschulden van de belastingplichtige de groepsvorderingen overstijgen (de nettorente), onder het voorbehoud dat dit voor de Belastingdienst uitvoerbaar is.
- Deze voorgestelde aanpassing leidt volgens een eerste schatting tot een budgettaire derving van ca. € 25 miljoen. Dekking binnen de maatregel kan door het percentage van de rente dat niet aftrekbaar is op 9,3% te zetten (nu 9%). Dit leidt tot herverdeling van de belastingdruk van internationaal opererende (groot)banken en verzekeraars naar meer nationaal opererende (groot)banken en verzekeraars. Bij nadere raming behoeven gedragseffecten ook aandacht.

Procesbelang van de staat in dit kader reeds aangegeven dat bij de achterban geen steun bestaat voor dekking binnen de sector, omdat het hier naar hun mening om 'onbedoelde bijvangst' van de maatregel gaat.

- Ad b. Cashpooling: Cashpooling betreft een bancaire product dat klanten in staat stelt om de liquiditeitsposities van verschillende groepsmaatschappijen te beheersen. De door een klant in een cashpool ingebrachte gelden kunnen - mits het overall saldo in de cash pool groter dan nul blijft - altijd door de klant

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 13.

worden aangewend om liquiditeit beschikbaar te stellen aan andere tot die klant behorende groepsmaatschappijen die participeren in dezelfde cashpool. Daarbij heeft de bank geen instrumentarium om de credit- en debetsaldi in de cashpool actief te managen.

- Cashpoolverplichtingen betreffen vreemd vermogen en vallen als zodanig binnen het toepassingsbereik van de minimumkapitaalregel. Een positief klantsaldo in een cash pool kan door de bank echter niet worden aangewend worden voor het financieren van activiteiten van de bank. Dit is een wezenlijk verschil met andere schulden. Hierdoor mag cashpooling onder voorwaarden worden gesaldeerd voor de berekening van de leverage ratio (prudentieel toezicht) en de financiële verslaggeving (IFRS). In dat kader kan eventueel nader worden verkend of het wenselijk is om het rentebegrip voor de toepassing van de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat niet de brutorente, maar enkel de nettorente op deze producten in aftrek wordt beperkt.

#### Ad 3) Aanpassing heffingsgrondslag bankenbelasting

- Bankenbelasting wordt geheven over het in de geconsolideerde commerciële jaarrekening verantwoorde balanstotaal van de Nederlandse groep of het Nederlandse groepsdeel. Dat de internationale vertakkingen van een Nederlandse groep worden meegenomen, is bij invoering gemotiveerd vanuit het feit dat ontwikkelingen bij deze internationale vertakkingen gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland.
- Doordat de internationale vertakkingen (dochtermaatschappijen) van Nederlandse groepen of Nederlandse groepsdelen meegenomen in de heffingsgrondslag van de bankenbelasting ontstaat in de praktijk dubbele bankenbelasting wanneer het land van vestiging van die vertakkingen (deels) over dezelfde grondslag heft. Bij invoering van de bankenbelasting is niet voorzien in voorkoming van dubbele bankenbelasting en is aangegeven dat op dit vlak in aanvullende regelgeving zou worden voorzien. Hiertoe is, behoudens een verdrag met de UK, niet verder invulling aangegeven.
- Anticiperend op een eventuele toekomstige consolidatie in het Europese bankenlandschap adviseren wij u   
Procesbelang van de staat  
 om de (on)mogelijkheden te verkennen om de heffingsgrondslag aan te passen van het wereldwijd geconsolideerde balanstotaal naar een, waar mogelijk, meer nationale georiënteerde grondslag.
- Hierover is overigens eerder al verkennend gesproken met de DNB met als uitkomst dat de bestaande opzet aan de hand van de passivazijde van de balans geen bruikbare aanknopingspunten voor een objectieve maatstaf om een meer nationale heffingsgrondslag te bepalen. Wel zou nader kunnen worden gezien of de mogelijkheid bestaat om een nationale georiënteerde grondslag te hanteren op basis van de activazijde van de balans van banken. Deze benadering lijkt in beginsel kansrijker.
- Bijkomend voordeel van het verkennen van een heffing over de activazijde van de balans kan mogelijk zijn dat dit in de toekomst, wanneer objectieve maatstaven voorhanden zijn, ook aanknopingspunten zou kunnen bieden voor de bredere wens om de bankenbelasting te verduurzamen.<sup>12</sup> Deze optie vergt

<sup>12</sup> Zie onder meer RII-rapport, Financiering in transitie, december 2022, alsmede Kamerstukken II 2020/21, 35446, nr. 9, Initiatiefnota van de leden Snels, Sneller, Bruins en Sloopweg: "van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector".



echter nadere verkenning en kan dan ook niet op korte termijn worden uitgewerkt.

- We adviseren u dan ook om de wenselijkheid nader te onderzoeken om de heffingsgrondslag van de bankenbelasting (op dit moment wereldwijd geconsolideerd balanstotaal) zodanig kan worden aangepast dat deze zich beperkt tot een nationale heffingsgrondslag.

#### *Actuele ontrust in bankensector*

- De afgelopen weken is er sprake van veel onrust in de bankensector. Zo was op vrijdag 10 maart de Amerikaanse SVB na een snelle bankrun onder direct gezag van de toezichthouder geplaatst en afgewikkeld, net als twee andere Amerikaanse banken (Signature Bank en Silvergate Bank). Ook de mondiaal systeemrelevante Zwitserse bank Credit Suisse werd hard geraakt, en is inmiddels door concurrent UBS overgenomen.
- De recente ontwikkelingen en onrust in de bankensector staan los van het bredere vraagstuk rondom de behoefte om het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren. Wel toont het aan dat het belangrijk is dat er geen maatregelen worden genomen die de weerbaarheid van banken kunnen verzwakken en er geen concurrentie plaatsvindt op prudentiële regelgeving.

### **Achtergrond**

#### Bankenbelasting

- *Achtergrond:* De bankenbelasting is in 2012 ingevoerd naar aanleiding van de financiële crisis. De hoofddoelstelling van de bankenbelasting is het beprizen van de impliciete overheidsgarantie.
- *Belastingplichtig:* De bankenbelasting wordt geheven van lichamen die bevoegd zijn in Nederland het bankbedrijf uit te oefenen. Indien de bankenbelasting wordt geheven van een lichaam dat de geconsolideerde jaarrekening van een Nederlandse groep of een Nederlandse groepsdeel opstelt, vindt de heffing plaats over het in de geconsolideerde commerciële jaarrekening verantwoorde balanstotaal van de Nederlandse groep of het Nederlandse groepsdeel.
- *Heffingsgrondslag:* In beginsel wordt geheven over het uit de geconsolideerde commerciële jaarrekening voortvloeiende balanstotaal onder aftrek van toetsingsvermogen ('eigen vermogen') en deposito's die worden vergoed op grond van het depositogarantiestelsel (dgs). De internationale vertakkingen (dochtermaatschappijen) van Nederlandse groepen of Nederlandse groepsdelen worden derhalve meegenomen in de heffingsgrondslag van de bankenbelasting. Na aftrek van voorgenoemde bedragen (eigen vermogen en dgs) resteert de belastbare som.
- *Doelmatigheidsvrijstelling:* Op de belastbare som mag met het oog op het streven naar een overzichtelijke en beperkte administratieve en uitvoeringslast een doelmatigheidsvrijstelling van ca. € 23,5 miljard in mindering worden gebracht.
- *Tarief:* De bankenbelasting voorziet in een tweeledig tarief. In verband met deze tariefstelling dient het belastbare bedrag te worden onderverdeeld in een deel dat betrekking heeft op kortlopende schulden (0,044%) en een deel dat betrekking heeft op langlopende schulden (0,022%).
- *Budgettaire opbrengst:* € 473 miljoen.

#### Minimumkapitaalregel

- *Achtergrond:* De minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars betreft een specifieke renteaftrekbeperking in de vennootschapsbelasting. De

maatregel is in 2020 ingevoerd met als doel om (ook voor banken en verzekeraars) het fiscale voordeel van de financiering met vreemd vermogen te beperken door de daarop verschuldigde rentelasten en kosten in bepaalde gevallen (zie hierna) in aftrek te beperken. De in 2019 ingevoerde earningsstrippingmaatregel (generieke renteaftrekbeperving) grijpt namelijk niet aan bij banken en verzekeraars, omdat deze bedrijven naar hun aard per saldo rente ontvangen (geen saldo aan rente).

- *Belastingplichtig*: De minimumkapitaalregel is van toepassing op lichamen die bevoegd zijn in Nederland het bank- of verzekeringsbedrijf uit te oefenen.
- *Uitwerking*: De minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars beperkt de aftrekbaarheid van de rentelasten en kosten ter zake van geldleningen indien (kortgezegd) het eigen vermogen van een bank of verzekeraar minder bedraagt dan 9% van (kortgezegd) het balanstotaal. Voor zover de eigenvermogensverhouding (EV) minder bedraagt dan 9% worden de in een jaar verschuldigde renten ter zake van geldleningen van aftrek uitgesloten voor  $(9-EV)/(100-EV)$  gedeelte.
- *Budgettaire belang*: ca. € 500 miljoen.

*Communicatie*

*Politiek/bestuurlijke context*

**Informatie die mogelijk niet openbaar gemaakt kan worden**

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie



URij 24/3 14.15-14.30 14.30-15.15

HEDEN

AFGESCHERMD

TER ADVISERING TBV BWO VR. 24/3

Aan

de staatssecretaris Fiscaliteit en Belasting

de minister (ter info)

Persoonsgegevens

# nota

Landbouw & Landgebruik  
BWO Landbouw Landgebruik

**Datum**  
23 maart 2023

**Notanummer**  
2023-0000078910

- Bijlagen**
1. Agenda BWO Landbouw Landgebruik
  2. Verslag BWO Landbouw & Landgebruik 14 maart

## Aanleiding

Op vrijdag 24 maart (14.30-15.15) vindt een BWO plaats over de klimaatopgave in de sector landbouw en landgebruik. Het BWO is onderdeel van de reeks BWO's die zijn ingepland over de klimaatbesluitvorming. Aanwezig zijn MLNV, MN&S, MKE. U (staatssecretaris) sluit aan vanuit uw beleidsmatige rol met betrekking tot de fiscaliteit en als vervanger van de minister.

Vanwege late aanlevering van de definitieve stukken door EZK op woensdag is de advisering later aangeleverd.

## Geadviseerde inbreng

### Algemene punten

- We adviseren om dit overleg vooral oriënterend (en niet besluitvormend) te gebruiken en alle IBO-maatregelen op tafel te laten. Ook de planning en de onzekere uitkomst van andere trajecten (landbouwakkoord, werkgroep normeren/beprijzen) biedt weinig ruimte om nu al toezeggingen te doen.

Eenheid van Kabinetsbeleid

dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ca. 10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (maatregelen uit IBO lijken al af te vallen). Hierdoor komt een goede balans tussen zoet en zuur in het geding.

- MKE stelt voor de landbouwsector nu geen aanvullende klimaatdoelstelling op te leggen (bovenop de eerder afgesproken 5mton), en wil vooral inzetten op het verder concretiseren van de aanpak. Voor de glastuinbouw lijkt MKE af te willen spreken dat met het pakket wordt gericht op de ambitieuze restemissiedoelstelling uit convenant (benedenmarge van 4,3 Mton i.p.v. bovenmarge van 4,8 Mton).

- Vanuit Financiën zien we dat de landbouwsector veel potentie heeft tot besparing en blijft de vraag waar de klimaatopgave nu concreet gaat worden ingevuld. Het IBO laat zien dat daar een reductie van de melkveestapel de meest effectieve manier in is om aan het klimaatdoel invulling te geven.

Eeneheid van Kabinetsbeleid

en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers überhaupt niet

24.03.23

Wout

rewege.

MKE

→ kan niet!

AFGESCHERMD

Pagina 1 van 7



ingezet mogen worden voor nieuw beleid. Een deel van de SDE meevaller is in onze plaat al geormerkt voor dekking van het energiepakket.

- Wij zien als risico dat straks het overgrote deel van het klimaatfonds belegd is zonder dat significante stappen zijn gezet in het bereiken van het klimaatdoel uit het CA, en daarmee ook de noodzakelijke maatregelen in de landbouw niet genomen worden.

↓ deel  
↓ doelhoffa

#### Glastuinbouw:

- Afhankelijk van het ambitieniveau van het totale pakket moet mogelijk ook de glastuinbouw een extra bijdrage leveren (bovenop het convenant).
- Eerder ingediende plan MN&S/MLNV voor besteding middelen Klimaatfonds voor glastuinbouw was als onvoldoende doelmatig beoordeeld.
- LNV zal naar verwachting blijven inzetten op meer middelen uit het klimaatfonds voor bijv. warmtenetten glastuinbouw (488,5 mln.) en een hoger bedrag (334 mln.) dan de toegekende 112 mln. voor EG-regeling glastuinbouw. Dit is o.i. niet realistisch aangezien LNV/MKE zich niet willen committeren aan de IBO-opgave voor de landbouw. Het zoet en zuur moet wel in evenwicht zijn.
- Het is van belang dat de afgesproken hervorming van de energiebelasting (afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw en beperken inputvrijstelling wkk's) conform coalitieakkoord wordt doorgevoerd. Deze maatregelen bieden stevige verduurzamingsprikkel en zorgen voor een vereenvoudiging van het fiscale stelsel. Om een budgettaire meeropbrengst t.o.v. coalitieakkoord te voorkomen, wordt wel nog gekeken naar een gefaseerde invoer van de WKK-maatregel en een evt. terugsluis van de meeropbrengst in de vorm van lagere EB-tarieven. Met dit laatste wordt de glastuinbouw in slechts beperkte mate gecompenseerd met name voor het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw.
- In het BWO glastuinbouw van 10 maart is afgesproken om het individueel sectorsysteem vorm te geven als een vlakke fiscale emissieheffing. Deze heffing is van belang om de sector doelen te borgen. Mogelijk zal MLNV voorstellen om de opbrengst terug te sluisen naar de eigen sector. Dat is niet akkoord; de opbrengst van de emissieheffing gaat (net als ieder andere belasting) naar de algemene middelen.

X	+
x	+
x	+
x	+

1 Megaton

#### Consumptiebelasting vlees en zuivel:

- Een consumptiebelasting op vlees en zuivel is opgenomen in het IBO Klimaat en vinden we inhoudelijk verstandig. In de verdere uitwerking moet wel goed worden gekeken naar een uitvoerbare vormgeving en het invoeringsjaar (geldt de zuivelbelasting bijv. alleen voor zuiveldranken (veel eenvoudiger in de uitvoering) of ook voor andere zuivelproducten).
- Een directe koppeling (revolverend) tussen de opbrengst van de belasting en subsidie aan de uitgavenkant is niet akkoord voor FIN. In het totaalpakket kan straks wel integraal worden gewogen of de opbrengst van de belasting kan dienen als dekking voor een subsidie aan de uitgavenkant.
- Tot die tijd geldt de begrotingsregel dat inkomsten en uitgaven in de besluitvorming gescheiden zijn.

#### Veehouderij en akkerbouw:

- De voorstellen uit het IBO zijn grotendeels bekend (GVE norm (hoeveelheid vee per hectare), productierechten afroemen, etc.) en zijn een effectieve

manier om te sturen op een reductie van het mestoverschot en (indirect) op de omvang van de veestapel en liggen daarom gevoelig.

- In het totaalpakket is het van belang dat het zoet (ruimhartige opkoopregelingen, subsidies, etc.) in verhouding staat tot de hardere maatregelen die ook in het IBO genoemd worden die nodig zijn om de klimaatdoelen en de doelen van het NPLG binnen budget te realiseren.
- Om de klimaatdoelen te halen is m.n. beleid voor de veehouderij nodig. In het IBO Klimaat wordt ingeschat dat maximaal 40% van de broeikasgasemissies per dier met technische maatregelen zijn te realiseren. Dit betekent dat krimp van de veestapel noodzakelijk is (zeker richting de 2050 doelstelling).
- Van de totale methaanuitstoot per jaar (19,5 mton), komt ca 11,5 mton voor rekening van melkvee en varkens.
- De inschattingen lopen uiteen hoeveel emissiereductie in de veehouderij met technische maatregelen gerealiseerd kan worden, maar een daling van de omvang van de veestapel is onvermijdelijk.
- In de varkenshouderij is voor methaan met name de stal aangrijpingspunt (ca. 75-80%) om emissies te reduceren en is sprake van weinig/geen grond. In de melkveehouderij is voer een groter aangrijpingspunt om emissies te reduceren (75-80%).



## Toelichting

### 1. Groslijst aanvullende maatregelen landbouw & Landgebruik:

Op basis van het IBO Klimaat en de voorstellen van LNV voor het Klimaatfonds heeft LNV in bijlage 1 een groslijst van mogelijke aanvullende maatregelen opgenomen.

#### Uitgavenmaatregelen glastuinbouw

- Vanuit de uitgavenkant valt alleen de glastuinbouw onder het klimaatfonds. De rest van de landbouw loopt mee via het transitiefonds.
- Eventueel tegemoetkomen aan de wensen van LNV om meer middelen beschikbaar te stellen voor de glastuinbouw moet worden gezien in het eindpakket, en met name hoeveel CO2-reductie de glastuinbouw kan realiseren. Voor nu lijkt dit het maximaal haalbare.

LNV heeft eerder 2 voorstellen ingediend voor de glastuinbouw:

- Verhogen van de EG-regeling (Energie-efficiënte GTB) (334 mln.). EZK stelt voor om hier max. 112 mln. voor te reserveren. Bij een verdere verhoging (wens LNV) neemt de doelmatigheid naar verwachting af. Daarnaast geeft de uitputting in 2022 en prognose voor de komende jaren geen aanleiding geeft om het verder te verhogen.
- Distributienetten (488,5 mln.): Het voorstel ziet op warmte-infrastructuur voor de glastuinbouw faciliteren en stimuleren, die nodig is om de warmtebronnen te kunnen benutten. Dit voorstel is beoordeeld (door EZK/FIN, met check van PBL) met nader uit te werken voor besluitvorming volgend jaar, omdat a) de hoogte van de onrendabele top nog niet duidelijk is, b) het nog de vraag is of een CAPEX-subsidie doelmatig is en c) niet geborgd is hoe we stranded assets voorkomen.
- MEI-regeling (Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw) (55 mln.): Intensiveren van bestaande CAPEX subsidieregeling voor het stimuleren van innovatieve technieken voor CO2-vrije warmte in de glastuinbouw, waaronder gebruik van waterstof in warmtekrachtkoppelingen en gebruik van restwarmte van elektrolyzers. Deze regeling moet nader uitgewerkt worden voor besluitvorming 2025, past namelijk niet onder de scope van het perceel vroege fase opschaling (waterstof).

#### Fiscale maatregelen glastuinbouw

De fiscale maatregelen in de groslijst hebben betrekking op het individuele sectorsysteem en de energiebelasting:

- Individueel sectorsysteem: In het BWO glastuinbouw van 10 maart jl. is afgesproken om het individueel sectorsysteem vorm te geven als een fiscale vlakke emissieheffing. Beoogde ingangsdatum is 1 januari 2025. Doel van deze heffing is om in aanvulling op de energiebelastingmaatregelen het restemissiedoel van de glastuinbouwsector te borgen. In het convenant is een restemissiedoel van 4,3 tot 4,8 Mton afgesproken, maar dit kan verder worden aangescherpt. Daarnaast is in het IBO Klimaat het individuele sectorsysteem uitgewerkt in de vorm van een fiscale heffing aan de marge. Deze variant is met de afspraak in het BWO van 10 maart van tafel.
- Structuuraanpassingen energiebelasting conform CA:
  - In het CA is afgesproken om per 2025 de wkk-inputvrijstelling te beperken en om het verlaagd energiebelastingtarief voor de glastuinbouw af te schaffen. Daarnaast is afgesproken om de



vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés af te schaffen, maar dit ziet op de industrie.

- o Het beperken van de inputvrijstelling voor wkk's en het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw kennen een hogere budgettaire opbrengst dan voorzien in het CA (respectievelijk 167 mln. en 139 mln. in 225). In een aparte notitie is daarom reeds aan u voorgelegd om de wkk-maatregel gefaseerd in te voeren en om de meeropbrengst van het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw terug te sluiten in de vorm van een generieke verlaging van de EB-tarieven. Hiermee wordt de glastuinbouw slechts in beperkte mate gecompenseerd. Dit moet uiteindelijk ook in de bredere besluitvorming over het klimaatpakket worden gezien.
- o Vanuit de glastuinbouwsector wordt hard aan de stoelpoten van de EB-maatregelen uit het CA gezaagd. Door de vlakke emissieheffing als invulling van het individueel sectorsysteem naar voren te schuiven (waarbij ze de opbrengst willen gebruiken voor verduurzaming van de glastuinbouw), hopen ze de EB-maatregelen van tafel te krijgen. We adviseren om hier niet in mee te gaan en vast te houden aan de CA-afpraak: Met de EB-maatregelen wordt een prikkel tot verduurzaming gegeven, fossiele subsidies afgebouwd en het fiscale stelsel vereenvoudigd.
- Tariefaanpassingen energiebelasting: in het IBO-pakket wordt voorgesteld om de tarieven op aardgas te verhogen en de tarieven op elektriciteit te verlagen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de glastuinbouwsector. We adviseren om deze maatregel voorlopig op tafel te laten. Verhoging van het EB-tarief op aardgas is voor het totale klimaatpakket straks een belangrijk element voor voldoende dekking.

#### Veehouderij en akkerbouw/NPLG:

- In het IBO is een maatregelenpakket uitgewerkt voor de veehouderij/akkerbouw dat optelt tot de benodigde reductie van 5,5 mton (in 2030).
- De grootste reductie (3 mton) wordt behaald met de introductie van een GVE norm van 1,7/ha voor melkvee per 2030. Het kabinet heeft eerder aangekondigd een GVE-norm voor melkvee per 2032 om te voeren, maar heeft nog niet ingevuld welke norm dan gaat gelden. In het Landbouwakkoord worden ook afspraken gemaakt over dit onderwerp. Daar ligt nu een GVE norm van 2 voor. Deze vorm van normering is zeer doelmatig en relatief eenvoudig in de uitvoering. Voor de (intensieve) melkveehouderij is deze norm echter zeer knellend en zal een groot aantal bedrijven economisch niet meer rendabel kunnen opereren (omdat het aankopen van extra grond te duur is en het alternatief, het wegdoen van melkvee, financieel niet haalbaar). Deze maatregel en de hierdoor voorziene krimp passen tegelijkertijd in het kosteneffectieve pad richting de 2050 doelstelling.
- Een andere maatregel is het uitbreiden van het productierechtenstelsel naar nieuwe diercategorieën en het afromen van deze rechten (30%) bij elke verkooptransactie (1 mton). Een vergelijkbaar stelsel bestaat al in de melkveesector (fosfaatrechten). Het uitbreiden van dit stelsel zorgt op termijn voor een afname van het totaal aantal productierechten en leidt op natuurlijke wijze tot een krimp van de veestapel.
- Normering additieven + veevoer kan mogelijk 0,8 mton opleveren. Veevoernormen (optimale rantsoensamenstelling en verplichting dat niet-

- biologische veehouders een additief moeten toevoegen), zorgt voor lagere methaanemissies, vooral in melkveesector. In de uitvoering zijn er zorgen over de monitoring en handhaving van deze vorm van normering.
- De verplichting om additieven toe te voegen aan het veevoer zorgt voor een stijging van de melkkosten met circa 1 cent per kg melk.
  - Momenteel vindt er geen vorm van beprijzing plaats in de veehouderij en akkerbouw, waar dit in alle andere sectoren (met uitzondering van de scheepvaart) wel het geval is. Er is daardoor nog veel potentieel voor beprijzing, hoewel de nadruk in het IBO-pakket ligt op volumemaatregelen via normen.
  - In het IBO-pakket wordt een emissieheffing aan de marge voorgesteld. De gedachte is dat ieder veehouderijbedrijf een specifiek emissiedoel krijgt en alleen belasting hoeft te betalen als de emissies dit doel overschrijden. Het potentieel van deze maatregel is groot, maar het is in de praktijk ingewikkeld om de emissies op bedrijfsniveau vast te stellen.
  - Daarnaast wordt in het IBO-pakket voorgesteld om een consumptiebelasting op vlees en zuivel in te voeren. Deze maatregelen richt zich niet rechtstreeks op de veeteelt Nederland en de daarmee gepaard gaande emissies. Een groot deel van de veeteelt in Nederland is gericht op de export. De maatregelen richten zich op de consumptie van dierlijke producten. Om de 2050-doelstelling te halen is namelijk ook een aanpassing van het voedselpatroon nodig. Daarnaast ziet LNV dit ook als een manier om extra geld op te halen, dat kan worden gebruikt voor verduurzaming van de landbouwsector. In beginsel geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven, dus we adviseren om dit uiteindelijk in het totaal pakket te wegen.

#### Landgebruik:

- De voorgestelde normering is gericht op het normeren van oppervlaktewaterstanden (-40cm) in het veenweidegebied en levert een reductie van ca 0,4 mton op.
- In 2020 is afgesproken dat een CO2-reductie van 1 mton moet worden behaald in de veenweide in 2030. Hiervoor is €100 mln. beschikbaar gesteld. Inmiddels is deze opgave opgenomen in het NPLG en loopt dit mee in de gebiedsgerichte aanpak.
- Extra maatregelen in de veenweide zijn vanuit klimaatdoelstelling wenselijk, maar raken een groot aantal agrarische ondernemers en zijn daarmee kostbaar (extensivering, uitkoop, verplaatsing).
- Als dit in 2030 gerealiseerd moet zijn, zijn de kosten van het peilbesluit op -40cm ca. 145 miljoen euro/jaar. Als dit eenmalig wordt afgewaardeerd (verkapitaliseerd over 30 jaar) kost dit 4,4 miljard euro. Een deel van deze uitgaven kan uit het transitiefonds worden gedekt.

#### **2. Narratief**

- LNV heeft geen narratief aangeleverd.

#### **3. Timing**

- De voorjaarsbesluitvorming en de wens om daar extra klimaatmaatregelen aan te kondigen, sluit niet goed aan bij de tijdslijnen van het landbouwakkoord (21 april) en het onderzoek naar normeren/beprijzen van stikstof (mei/juni).