
Vergaderjaar 2024-2025

32 140 Herziening Belastingstelsel

AI **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 3 juli 2025

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over **de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda 2025**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 3 juni 2025.
- De antwoordbrief van 2 juli 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Karthaus

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Van der Linden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdt (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (ChristenUnie), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Vot), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Den Haag, 3 juni 2025

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda 2025. De leden van de **JA21**-fractie hebben hierover enkele vragen. De leden van de **PVV**-fractie sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

1. Hoe verhoudt de voorgestelde differentiatie van de vliegbelasting zich tot het kabinetsdoel om “de middenklasse te ontzien”, nu vooral Nederlanders met familie in het buitenland of MKB’ers die buiten Europa zakendoen geraakt worden door deze dure klimaatstoolmaatregel, zo vragen de leden van de **JA21**-fractie.
2. Kan de regering onderbouwen welk aantoonbaar klimaateffect deze extra lastenverzwaring op de luchtvaart heeft en hoeveel ton CO₂ ermee bespaard zou worden – afgezet tegen de te verwachten stijging van vliegbewegingen via luchthavens net over de grens, zoals Düsseldorf, Bremen en Brussel?
3. Waarom kiest de regering wederom voor een belastingverhoging in plaats van technologische innovatie of Europese afspraken? Erkent de regering dat dit plan in de praktijk vooral leidt tot weglek van reizigers, banen en economische activiteit naar het buitenland?
4. Erkent de regering dat juist langeafstandsvluchten – in tegenstelling tot korte Europese vluchten – niet of nauwelijks te vervangen zijn door treinverkeer, en hoe rechtvaardigt het dan dat juist die noodzakelijke reizen zwaarder belast worden in plaats van de overduidelijk overbodige korte vluchten tussen bijvoorbeeld Schiphol en Brussel of Parijs?
5. Ten aanzien van de Box 3 wetsvoorstellen stelt u dat belastingplichtigen vanaf 2027 op individueel niveau hun werkelijk rendement kunnen aantonen via het OWR-formulier. Acht u het juridisch houdbaar dat de bewijslast voor een lagere heffing volledig bij de burger komt te liggen, terwijl de Belastingdienst zelf tot op heden geen individuele rendementsgegevens verzamelt of controleert?
6. In het nieuwe stelsel wordt gekozen voor een hybride vorm van belastingheffing: vermogensaanwas als hoofdregel, vermogenswinst voor moeilijk te waarderen bezittingen. Kunt u toelichten hoe juridisch houdbaar deze keuze is, gezien de arbitraire scheidslijn tussen beide categorieën en het risico op rechtsongelijkheid tussen belastingplichtigen met vergelijkbare vermogensstructuren?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en bij voorkeur binnen **vier weken**.

W.T. van Ballekom

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Leden van de vaste commissie voor Financiën hebben op 3 juni jl. vragen gesteld over de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda 2025. Bijgaand treft u de beantwoording van deze vragen aan.

De staatssecretaris van Financiën
- Fiscaliteit, Belastingdienst
en Douane,

T. van Oostenbruggen

Beantwoording vragen van de vaste commissie voor Financiën aan de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda 2025 (Kamerstuk 32 140, nr. 251).

Vraag 1

Hoe verhoudt de voorgestelde differentiatie van de vliegbelasting zich tot het kabinetsdoel om “de middenklasse te ontzien”, nu vooral Nederlanders met familie in het buitenland of MKB’ers die buiten Europa zakendoen geraakt worden door deze dure klimaatsymboolmaatregel, zo vragen de leden van de JA21-fractie.

Vraag 2

Kan de regering onderbouwen welk aantoonbaar klimaateffect deze extra lastenverzwaring op de luchtvaart heeft en hoeveel ton CO₂ ermee bespaard zou worden – afgezet tegen de te verwachten stijging van vliegbewegingen via luchthavens net over de grens, zoals Düsseldorf, Bremen en Brussel?

Antwoord op vraag 1 en vraag 2

Met de voorgestelde differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting wordt een budgettaire opbrengst beoogd van 257 miljoen (prijsspeil 2025). Deze budgettaire opbrengst stroomt naar de algemene middelen van waaruit ook maatregelen betaald worden om juist de middenklasse te ontzien.

Hiernaast wil het kabinet met de maatregel vluchten over langere afstanden, die meer CO₂ uitstoot veroorzaken, zwaarder belasten. Dit draagt bij aan een hogere mate van internalisatie van de externe kosten – zoals klimaatschade, gezondheidseffecten en geluidshinder – van langeafstandsvluchten. Juist bij deze vluchten zijn de externe kosten namelijk slechts in beperkte mate verrekend in de prijs van een vliegreis.

Om de gevolgen van de differentiatie kaart te brengen zijn verschillende varianten van een gedifferentieerde vliegbelasting onderzocht en doorgerekend.² Daarbij is onder meer gekeken naar de impact op passagiersaantallen, aantal vluchtbewegingen, reisafstanden, klimaatimpact, internalisatie van externe kosten, economische effecten, winstgevendheid van luchtvaartmaatschappijen, netwerkqualiteit en uitwijkgedrag. Daarnaast is stilgestaan bij de (economische) gevolgen van een gedifferentieerde vliegbelasting voor het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de differentiatie naar afstand van het tarief van de vliegbelasting in alle onderzocht varianten leidt tot een reductie van de mondiale klimaatimpact van de luchtvaart. Deze reductie varieert van 0,4 tot 1,1 megaton CO₂-equivalent, wat gelijk staat aan 1,1 tot 2,8% van de totale klimaatimpact van de Nederlandse luchtvaart. Hierbij is ook rekening gehouden met uitwijkeffecten naar het buitenland.

De effecten van de invoering van de differentiatie van de vliegbelasting zullen we nauwgezet volgen.

Vraag 3

Waarom kiest de regering wederom voor een belastingverhoging in plaats van technologische innovatie of Europese afspraken? Erkent de regering dat dit plan in de praktijk vooral leidt tot weglek van reizigers, banen en economische activiteit naar het buitenland?

Antwoord op vraag 3

Het kabinet zet ook in op technologische innovatie en werkt op nationaal, Europees en mondiaal niveau aan de energietransitie van de luchtvaart. Dat doen we met Europese wetgeving (ReFuelEU Aviation en EU ETS), met toekenning van

² CE Delft (2025), Effecten van een afstandsafhankelijke vliegbelasting, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, mei 2025

Klimaatfondsmiddelen voor de productie en opschaling van duurzame luchtvaartbrandstoffen en met de uitvoering van het Nationaal Groeifondsprogramma Luchtvaart in Transitie, waarin technologische innovatie wordt gestimuleerd.

Uit het reeds genoemde onderzoek naar de gedifferentieerde vliegbelasting blijkt dat de uitwijkeffecten als gevolg van deze maatregel naar het buitenland gering zijn. Ook de effecten op werkgelegenheid en het vestigingsklimaat zijn minimaal.

Vraag 4

Erkent de regering dat juist langeafstandsvluchten – in tegenstelling tot korte Europese vluchten – niet of nauwelijks te vervangen zijn door treinverkeer, en hoe rechtvaardigt het dan dat juist die noodzakelijke reizen zwaarder belast worden in plaats van de overduidelijk overbodige korte vluchten tussen bijvoorbeeld Schiphol en Brussel of Parijs?

Antwoord op vraag 4

Het kabinet erkent dat langeafstandsvluchten lastig te vervangen zijn door alternatieven zoals treinverkeer. Tegelijkertijd hebben deze vluchten, gelet op de vliegafstand, per passagier de hoogste totale uitstoot. Daarnaast komt uit onderzoek naar voren dat de externe kosten van juist de (middel)langeafstandsvluchten slechts in geringe mate is geïnternaliseerd in de prijs, terwijl bij korte vluchten 60 tot 80% van deze externe kosten is gedekt.³ Mede om deze redenen is in het Hoofdpijnenakkoord gekozen voor een differentiatie van het huidige vlakke tarief naar een tarief op basis van afstand, waarbij verdere vluchten hoger belast worden. Dit draagt bij aan een betere internalisering van externe kosten en een afname van de CO₂-uitstoot.

Vraag 5

Ten aanzien van de Box 3 wetsvoorstellen stelt u dat belastingplichtigen vanaf 2027 op individueel niveau hun werkelijk rendement kunnen aantonen via het OWR-formulier. Acht u het juridisch houdbaar dat de bewijslast voor een lagere heffing volledig bij de burger komt te liggen, terwijl de Belastingdienst zelf tot op heden geen individuele rendementsgegevens verzamelt of controleert?

Antwoord op vraag 5

De Hoge Raad heeft in de arresten van 6 juni 2024⁴ geoordeeld dat de bewijslast, dat het werkelijke rendement lager is dan het forfaitair berekende rendement, bij de belastingplichtige ligt. De belastingplichtige dient de feiten te stellen, en in geval van betwisting aannemelijk maken, waaruit volgt wat de omvang is van dat werkelijke rendement op het gehele box 3-vermogen. De voorgestelde tegenbewijsregeling is conform het (expliciete) oordeel van de Hoge Raad. Overigens is dit oordeel in lijn met de gebruikelijke bewijslastverdeling.

Vraag 6

In het nieuwe stelsel wordt gekozen voor een hybride vorm van belastingheffing: vermogensaanwas als hoofdregel, vermogenswinst voor moeilijk te waarden bezittingen. Kunt u toelichten hoe juridisch houdbaar deze keuze is, gezien de arbitraire scheidslijn tussen beide categorieën en het risico op rechtsongelijkheid tussen belastingplichtigen met vergelijkbare vermogensstructuren?

Antwoord op vraag 6

In het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3⁵ wordt een hybride vorm van belastingheffing voorgesteld, namelijk als hoofdregel een belastingheffing op basis van de systematiek van de vermogensaanwas en een vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken en aandelen in startups.

De afwijkende fiscale behandeling van onroerend goed en aandelen in startups in het voorgestelde box 3-stelsel komt voort uit het niet-liquide karakter van deze vermogensbestanddelen. Het kabinet acht het risico op liquiditeitsproblemen zeer

³ CE Delft (2023), De prijs van een vliegreis Editie 2023, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2023.

⁴ HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704, r.o. 5.4.11.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36748.

beperkt bij vermogensbestanddelen anders dan waar de genoemde uitzondering op van toepassing is. Ook bij onroerende zaken is de verwachting dat de overgrote meerderheid van belastingplichtigen bij een vermogensaanwasbelasting voldoende liquide middelen beschikbaar hebben om eventuele 'piekjaren' in de vermogensaanwas te ondervangen. Het kabinet acht de uitzondering desondanks gepast voor deze bestanddelen. Het liquide maken (bijvoorbeeld door verkoop) van deze bestanddelen is onpraktisch en mogelijk kostbaar voor die individuele gevallen die hier mee te maken zouden krijgen. Bij andere vermogensbestanddelen is het risico op liquiditeitsproblemen naar verwachting nog beperkter en zijn eventuele kosten om in deze liquide middelen te voorzien over het algemeen lager.

De uitzonderingen zijn getoetst in het kader van de Europese staatssteunregels. We hebben hier onderzoek naar gedaan en onze bevindingen getoetst door het inwinnen van extern juridisch advies bij NautaDutilh. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 15 april 2024.⁶ NautaDutilh ziet mogelijkheden voor het hanteren van een vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken en voor aandelen in startups. Zij concluderen dat een afwijkende regeling voor aandelen in familiebedrijven niet goed te verantwoorden is en daarom niet gerechtvaardigd kan worden door de aard en opzet van het betrokken belastingstelsel. Een dergelijke afwijking zou daarom leiden tot onrechtmatige staatssteun. Gelet op de (extern getoetste) staatssteunanalyse is de afwijkende behandeling van aandelen in familiebedrijven geschrapt. Dit betekent dat de aandelen in deze bedrijven volgens de hoofdregel (vermogensaanwasbelasting) in de heffing worden betrokken. Onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen blijven zoals voorgesteld belast via een vermogenswinstbelasting.

Daarnaast is onderzocht in hoeverre het mogelijk is om niet-liquide beleggingen onder te brengen in het vermogenswinstregime in box 3. De uitkomsten van het onderzoek zijn gedeeld met de Tweede Kamer via de Kamerbrief van 15 mei 2024.⁷ Hierbij zijn diverse elementen aan de orde gekomen, zoals afbakeningsproblematiek, staatssteunrisico's, uitvoeringsaspecten en renseignering van gegevens.

Er is geen duidelijke grens te trekken tussen liquide beleggingen aan de ene kant en niet-liquide beleggingen aan de andere kant. In de praktijk zijn er veel verschillende vormen van verhandelbaarheid en liquiditeit van beleggingen.

Een onderscheid tussen liquide aandelen en niet-liquide aandelen of een onderscheid tussen beursgenoteerde aandelen en niet-beursgenoteerde aandelen leidt tot vergelijkbare staatssteunrisico's als het onderscheid tussen aandelen in familieondernemingen en aandelen in andere ondernemingen. Vanuit staatssteunperspectief is van belang dat voor zover sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen, dat onderscheid te verantwoorden is aan de hand van objectieve criteria. Deze criteria moeten specifiek zijn voor de begunstigde ondernemingen (in tegenstelling tot overige ondernemingen). Ook moeten de criteria passen bij de doelstellingen van de betrokken belastingmaatregel, namelijk het draagkrachtbeginsel, minder kans op belastingontwijking en betere administratieve beheersbaarheid. Niet-liquide aandelen of niet-beursgenoteerde aandelen kunnen gehouden worden in een ruime en diverse groep ondernemingen, variërend van kleine ondernemingen (zoals een lokale ondernemer) tot grote multinationals. Als gevolg van de grote variëteit tussen ondernemingen waarvan de aandelen niet-liquide of niet-beursgenoteerd zijn, zijn de genoemde eigenschappen van deze aandelen niet bruikbaar als rechtvaardigingsgrond voor een afwijkende fiscale behandeling.

Er is gedurende het onderzoek contact gezocht met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) over de vraag of het mogelijk is om niet-liquide beleggingen onder een vermogenswinstregime te brengen en of zo'n systematiek uitvoerbaar zou zijn voor de banken in het kader van de renseignering voor de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA). Bij renseignering geven bijvoorbeeld banken fiscaal relevante gegevens over klanten door aan de Belastingdienst. De NVB heeft laten weten dat zij niet zien hoe op een effectieve wijze in de renseignering voor de VIA onderscheid kan worden gemaakt tussen liquide en niet-liquide beleggingen. Zij hebben geen objectief en gemakkelijk

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 183.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 188.

kenbaar criterium kunnen vinden dat gehanteerd zou kunnen worden bij de implementatie in de IT-systemen.

Ook de Belastingdienst heeft aangegeven dat zij niet in alle situaties zal kunnen bepalen of er sprake is van liquide of niet-liquide beleggingen. Hierover is geen contra-informatie beschikbaar en is de Belastingdienst afhankelijk van de aangeleverde gegevens door de belastingplichtige.