

BIJLAGE I - Beleidsprioriteiten

Deze bijlage bevat mijn belangrijkste beleidsthema's. Bijlage 3 bevat de omschrijving van de concrete wetgeving die ongeveer het komende jaar wordt ingediend. Deze bijlage heeft de volgende opbouw.

1. Maatschappelijke verantwoordelijkheid
2. Menselijke maat en rechtsbescherming
3. Complexiteit in kaart
4. Klimaat
5. Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
6. Arbeid en inkomen
7. Vermogen
8. Wonen en gezondheid
9. Caribisch Nederland

1. Maatschappelijke verantwoordelijkheid

Belastingen zijn de prijs die we betalen voor beschaving. De meeste mensen vinden het dan ook belangrijk dat iedereen, zowel burgers als bedrijven, zijn steentje bijdraagt. Er is in uw Kamer en de samenleving dan ook terecht veel aandacht voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van zowel burgers en bedrijven als hun belastingadviseurs. Het gaat daarbij niet om strafbaar gedrag, maar om de betrouwbaarheid en ethiek – hoe zij hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid zien los van wat strikt toelaatbaar is. Zoeken zij de grenzen op binnen de fiscale wetgeving om zo min mogelijk belasting te betalen?

Ik maak onderscheid in vier aspecten van deze discussie. In alle drie de gevallen is er in enige vorm sprake van een driehoek: ook de overheid heeft een rol als het gaat om transparantie, betrouwbaarheid en ethiek.

Als het gaat om het parlementaire proces en de manier waarop beleid tot stand komt, vind ik het van groot belang dat betrokken partijen hun inbreng meegeven. NGO's vervullen een belangrijke maatschappelijke rol door het signaleren en agenderen van ongewenste effecten van fiscaal beleid. Beroepsverenigingen van belastingadviseurs brengen waardevolle juridische expertise en praktijkkennis met zich mee. Daarbij is er de afgelopen jaren wel discussie geweest over de vorm van een deel van de inbreng. Ik vind het daarom bijvoorbeeld positief dat de NOB de 'Commissie knelpunten' heeft opgericht, die een bijdrage levert aan de rechtszekerheid en rechtsbescherming door fiscale wetsvoorstellen te toetsen op eenvoud, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en daarbij te benadrukken vanuit welk belang of positie de NOB commentaar levert.

Daarnaast gaat deze discussie over de manier waarop belastingaangifte en –advies wordt gedaan. Hierbij gaat het nadrukkelijk om de vraag of wat wettelijk mogelijk is, wenselijk is vanuit maatschappelijk perspectief. Ik vind het positief dat het bedrijfsleven, onder aanvoering van VNO-NCW, hierin stappen heeft gezet met hun Tax Governance Code. Deze gedragscode, die in mei van dit jaar is gepresenteerd, geeft invulling aan de wijze waarop maatschappelijke verantwoordelijkheid en transparantie onderdeel kunnen uitmaken van de fiscale adviespraktijk en het fiscale beleid en de structuur van ondernemingen.¹ Ook merk ik dat de beroepsgroep van belastingadviseurs zelf diverse initiatieven ontplooit. Zo beschrijven de recent aangenomen Tax Principles van de NOB bijvoorbeeld hoe belastingadviseurs het maatschappelijke perspectief van fiscale vraagstukken met hun cliënten kunnen bespreken en doet het Register Belastingadviseurs een voorstel om het beroep van adviseur te reguleren aan de hand van het beconnummer om de kwaliteit van adviseurs te bewaken en misstanden tegen te gaan. Deze initiatieven laten zien dat bedrijven en beroepsorganisaties deze discussie over hun maatschappelijke verantwoordelijkheid serieus nemen. De betrouwbaarheid van de hele belastingadviessector – inclusief het merendeel dat geen deel is van een branchevereniging – is een belangrijk onderwerp en ik wil in dit kader de ambtelijke verkenning die ik laat uitvoeren naar kwaliteit en gedrag van belastingadviseurs,

¹ <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/nederlandse-internationale-concerns-omarmen-nieuwe-tax-governance-code>

waarmee ik vervolg geef aan twee eerdere toezeggingen,² niet onvermeld laten. Deze verkenning gaat ook in op de vraag over de inzet en effectiviteit van het bestaande fiscale boete-instrumentarium ten opzichte van belastingadviseurs. Op basis van de uitkomsten daarvan wordt een analyse gemaakt van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij zal ook worden ingegaan op de noodzaak en wenselijkheid van vormen van (wettelijke) regulering en andere mogelijkheden zoals een gedragscode of een eed.³ Ik kom hier dit najaar op terug.

Juist met het oog op de toekomst wil ik ook het onderwijs en de (beroeps)opleiding niet onbenoemd laten. Het gaat hierbij om de opleidingen fiscale economie en fiscaal recht waar de toekomstige belastingexperts worden opgeleid. Bij deze opleidingen geldt dat het in mijn ogen niet alleen zou moeten gaan om de uitleg van de wet, maar juist ook over de discussie over de bedoeling erachter. Dit gebeurt natuurlijk al, maar ik ben er van overtuigd dat fiscale opleidingen erbij gebaat zijn als er nog meer ruimte komt voor het bredere maatschappelijke perspectief en voor tegendenkers en tegenspraak. Hierbij speelt ook het vraagstuk van de onafhankelijkheid van wetenschappers. Vaak hebben zij ook een andere werkgever in bijvoorbeeld de belastingpraktijk of bij de overheid. Ook is er soms sprake van een externe financiering waarbij de transparantie daarover niet altijd maximaal is. Hierdoor krijgen studenten nuttige praktijkkennis mee, maar is vaak de kritiek dat hierdoor hun perspectief gekleurd wordt.

Voor mijzelf en mijn ministerie speelt op dit thema het vraagstuk over de onafhankelijkheid van wetenschappers in adviescommissies op het gebied van fiscaliteit. Daarin volg ik de eerder ingezette lijn dat het onwenselijk is dat mensen die een direct belang hebben bij de uitkomsten van een advies – bijvoorbeeld omdat zij bij een andere werkgever commercieel actief zijn op dat gebied – adviesopdrachten uitvoeren op fiscaal gebied. Daarbij wil ik benadrukken dat dit ook geldt voor wetenschappers die tevens werkzaam zijn bij de Belastingdienst. Tegelijkertijd wil ik niet uitsluiten om experts die actief zijn in de praktijk in te zetten voor een adviesopdracht als de relevante deskundigheid anders niet toegankelijk is en risico's op het gebied van belangenverstrengeling beperkt zijn.

Ik vind het belangrijk om deze discussies verder te brengen en samen met de belastingpraktijk en de onderwijssector te werken aan meer maatschappelijk vertrouwen in het belastingstelsel. Maatschappelijk verantwoord gedrag van alle partijen is daarbij essentieel. Genoemde stappen waardeer ik positief, maar zijn nog niet het eindpunt. Ik ga de komende jaren met uw Kamer, de sector en samenleving graag in gesprek over dit thema en wat de verschillende partijen hier verder aan kunnen bijdragen of betekenen.

2. Menselijke maat en rechtsbescherming

Bij het heffen van belastingen en het invorderen daarvan zijn het oog hebben voor de menselijke maat en het borgen van de rechtsbescherming belangrijke uitgangspunten waar de afgelopen jaren meer nadruk op is komen te liggen. De commissie praktische rechtsbescherming heeft in haar rapport 'Burgers beter beschermd' onder meer geconcludeerd dat de Belastingdienst er onvoldoende in slaagt om de bestaande rechtsbescherming voldoende kenbaar en toegankelijk te maken voor alle burgers en (kleine) ondernemers.⁴ Het moet voor burgers makkelijker worden om omissies aan te vullen en fouten te herstellen. Daarnaast heeft de problematiek rondom de kinderopvangtoeslag duidelijk gemaakt dat er meer ruimte moet komen voor maatwerk.

Voor het uitvoeren van hun taken dienen de Belastingdienst, Toeslagen en Douane over veel informatie van burgers en bedrijven te beschikken. Het verwerken van die informatie, waaronder persoonsgegevens, vereist dat er waarborgen zijn om te verzekeren dat dit zorgvuldig en in overeenstemming met de wet gebeurt.

Om de fiscale rechtsbescherming te voorzien van meer waarborgen en de menselijke maat beter terug te laten komen in beleid en wetgeving zijn verschillende trajecten opgestart. Daar ga ik hieronder nader op in.

² Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IX, nr. 16, p.5 en Kamerstukken I 2020/21,, nr. 11, item.

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 IX, nr. 16, p.5.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 820.

Rechtsbescherming

Op dit moment wordt gewerkt aan meerdere fiscale maatregelen om de rechtsbescherming te verbeteren. Zo worden de mogelijkheden onderzocht om het voor belastingplichtigen eenvoudiger te maken om fouten in de aangifte te herstellen, waarbij gebruik zal worden gemaakt van een gedeformaliseerd proces. Een dergelijk proces komt ten goede aan de praktische rechtsbescherming en het doenvermogen van belastingplichtigen.

Daarnaast loopt voor de rechtsbescherming bij WOZ-beschikkingen een traject om zowel de rechtsbescherming als de WOZ-uitvoering te waarborgen naar aanleiding van het onderzoek bij no cure, no pay-bedrijven. Rond de zomer volgt de inhoudelijke kabinetsreactie inclusief vervolgstappen.

Verder wordt gewerkt aan meerdere maatregelen, zoals het oplossen van geconstateerde knelpunten bij de informatiebeschikking (Evaluatierapport Wet Dezentjé) en het fiscaal verschoningsrecht, het in staat stellen van restgroepen om op een voldoende veilige wijze elektronisch aangifte te kunnen doen en het nader kunnen invullen van de regels omtrent de wijze van het berichtverkeer.

Ook wil ik graag wijzen op een belangrijk onderdeel van het coalitieakkoord. Het kabinet is van plan om een onafhankelijke rechtshulp in het leven te roepen, naar het model van de Amerikaanse Taxpayers Advocate Service. Hiermee wordt onder andere uitvoering gegeven aan de motie van de leden van Dijk en Kat over onderzoek naar een orgaan dat directe fiscale bijstand kan leveren en wordt bijvoorbeeld ook de eerdere voortgang voor de uitvoering van de motie van het lid Slootweg over een Ombudsman voor belastingzaken meegenomen, waarover uw Kamer is geïnformeerd.⁵ Op dit moment worden gesprekken met verschillende stakeholders gevoerd. Hierna wordt een plan van aanpak opgesteld en verschillende scenario's uitgewerkt. Rond de zomer verwacht ik uw Kamer hierover concreet te kunnen informeren.

Harmonisering wettelijke maxima verzuimboeten met strafrecht

Ik zie aanleiding de wettelijke maxima die gelden voor verzuimboeten aan te passen naar de naastgelegen lagere geldboetecategorie uit het strafrecht. De wettelijke maxima voor verzuimboeten wijken wat hoogte betreft af van de geldboetecategorieën uit het strafrecht. De Raad van State heeft in een ongevraagd advies over sanctiestelsels ook een lans gebroken voor harmonisering van bestuurlijke boetestelsels.⁶ Voor een afwijking van de geldboetecategorieën uit het strafrecht zie ik geen doorslaggevende reden meer, te meer nu de harmonisering enkel ziet op de wettelijke maxima, waardoor voor maatwerk en de menselijke maat bij het opleggen van fiscale verzuimboeten alle ruimte blijft. Het wetsvoorstel dat in die aanpassing voorziet wordt voorbereid door het ministerie van Justitie en Veiligheid, mede omdat genoemde harmonisering niet alleen het ministerie van Financiën betreft. Het wetsvoorstel gaat zeer binnenkort in consultatie.

Invordering

Op het gebied van de invordering werk ik aan het herijken van de invorderingsstrategie en de Invorderingswet 1990 en het Wetsvoorstel de heroverweging Stroomlijnen Rood Blauw, zodat er voldoende ruimte is om rekening te houden met omstandigheden van burgers. De introductie van een hardheidsclausule en het verbeteren van de rechtsbescherming bij geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding van belastingen worden in dit kader onderzocht. Rond de zomer wordt uw Kamer hier verder over geïnformeerd.

Waarborgen gegevensverwerking

Tot slot wil ik graag benoemen dat gewerkt wordt aan het wetsvoorstel Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane dat ziet op het verstevigen en toekomstbestendig maken van de grondslagen voor de verwerking van (persoons)gegevens en in acht te nemen waarborgen bij processen die in potentie grote impact hebben op de belangen van burgers.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 787.

⁶ Advies van 13 juli 2015, kenmerk W03.15.0138/II, Stcrt. 2015, 30280. De strafrechtelijke geldboetecategorieën staan in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

3. Complexiteit in kaart

In de aanbiedingsbrief bij mijn beleids- en uitvoeringsagenda sta ik uitgebreid stil bij de complexiteit van het belastingstelsel. Daarin geef ik aan dat fiscale regelingen nuttig kunnen zijn, maar alleen maatschappelijk te verantwoorden wanneer fiscale regelingen doelmatig en doeltreffend zijn. Daarom hecht ik veel waarde aan evaluaties van die regelingen.

Bij de in 2020 uitgevoerde doorlichting van alle evaluaties van fiscale regelingen over de periode 2011-2018 bleek dat in 11 van de 31 onderzochte evaluaties de fiscale regelingen bewezen doeltreffend (effectief) zijn en slechts in 4 gevallen was de regeling zowel bewezen doeltreffend als doelmatig. Voor de overige 16 onderzochte fiscale regelingen geldt dat zij niet of in beperkte mate effectief zijn dan wel dat geen uitspraken hierover gedaan konden worden.⁷ Harde uitspraken over effectiviteit en doelmatigheid zijn vaak niet of beperkt mogelijk door het ontbreken van data. Ook de Algemene Rekenkamer (ARK) wijst op fiscale regelingen die niet doelmatig of doeltreffend zijn. In het Verantwoordingsonderzoek 2020 kwamen bijvoorbeeld de landbouwvrijstelling en de kleinschaligheids-investeringsaftrek expliciet aan bod. Fiscale regelingen die andere onafhankelijke instanties zoals de Europese Commissie⁸, het IMF⁹ of het CPB¹⁰ noemen zijn de hypotheekrenteaftrek, het verlaagde vpb-tarief en de verlaagde btw-tarieven.

Fiscale regelingen worden periodiek geëvalueerd, waarbij aandacht is voor zowel de doelmatigheid en doeltreffendheid als voor de vragen uit het toetsingskader fiscale regelingen. Het is mijn ambitie om prioriteit te geven aan deze evaluaties en de kwaliteit een impuls te geven.¹¹ Allereerst door in te zetten op de beschikbaarheid van relevante kwantitatieve data. Daarnaast wil ik extra nadruk leggen op twee aspecten van het toetsingskader:

- of een subsidie een beter alternatief kan vormen voor een nu bestaande fiscale regeling; en
- of sprake is van een heldere doelstelling die overheidsingrijpen noodzakelijk maakt.

Daarvoor hanteer ik de in de bijlage van de Miljoenennota opgenomen ambitieuze evaluatieagenda.¹² In deze bijlage actualiseer ik ook het overzicht van de evaluatie-uitkomsten doorlopend. Over deze uitkomsten ga ik graag met uw Kamer in gesprek, voor zover er nog geen vervolg is gegeven aan in het verleden uitgevoerde evaluaties.

Voor de evaluaties die deze kabinetsperiode tot stand komen geldt dat bij een negatief oordeel het uitgangspunt is om deze regeling af te schaffen of te versoberen. Als uit de evaluatie blijkt dat een fiscale regeling beter aan de uitgavenzijde kan worden vormgegeven, is het uitgangspunt om de fiscale regeling conform de aanbeveling te verplaatsen. Dat is expliciet vastgelegd in de nieuwe begrotingsregels van dit kabinet. In dergelijke situaties is het – conform mijn toezegging aan uw Kamer – mijn plan om het gesprek aan te gaan met de specifieke doelgroepen en uw Kamer. Daarbij denk ik aan de negatief geëvalueerde fiscale regelingen, maar soms ook aan andere regelingen waarover signalen of twijfels over de effectiviteit binnenkomen, bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van een wereldwijde minimumbelasting (Pijler 2).

Het is mijn ambitie om door goede evaluaties de complexiteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en andere gevolgen van fiscale regelingen in kaart te brengen, maar ook de eerste stappen naar een eenvoudiger stelsel te zetten. Daarvoor ga ik bijvoorbeeld aan de slag met de in het coalitieakkoord voorgenomen afschaffing van de schenkingsvrijstelling eigen woning, de middelingsregeling, de vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés en het verlaagde tarief glastuinbouw in de energiebelasting en de bpm-vrijstelling voor bestelauto ondernemer.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 79.

⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report The Netherlands 2020 Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND THE EUROGROUP 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011.

⁹ Capital Income Taxation in the Netherlands (IMF Working Paper van mei 2021).

¹⁰ Bouwstenen voor een moderne btw (CBP policy brief van februari 2014), Den Haag: CPB, 2014.

¹¹ Regelingen die geëvalueerd zullen worden betreffen bijvoorbeeld het verlaagde btw-tarief, de ondernemersregelingen, de EIA, MIA/Vamil en de innovatiebox

¹² Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 35925, nr.1.

Tot slot is het mijn streven om bij mogelijke nieuwe fiscale regelingen een zorgvuldige afweging te maken ten opzichte van andere beleidsinstrumenten en de noodzaak tot overheidsingrijpen. Het toetsingskader fiscale regelingen vormt daarvoor mijn leidraad.

4. Klimaat

Het klimaatvraagstuk en de energietransitie hebben een centrale plaats in het beleid van dit kabinet. Het kabinet verhoogt de nationale klimaatdoelstelling van 49% naar 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. In het coalitieakkoord is daarnaast afgesproken om te sturen op een reductie van 60% in 2030. De fiscaliteit is een belangrijk instrument dat kan worden ingezet om de aangescherpte klimaatdoelstellingen te realiseren. Het coalitieakkoord bevat dan ook aan behoorlijk aantal maatregelen die het belastingstelsel verder vergroenen.

De klimaatambities van het kabinet vinden plaats in een tijd waarin de geopolitieke situatie door de oorlog in Oekraïne sterk is veranderd. Sinds begin dit jaar zijn de energie- en brandstofprijzen verder gestegen, terwijl de prijzen in het najaar al op een hoger niveau lagen dan normaal. Dit zorgt voor veel onzekerheid bij burgers en bedrijven. Om de gevolgen voor de koopkracht te dempen heeft het kabinet voor 2022 onder andere tijdelijk de btw op energie, de tarieven in de energiebelasting en de brandstofaccijnzen verlaagd. De komende maanden houdt het kabinet de vinger aan de pols. Tegelijkertijd is het van belang om oog te blijven houden voor de lange termijn en het structurele klimaatbeleid verder vorm te geven. Fiscale vergroening is hier een belangrijk onderdeel van. Ik licht de plannen voor de verdere vergroening van het belastingstelsel hieronder verder toe.

Het klimaatbeleid van het kabinet is gebaseerd op een combinatie van subsidiëren, normeren en beprijzen. Met deze beleidsmix worden duurzame technieken (financieel) aantrekkelijker gemaakt en worden burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties gestimuleerd en geholpen om te kiezen voor het duurzame alternatief. Op het vlak van beprijzen zijn de afgelopen jaren een aantal belangrijke stappen gezet, zoals de introductie van een nationale CO₂-heffing waarmee de realisatie van het CO₂-reductiedoel voor het ETS-deel van de industrie wordt geborgd. Tegelijkertijd wordt de CO₂-uitstoot vaak nog niet volledig beprijsd, waardoor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties onvoldoende worden geprikkeld tot gedragsverandering die nodig is om de klimaatdoelen te realiseren.

Het doel van de fiscale maatregelen op het terrein van klimaat is om de broeikasgasuitstoot en energieverbruik beter te beprijzen, zodat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties een stevigere prijsprikkel krijgen om hun gedrag aan te passen en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Bovendien draagt het beprijzen van broeikasgasuitstoot eraan bij dat vervuilende producten relatief duurder worden en duurzame producten relatief goedkoper.

Klimaatverandering is een wereldwijd probleem en onze economie is internationaal georiënteerd. Een internationale aanpak bij de beprijzing van broeikasgassen is daarom het meest effectief. Een voorbeeld is het Europese emissiehandelssysteem, waarbij een uniforme Europese CO₂-equ-prijs geldt voor de grote uitstoters. Het kabinet is daarom ook blij met de door de Europese Commissie voorgestelde beprijzingsmaatregelen in het Fit-for-55 pakket. De Europese onderhandelingen over het Fit-for-55 pakket zijn momenteel in volle gang. Na afronding van de onderhandelingen zal het nationale klimaatbeleid worden herijkt aan de hand van de verwachte effecten op broeikasgasuitstoot en de lasten voor huishoudens en het bedrijfsleven. Dan zal ook worden gekeken welke implicaties het Europese pakket heeft voor de nationale belastingen en of een aanpassing aan het nationale fiscaal vergroeningspakket nodig is.

Naast de inzet op beprijzing in internationaal verband, is het kabinet voornemens om de komende jaren ook op nationaal niveau forse stappen te zetten. Deze verdere fiscale vergroening is een essentieel onderdeel van het beleidspakket om de aangescherpte nationale klimaatdoelen in 2030 te kunnen realiseren. De belangrijkste maatregelen worden hieronder kort toegelicht.

CO₂-heffing industrie

Het kabinet scherpt de klimaatambitie voor de industrie aan. Per 2021 geldt een nationale CO₂-heffing industrie. De groep belastingplichtigen valt grotendeels samen met de industriële bedrijven

die onder het ETS vallen. De CO₂-heffing industrie borgt dat de industrie in 2030 een emissiereductiedoelstelling realiseert van 14,3 Mton broeikasgassen t.o.v. het basispad. Het kabinet verhoogt de reductiedoelstelling voor de industrie met 4 Mton. Om dit te realiseren versnelt het kabinet vanaf 1 januari 2023 de afbouw van het aantal dispensatierechten voor de CO₂-heffing industrie, zodanig dat de nieuwe reductiedoelstelling voor de industrie geborgd wordt. Het heffingstarief, voor emissies waar geen dispensatierechten voor zijn, wordt per 1 januari 2023 niet gewijzigd. Het kabinet werkt momenteel het brede beleidspakket uit. Mede op basis van deze uitwerking zal het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2024 een nieuwe tariefstudie uitvoeren. Op basis van deze studie wordt in 2024 bepaald of een aanscherping van het prijspad nodig is om de aangescherpte doelstelling te borgen. Voor meer inzicht in het brede beleidspakketgericht op de industrie verwijs ik u naar de industriebrief die mijn collega van Economische Zaken & Klimaat op 3 november 2021 naar de Kamer heeft gestuurd.¹³

Tariefaanpassingen en grondslagverbreding energiebelasting

Over het verbruik van elektriciteit en aardgas moet energiebelasting en de Opslag Duurzame Energie- en klimaattransitie (ODE) worden betaald. De ODE diende voorheen ter dekking van de subsidieregeling SDE++, maar deze koppeling is per 2022 afgeschaft. Het kabinet is voornemens om vanaf 2023 de ODE-tarieven volledig te integreren in de tarieven van de energiebelasting. De grondslag en uitvoeringssystematiek is momenteel al hetzelfde en met de budgettaire ontkoppeling van de ODE en SDE is de noodzaak verdwenen om de ODE als aparte heffing te behouden. De integratie betekent bovendien een vereenvoudiging voor zowel de belastingplichtigen als de Belastingdienst. Deze integratie van de ODE tarieven in de energiebelasting zal niet leiden tot een lastenverschuiving omdat de tarieven 1-op-1 overgenomen worden in de energiebelasting.

Het kabinet is daarnaast voornemens om de komende jaren de tarieven in de energiebelasting aan te passen. De tariefaanpassingen bestaan uit een tariefschuif in de eerste schijf, het verhogen van de belastingvermindering, het verhogen van de tarieven in de hogere verbruiksschijven (structurele budgettaire opbrengst van € 500 miljoen) en het verlagen van de tarieven tweede en derde schijf elektriciteit (structurele budgettaire derving van € 500 miljoen). Het kabinet is daarnaast voornemens om de grondslag van de energiebelasting te verbreden. Het doel van deze aanpassingen is om voor huishoudens, bedrijven en maatschappelijke instellingen de prikkel te vergroten om het energieverbruik te verminderen en/of over te stappen van aardgas naar elektriciteit. Daarnaast zijn de energiebelastingen ook bedoeld om geld op te halen; de opbrengst vloeit naar de algemene middelen en kan daarna, bijvoorbeeld, worden gebruikt voor uitgaven aan het klimaatbeleid. De aanpassingen in de energiebelastingen raken aan de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie.

In de gebouwde omgeving wordt het voor huishoudens vanaf 2023 door een geleidelijke schuif in de 1e schijf van de energiebelasting (aardgas 5,23 cent/m³ duurder, elektriciteit 5,23 cent/kWh goedkoper) financieel aantrekkelijker om te investeren in de verduurzaming van de woning. Deze schuif tussen gas en elektriciteit komt bovenop de schuif die eerder in het Klimaatakkoord was afgesproken en leidt tegelijkertijd tot een macro netto lastenverlichting voor huishoudens oplopend tot € 637 miljoen in 2030. Beprijzing is een van de elementen van de beleidsmix. Om de beoogde transitie te maken zijn daarnaast onder andere een subsidie voor (hybride) warmtepompen en isolatiematerialen beschikbaar. In het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving wordt in meer detail ingegaan op de subsidie- en financieringsmogelijkheden voor verduurzaming van de gebouwde omgeving. De belastingvermindering in de energiebelasting wordt per 2023 met € 225 miljoen verhoogd. Deze verhoging hangt samen met de in het coalitieakkoord afgesproken bijmengverplichting voor groen gas. De belastingvermindering is een vast bedrag per elektriciteitsaansluiting met een vaste verblijfsfunctie en niet afhankelijk van het energieverbruik of het bijgemengde percentage groen gas in een bepaald jaar.

In de glastuinbouw wordt het gasverbruik via energiebelasting momenteel beperkt geprijsd, waardoor de tarieven van energiebelasting en ODE op elektriciteit t.o.v. gas relatief hoog zijn. Doordat onder andere de prijsprikkels niet goed staan, komt de energietransitie in deze sector moeizaam op gang. Het kabinet is daarom voornemens om de tarieven op aardgas te verhogen en op elektriciteit juist verlagen. Daarnaast wordt per 2025 het verlaagd aardgastarief voor de

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 2021Z19314.

glastuinbouw afgeschaft en wordt de inputvrijstelling voor warmtekrachtkoppelingen beperkt. Hierdoor neemt de beprijzing van het gebruik van fossiele brandstoffen in de glastuinbouw toe. Voor een nadere toelichting van het brede beleidspakket voor de sector verwijs ik u naar de brief van 22 april 2022.¹⁴

In de industrie wordt momenteel met name op emissiereductie in het ETS-deel gestuurd, via de subsidieregeling SDE++ en de CO₂-heffing industrie. De tariefaanpassingen in de energiebelasting zijn vooral gericht op de tweede en derde verbruiksschijf omdat een verhoging over dit verbruiksdeel de sterkste prikkel tot verduurzaming geeft. Daarnaast gaan door het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés per 2025 verschillende industriële grootverbruikers ook energiebelasting betalen. Dit vergroot de reikwijdte van de energiebelasting en verbetert de prikkel om het energieverbruik te verminderen.

Autobelastingen

De autobelastingen vormen een belangrijk instrument voor het realiseren van de klimaatdoelstellingen in de sector mobiliteit. Om de verkoop van nieuwe zuinige, schone en emissievrije personenauto's te bevorderen is de bpm bijvoorbeeld gebaseerd op de CO₂-uitstoot. Daarnaast is in het Klimaatakkoord voor de periode tot en met 2025 een fiscaal stimuleringspakket afgesproken. Zo geldt er voor emissievrije auto's een korting in de motorrijtuigenbelasting (100% in 2022) en geldt een korting op het reguliere bijtellingspercentage van 22% (korting 6 procentpunt). In 2022 en 2024 is een evaluatie van het fiscale stimuleringsbeleid voorzien.

De autobelastingen worden de komende jaren op twee belangrijke punten hervormd. Ten eerste wordt een systeem van betalen naar gebruik ingevoerd door de hoogte van de motorrijtuigenbelasting afhankelijk te maken van het aantal gereden kilometers (MRB Plus). Het doel is enerzijds om een aanvullende CO₂-reductie te bewerkstelligen (2,5 Mton in 2030) en anderzijds om de grondslagerosie in de opbrengst van autobelastingen op te vangen. De MRB Plus wordt door de ministeries van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat gezamenlijk uitgewerkt. Het kabinet zal voor het zomerreces een eerste hoofdlijnenbrief naar de Tweede Kamer sturen. De tweede hervorming is het afschaffen van de huidige vrijstelling in de bpm voor bestelauto's van ondernemers, terwijl tegelijkertijd de vrijstelling voor elektrische auto's blijft bestaan. Ondernemers worden door deze maatregel gestimuleerd om bij de aanschaf van een nieuwe bestelauto te kiezen voor het emissievrije alternatief. Bovendien vereenvoudigt deze maatregel het belastingstelsel, omdat na afschaffing van de vrijstelling voor ondernemers geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt in de bpm tussen particulieren en ondernemers.

De fiscaliteit is een belangrijk instrument in de gereedschapskist die het kabinet ter beschikking heeft voor het klimaatbeleid. Het kabinet zet met dit pakket een forse extra stap in het verder vergroenen van het belastingstelsel. De fiscale klimaatmaatregelen zijn het effectiefst in combinatie met de andere klimaat- en circulaire maatregelen die het kabinet neemt en zullen dan ook in samenhang met het bredere beleidspakket worden uitgewerkt. Daarbij vind ik het belangrijk dat iedereen, zowel het bedrijfsleven als de consument, eerlijk zijn steentje bijdraagt, terwijl ook oog wordt gehouden voor de lastendruk bij burgers en bedrijven. Tegelijkertijd houdt het kabinet de realisatie van het doelbereik in de gaten en zal indien nodig aanvullende fiscale vergroeningsmaatregelen implementeren.

5. Ondernemen en tegengaan belastingontwijking

Vestigings- en ondernemingsklimaat

Het kabinet zet in op de bevordering van brede welvaart in Nederland. Brede welvaart betekent een hoge kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties, in Nederland en daarbuiten. De leefomgeving, gezondheid, onderwijs, arbeid en economie dragen hier allemaal aan bij. Het kabinet wil dat het bedrijfsleven een belangrijke bijdrage levert aan onze brede welvaart. Hiervoor is een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat een randvoorwaarde. Nederland heeft in algemene zin een ondernemingsklimaat met sterke (innovatieve) clusters waarin het ook voor internationaal opererende bedrijven aantrekkelijk is om zich te vestigen.¹⁵ Het kabinet signaleert

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32627, nr.39.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 32637, nr. 369.

echter ook verbeterpunten en constateert dat extra inzet nodig is om het ondernemingsklimaat te verbeteren.¹⁶

Binnen het vestigings- en ondernemingsklimaat is het fiscale stelsel nog steeds een relevante factor voor de omvang van investeringen en locatiebeslissingen van bedrijven. Bedrijven verlangen en verwachten hierbij een voorspelbaar en stabiel fiscaal beleid. Een aantrekkelijk fiscaal stelsel is hierbij geen doel op zich, maar een middel om bepaalde activiteiten en werkgelegenheid in Nederland te stimuleren. Het is onwenselijk als het streven naar een aantrekkelijk fiscaal stelsel leidt tot intensieve belastingconcurrentie tussen landen en tot mogelijkheden voor bedrijven om belasting te ontwijken. Nederland is daarom voorstander van internationale afspraken op het gebied van de belastingheffing van internationaal opererende bedrijven, en vervult daarin een voortrekkersrol. Internationale harmonisatie van belastingregels creëert namelijk een gelijk speelveld met concurrerende landen. Dat kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigings- en ondernemingsklimaat voor het reële bedrijfsleven.

Tegelijkertijd vraagt een periode van veranderende internationale kaders om een toekomstbestendige visie op het Nederlandse fiscale vestigings- en ondernemingsklimaat, met een duidelijke inzet hoe fiscaal beleid zich verhoudt tot de maatschappelijke doelen die het kabinet nastreeft en de rol van het bedrijfsleven hierin. Samen met de minister van Economische Zaken en Klimaat wil ik blijven werken aan een sterk fiscaal vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland. Voor de zomer stuurt de minister van Economische Zaken en Klimaat een brief aan uw Kamer met verdere acties ter verbetering van het vestigings- en ondernemingsklimaat.

Toekomst fiscale eenheid

In reactie op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁷ zijn in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 door middel van de Wet spoedreparatie fiscale eenheid enkele maatregelen getroffen om de meest kwetsbare elementen van het fiscale-eenhedsregime in de vennootschapsbelasting vanaf 1 januari 2018 in overeenstemming te brengen met het EU-recht. Bij de behandeling van die spoedreparatiewetgeving is destijds ter mogelijke oplossing van de EU-rechtelijke problemen aangegeven dat de huidige regeling van de fiscale eenheid door een nieuwe fiscale groepsregeling zou kunnen worden opgevolgd.¹⁸ Daarover is door mijn ambtsvoorganger op 15 september 2020 een hoofdlijnenbrief naar uw Kamer gestuurd, en is een beslissing om al dan niet over te gaan tot een nieuwe groepsregeling overgelaten aan een volgend kabinet.¹⁹

De invoering van een nieuwe groepsregeling betreft een ingrijpende en omvangrijke wetgevingsoperatie. Een nieuwe groepsregeling zal voor alle bestaande fiscale eenheden zowel bij de Belastingdienst als bij de belastingplichtigen tot ingrijpende gevolgen bij de overgang leiden. Op dit moment zijn er andere prioriteiten als gevolg van omvangrijke actuele ontwikkelingen – waaronder de invoering van een wereldwijde minimumbelasting (Pijler 2) en de uitwerking van het coalitieakkoord – die ook veel druk leggen op de wetgevingscapaciteit, de praktijk en de Belastingdienst. Met een samenloop van deze trajecten worden de praktijk en de Belastingdienst mogelijk geconfronteerd met een onmogelijke opgave. Het kabinet acht het daarom niet opportuun om in deze kabinetsperiode een nieuwe groepsregeling in de vennootschapsbelasting te introduceren.

Globaal evenwicht tussen verschillende vormen van ondernemen

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de belastingdruk voor verschillende vormen van ondernemen weer en laat zien dat die druk te ver uit elkaar is gaan lopen. Voor het bereiken van een beter evenwicht in fiscale behandeling van verschillende vormen van ondernemen zoals via een bv of als zelfstandige, bestaan meerdere opties. Het kabinet gaat kijken naar de verhouding tussen lasten op vermogen en arbeid. Hierbij wordt voor maatregelen in ieder geval gekeken naar de uitkomsten van het IBO Vermogensverdeling, die ook voor het globale evenwicht bruikbaar kunnen zijn. Daarnaast bieden de brief van 12 jl. november 2021²⁰ ter uitvoering de motie van de

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 32637, nr. 493.

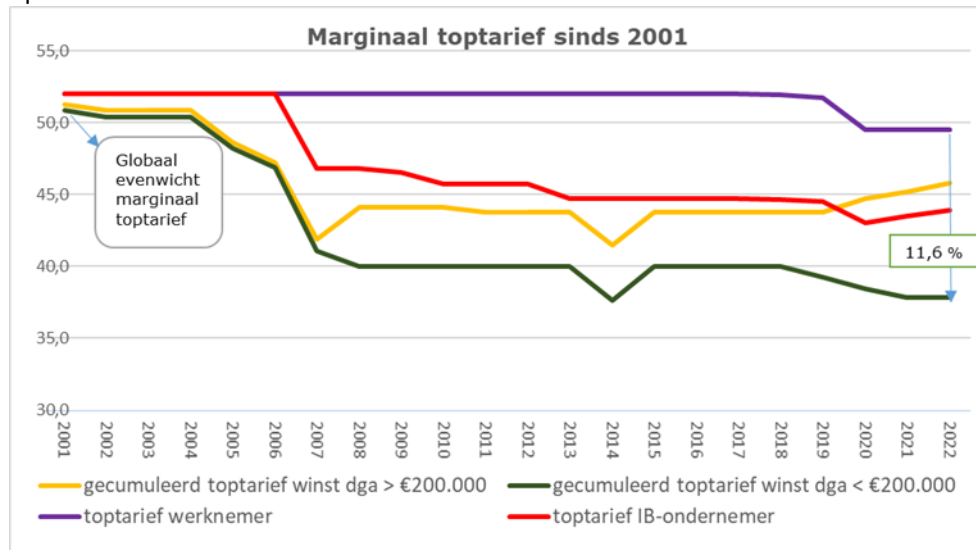
¹⁷ HvJ EU 22 februari 2018 in de gevoegde zaken X BV (C-398/16) en X NV (C-399/16) tegen Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:2018:110.

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 34959, nr. 7.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32140, nr. 77.

²⁰ Kamerstukken I 2021/22, 35572, nr. AC.

leden Essers (CDA) en Geerdink (VVD) c.s. met betrekking tot het onderzoek naar een meer neutrale behandeling van ondernemers in de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting²¹ opties.



Overigens zijn in een ambtelijke technische uitwerking verschillende beleidsopties van de Commissie Borstlap (zowel faciliteitbeperkend als positieve effecten van ondernemerschap versterkend) concreter gemaakt.²²

Om recht te doen aan met name de investeringsfunctie van winstinkomen, kan tegenover de beleidsopties waarin bepaalde faciliteiten worden geschrapt of beperkt, worden gewezen op de beleidsopties in het rapport naar aanleiding van de aangenomen motie Lodders c.s.²³. Dat rapport bevat een ambtelijke inventarisatie van concrete beleidsvoorstellen (fiches) om, zowel fiscaal als niet-fiscaal, investeringen aan te jagen en ondernemerschap en innovatie te versterken.

Aanpak van belastingontwijking

Nederland heeft de afgelopen periode zowel internationale afspraken tegen belastingontwijking streng geïmplementeerd als nationale maatregelen genomen om belastingontwijking aan te pakken. Dat heeft het Nederlandse belastingstelsel aanzienlijk robuuster gemaakt tegen ontwijkende bedrijfsstructuren en creëert internationaal een meer gelijk speelveld voor het bedrijfsleven. Zo heeft Nederland actief en constructief meegewerkt aan de afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt over een herziening van het internationale belastingstelsel, waarbij Nederland zich in de onderhandelingen ook actief heeft ingezet en zich zal blijven inzetten voor een uitkomst die oog houdt voor de belangen van ontwikkelingslanden.²⁴ Dit omvat mede afspraken over de winstallocatie binnen een multinationale onderneming. Internationale richtlijnen²⁵ waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd zijn erop gericht dat de winst belast wordt in de landen waar de waarde wordt gerealiseerd. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de winst wordt verschoven, met het doel belasting te ontwijken, naar landen zonder relevante functies en een gunstig belastingregime.

Ook unilateraal zijn maatregelen genomen om belastingontwijking aan te pakken. Nederland heeft bijvoorbeeld de earningsstrippingmaatregel uit de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)²⁶ strenger geïmplementeerd dan deze richtlijn als minimum vereist. Zo is de drempel verlaagd van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en is de maatregel vanaf 2022 bovendien nog verder

²¹ Kamerstukken I 2020/21, 35572, nr. O.

²² Kamerstukken II 2020/21, 29544, nr. 1031.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 47.

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 25087, nr. 291.

²⁵ OECD (2022), OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e655865-en>.

²⁶ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingsopties welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2017, L 234/26).

aangescherpt. De aftrekbare rente is vanaf 2022 verlaagd van 30% naar 20% van de EBITDA²⁷ (grof gezegd: het brutobedrijfsresultaat). Daarnaast is de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting – met ingang van 1 januari 2022 – boven een bedrag van € 1 miljoen beperkt tot maximaal 50% van de belastbare winst in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekeningstermijn. Door de omvang van de verliesverrekening te beperken tot 50% van de belastbare winst, zullen grote bedrijven vennootschapsbelasting verschuldigd zijn zodra ze winstgevend worden. Verder zijn met de recent in werking getreden wettelijke aanpassingen van de liquidatie- en stakingsverliesregeling beperkingen gesteld aan de reikwijdte van deze regelingen. De maatregel beperkt de omvang van de aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen, en zorgt ervoor dat deze verliezen niet op een willekeurig tijdstip gepland kunnen worden. Daarnaast wordt per 1 januari 2022 unilateraal dubbele niet-heffing in de vennootschapsbelasting voorkomen voor zover sprake is van een transfer pricing mismatch tussen bedrijven die onderdeel vormen van een groep. Deze maatregelen zijn in lijn met de aanbevelingen van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals.²⁸

Verder is per 1 januari 2021 een bronbelasting op renten en royalty's ingevoerd. Deze bronbelasting heeft tot doel om te voorkomen dat Nederland nog langer wordt gebruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties²⁹ en om het risico dat (Nederlandse) belastinggrondslag naar laagbelastende jurisdicties wordt verschoven te verkleinen. Vanaf 1 januari 2024 zal de bronbelasting ook gelden voor dividenden naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties.

De afgelopen jaren zijn er dus veel maatregelen tegen belastingontwijking genomen. In de bijlage geef ik een overzicht van de belangrijkste maatregelen tegen belastingontwijking in de afgelopen jaren. De Europese Commissie heeft ook onderkend dat Nederland de afgelopen jaren voortgang heeft geboekt in de aanpak van belastingontwijking.³⁰ In tegenstelling tot voorgaande edities doet de Europese Commissie aan Nederland geen landspecifieke aanbevelingen meer op dit terrein.

Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking onverminderd voort. De nadruk in de aanpak van belastingontwijking van het kabinet ligt de komende tijd met name op internationale maatregelen. Er zijn namelijk grenzen aan wat unilateraal mogelijk is om belastingontwijking verder aan te pakken. Eenzijdige maatregelen kunnen ertoe leiden dat het probleem van internationale belastingontwijking zich alleen verplaatst. Het kabinet zet daarom in op een effectieve implementatie van het akkoord dat binnen het Inclusive Framework van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) tot stand is gekomen. Om dit te bewerkstelligen wil het kabinet binnen de EU een leidende rol blijven innemen. De Europese Commissie heeft inmiddels een richtlijnvoorstel gedaan om een wereldwijd minimumniveau van belastingheffing te realiseren (Pijler 2). Het kabinet zet zich met een positieve en constructieve houding maximaal in om de richtlijnonderhandelingen succesvol te laten verlopen.

In het Coalitieakkoord van 15 december 2021 is opgenomen dat de Controlled Foreign Company (CFC)-maatregel in lijn met het advies van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (Commissie Ter Haar 1) wordt aangescherpt. Het richtlijnvoorstel Pijler 2 leidt tot een wereldwijd minimumniveau aan belastingheffing. Daarmee wordt in wezen ook invulling gegeven aan het aanscherpen van de CFC-maatregel, zoals voorgesteld door de Commissie Ter Haar I. Het ligt daarom niet voor de hand om de CFC-maatregel – conform het coalitieakkoord – aan te scherpen wanneer het richtlijnvoorstel voor Pijler 2 wordt geïmplementeerd.

Daarnaast wordt momenteel in het Inclusive Framework (IF) gewerkt aan de technische uitwerking van Pijler 1 voor een herverdeling van belastbare winsten en heffingsrechten tussen landen voor de grootste en meest winstgevende multinationals, waaronder grote digitale bedrijven. Voor inwerkingtreding van Pijler 1 zullen landen een multilateraal verdrag moeten ondertekenen. De planning is dat dit verdrag medio 2022 gereed is. Ook moet de nationale wet worden aangepast.

²⁷ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization.

²⁸ Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 25087, 286.

²⁹ Onder laagbelastende jurisdictie wordt verstaan een bij ministeriële regeling aangewezen staat die lichamen niet of naar een statutair tarief van minder dan 9% onderwerpt aan een belasting naar de winst of die is opgenomen op de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden.

³⁰ Aanbeveling van de raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland (COMM (2022) 621).

De Europese Commissie heeft aangekondigd om na afronding van het werk in het IF een richtlijnvoorstel te publiceren voor de implementatie van Pijler 1 in de lidstaten van de EU.

Dit kabinet staat ook positief tegenover het EU-richtlijnvoorstel om misbruik van doorstroomvennootschappen tegen te gaan. Het EU Richtlijnvoorstel is op onderdelen in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Doorstroomvennootschappen. De multilaterale afspraken tegen belastingontwijking dragen ook bij aan het voorkomen van belastingontwijking ten nadele van de belastinggrondslag van ontwikkelingslanden. Om te bewerkstelligen dat deze landen zelf een bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van de eigen belastinggrondslag zal dit kabinet de technische samenwerking met ontwikkelingslanden op belastinggebied voortzetten. De kabinetsinzet op de internationale afspraken licht ik verder toe in de bijlage.

Dit neemt niet weg dat het kabinet waar nodig unilaterale stappen zal zetten om belastingontwijking verder aan te pakken. De Belastingdienst treedt op tegen belastingontwijkende constructies. Als daarbij blijkt dat de bestaande wet- en regelgeving niet toereikend is, kan dat aanleiding geven om te overwegen of wet- en regelgeving moet worden aangepast. Als voorbeeld kan worden gedacht aan lopende onderzoeken naar wenselijke vervolgstappen in het verder tegengaan van dividendstripping (zie bijlage I) en de evaluatie van het regime voor de fiscale beleggingsinstelling (dit regime kan in bepaalde gevallen leiden tot een onbedoelde niet-heffing over Nederlands vastgoed). Bij de aanpak van belastingontwijking zal wetgeving alleen echter niet de oplossing zijn. Het bedrijfsleven en belastingadviseurs vervullen vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ook een essentiële rol, zoals aangegeven in paragraaf 1. De daar benoemde Tax Governance Code is een belangrijke invulling daarvan.

Het kabinet is ervan overtuigd dat de mogelijkheden om belasting te ontwijken de komende jaren verder zal afnemen. Het IMF en de Europese Commissie zijn van mening dat Nederland op de goede weg is.³¹ Het kabinet monitort waar mogelijk op een gerichte manier gegevens die verband houden met de verschillende maatregelen tegen belastingontwijking.³² Voor het zomerreces zal ik uw Kamer een volgende brief sturen over de monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking.

Wetsvoorstel Wet aanpassing kwalificatie buitenlandse rechtsvormen

Graag wil ik aandacht besteden aan het wetsvoorstel Wet aanpassing kwalificatie buitenlandse rechtsvormen, omdat daarover tijdens het Commissiedebat over mijn beleids- en uitvoeringsprioriteiten van 22 februari jl. over is gesproken. Ik wil nog eens benadrukken dat het genoemde wetsvoorstel niet specifiek ziet op de aanpak van belastingontwijking. Nederland heeft per 1 januari 2020 de hybridemismatchmaatregelen uit de tweede EU-antibelastingontwijkingsrichtlijn (ATAD2)³³ geïmplementeerd.³⁴ Hybridemismatches zijn situaties waarin een belastingvoordeel wordt behaald door gebruik te maken van de verschillen tussen belastingstelsels in de fiscale behandeling van lichamen, instrumenten of vaste inrichtingen. De in de wet opgenomen maatregelen gaan belastingontwijking door het gebruik van hybridemismatches tussen verschillende belastingstelsels tegen.

Tijdens de parlementaire behandeling van ATAD2 is aangegeven dat er onderzoek wordt gedaan naar het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen en daarmee naar één van de oorzaken van hybride mismatches. Dit heeft geleid tot een consultatievoorstel.

Het kabinet heeft het voornemen om in het voorjaar van 2023 het wetsvoorstel dat ziet op aanpassingen van het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen in te dienen. Dit wetsvoorstel is er onder meer op gericht te voorkómen dat kwalificatieverschillen tussen belastingstelsels ontstaan. Daarmee wordt de oorzaak van zogenoemde hybride mismatches

³¹ IMF: Kingdom of the Netherlands—the Netherlands: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Kingdom of the Netherlands—the Netherlands (imf.org), Country Report No. 2021/243, November 2021. Europese Commissie: Aanbeveling van de raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland (COMM (2022) 621).

³² Kamerstukken II 2019/2020, 25087, nr. 259.

³³ Anti Tax Avoidance Directive 2.

³⁴ Met de flankerende maatregelen in de Wet implementatie belastingplichtmaatregel uit de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (onderdeel van het belastingpakket 2022) is de belastingplichtmaatregel voor omgekeerde hybride lichamen per 1 januari 2022 nader ingeregeld in de systematiek van de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de bronbelasting.

aangepakt en wordt er in veel gevallen niet meer toegekomen aan de hybridemismatchmaatregelen (zowel in Nederland als in andere landen).

6. Arbeid en inkomen

Het kabinet beoogt een aantal maatregelen in de arbeidsmarkt door te voeren, die de bestaanszekerheid van lage- en middeninkomens versterken en de lasten verlagen. Zodat werken loont, werkgeverschap en ondernemerschap aantrekkelijk blijft, ons welzijn stijgt en personeelstekorten in vitale sectoren opgevangen kunnen worden.

In het coalitieakkoord is een pakket opgenomen om meerjarig vanaf 2023 lasten te verlichten van burgers, met name voor lage- en middeninkomens, werkenden en gezinnen. Het gaat om een pakket van € 3 miljard structureel. In de Voorjaarsnota is besloten dit pakket gedeeltelijk in te vullen. De voorgestelde verhoging van de ouderenkorting is teruggedraaid. Het hierdoor vrijgekomen budget wordt ingezet voor de koppeling van de AOW aan de stapsgewijze verhoging van het wettelijk minimumloon. Hiermee blijft van het pakket 2,4 miljard euro over voor lastenverlichting voor middeninkomens. Dit pakket wordt nader ingevuld in augustus. Bij uitzondering kan binnen dit pakket dan nog geschoven worden tussen inkomsten en uitgaven.

Voor 2022 heeft het kabinet overigens ook al aanvullende koopkrachtmaatregelen genomen om de gevolgen van de stijgende energiekosten te dempen. Het gaat dan om een tegemoetkoming voor mensen die het meest in de knel komen: een verlaging van het btw-tarief op energie, verlaging van de accijns op benzine en diesel en het versneld inzetten op energiebesparende maatregelen voor kwetsbare huishoudens.

Dit pakket is tijdelijk. De mondiale ontwikkelingen nopen ons tot herbezinning en aanpassing en de economische effecten leiden mogelijk tot (tijdelijk) welvaartsverlies. Het CPB schrijft in het CEP dat onzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne de economische raming domineert en daarmee ook de geraamde koopkrachtontwikkeling. Vooralsnog zijn de signalen positief voor de koopkrachtontwikkeling vanaf 2023, dit is echter met grote onzekerheid omgeven. Het kabinet komt op Prinsjesdag met een voorstel voor de invulling van het koopkrachtpakket.

De Commissie Regulering van Werk adviseert de huidige ondernemersfaciliteiten (inclusief de mkb-winstvrijstelling) volgens een herkenbaar tijdpad spoedig af te bouwen. In het coalitieakkoord is, ter verkleining van het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen, afgesproken om de afbouw van de zelfstandigenaftrek, zoals geregeld in het Belastingplan 2020 en het Belastingplan 2021, te versnellen en verder door te trekken. De afbouw wordt zo vormgegeven dat de zelfstandigenaftrek met ingang van 2023 in zes stappen van € 650 (inclusief de eerdere afbouw van de zelfstandigenaftrek) en twee stappen van € 605 wordt afgebouwd van € 6.310 in 2022 naar € 1.200 in 2030. Tegenover de versnelling van de afbouw van de zelfstandigenaftrek staat gedurende de kabinetsperiode een verhoging van de arbeidskorting. Hiervan profiteren zelfstandigen en werknemers.

Door de verlaging van de zelfstandigenaftrek wordt de financiële prikkel om zelfstandigen in te huren en om te werken als zelfstandige kleiner. Omdat zelfstandigen relatief duurder worden, leidt het in dienst nemen van werknemers minder tot een concurrentienadeel ten opzichte van concurrenten die werken met (schijn)zelfstandigen. Dit leidt tot een minder verstoorde allocatie op de arbeidsmarkt en tot betere sociale bescherming van werkenden.

Het gelijk behandelen van werkenden draagt tevens bij aan de aanpak van schijnzelfstandigheid. De conclusie van de Commissie Borstlap dat het maken van een onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen complex is voor zowel zelfstandigen, bedrijven als Belastingdienst, en daarvoor geen eenvoudige oplossingen zijn, is recentelijk door de Algemene Rekenkamer in het rapport 'Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid' nogmaals bevestigd. Samengevat zijn voor een effectieve aanpak van schijnzelfstandigheid maatregelen langs drie sporen nodig: een gelijk speelveld creëren, verduidelijking van de wet- en regelgeving en betere publiekrechtelijke handhaving. Een nadere uitwerking hiervan wordt opgenomen in de hoofdlijnenbrief over het arbeidsmarktbeleid die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de zomer naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Daarnaast stuur ik mede

namens de Minister van SZW voorafgaand aan het commissiedebat ZZP op 30 juni een reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin tevens wordt ingegaan op de ambities rondom handhaving.

7. Vermogen

Het thema vermogen heeft in het voorjaar uiteraard al een grote rol gespeeld. Als gevolg van het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021 is onderzocht op welke manier rechtsherstel kan worden geboden aan de belastingplichtigen in box 3. Uw Kamer is hierover 15 april geïnformeerd via de voorbereidingsbrief. Daarnaast wordt voor de belastingjaren 2023 en 2024 overbruggende wetgeving ontworpen. Deze wetgeving vervangt het huidige box 3-stelsel tot het moment dat het beoogde nieuwe stelsel op basis van werkelijk rendement intreedt. Het wordt gebaseerd op de voor het rechtsherstel gekozen oplossingen waarover op 28 april jl. met uw Kamer van gedachten is gewisseld.³⁵ De wetgeving wordt vormgegeven als zelfstandig wetsvoorstel wat onderdeel uitmaakt van het pakket Belastingplan 2023.

Daarnaast sluit de huidige vormgeving van het box 3-stelsel op basis van forfaits op individueel niveau onvoldoende aan op de daadwerkelijk behaalde rendementen. Hierdoor kunnen mensen met lage werkelijke rendementen, waaronder veel spaarders, de huidige heffing als onrechtvaardig ervaren. Maar ook andersom zal het als onrechtvaardig kunnen worden ervaren dat degenen met heel hoge rendementen relatief laag worden belast. Door de vermogensrendementsheffing om te vormen naar een heffing op basis van werkelijk rendement kunnen deze bezwaren worden weggenomen. Op 15 april zijn in de contourennota de hoofdlijnen geschetst van het nieuwe box 3-stelsel. De komende tijd zal het kabinet de voorbereidingen voor de omvorming van het huidige box 3-stelsel voortvarend voortzetten. Ik nodig uw Kamer uit om te reflecteren en richting te geven op de vormgeving van het beoogde nieuwe box 3-stelsel. Op 21 juni a.s. zal een technische briefing worden gehouden over de contouren voor het nieuwe box 3-stelsel en op 29 juni a.s. is hierover een commissiedebat geagendeerd.

Maar het thema vermogen is breder dan box 3 alleen. Het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de vermogensverdeling in Nederland is wat mij betreft het startschot voor een breder gesprek over de wenselijke vermogensverdeling en de weg om dat te bereiken. Het onderzoek is voor de zomer afgerond. Er bestaat voor dit thema overigens wel een overlap met het thema wonen, omdat het bezit van een huis een belangrijk onderdeel is van het vermogen. Met de uitkomsten van het onderzoek wil ik graag voorstellen met uw Kamer te spreken over eventuele aanvullende maatregelen.

Ook in de bijlage 3 staan meerdere maatregelen beschreven op het gebied van vermogen.

8. Wonen en gezondheid

Wonen

Het kabinet meent dat maatregelen nodig zijn om de woningmarkt weer vlot te trekken. De tegenstelling tussen zittende bewoners en mensen die een woning zoeken wordt steeds groter. Dit knelt des te meer in een krappe woningmarkt. De Europese Commissie, de OESO en het IMF dringen ook aan op hervorming van de woningmarkt. Naast hervormen is vereenvoudiging van het stelsel eveneens een aandachtspunt. Uit de evaluatie van de eigen woning uit 2019 komt bijvoorbeeld naar voren dat de huidige regeling zeer complex is zowel voor de burger als voor de uitvoering.³⁶ Een deel van de oplossingen om de woningmarkt vlot te trekken kan gevonden worden in de aanbodkant: om het woningtekort tegen te gaan zijn er tot 2030 ongeveer 900.000 woningen extra nodig. De woningbouwimpuls gebruikt het kabinet om een deel van de woningbouwopgave te stimuleren. Een ander deel van de oplossingen ziet op de vraagkant.

In de afgelopen jaren is al een aantal belangrijke stappen in de fiscaliteit gezet om de problemen op de woningmarkt te adresseren; een aantal van deze maatregelen kent langjarige ingroeipaden en loopt nog steeds door. Zo is de fiscale stimulans verminderd door de maximale

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32140, nr. 106.

³⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 583.

hypotheekrenteaftrek versneld af te bouwen tot circa 37 procent (tarief eerste schijf in box 1), met jaarlijkse stappen van 3 procentpunt (voorheen 0,5 procentpunt) tot en met 2023. En wordt geleidelijk de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld afgebouwd tot deze volledig is uitgefaseerd in 2048 (wet Hillen). Daarnaast betalen meerderjarige kopers onder de 35 jaar sinds 1 januari 2021 eenmalig geen overdrachtsbelasting bij de aankoop van een woning met een waarde van maximaal € 400.000 die zij zelf gaan bewonen. Kopers vanaf 35 jaar die de woning zelf gaan bewonen betalen 2% en kopers die er niet zelf gaan wonen betalen 8% overdrachtsbelasting.³⁷

Ook dit kabinet onderneemt actie om de problemen op de woningmarkt op te lossen via een breed pakket aan maatregelen zodat mensen beter een geschikte woning kunnen vinden. Een deel daarvan is gericht op het vergroten van het aanbod, bijvoorbeeld via een woningbouwimpuls van 10x100 miljoen, het afschaffen van de verhuurderheffing voor woningbouwcorporaties of maatregelen gericht op de huurmarkt. Onderdeel van dit brede pakket zijn de volgende fiscale maatregelen: de verruimde schenkingsvrijstelling eigen woning wordt geschrapt en de overdrachtsbelasting wordt verder aangepast ten einde de positie van starters op de woningmarkt (en mogelijk hun schuldpositie) te verbeteren.

Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning in 2024 en voorafgaande verlaging in 2023

Voorgesteld wordt - in lijn met het coalitieakkoord - om de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning (vrijstelling EW) per 1 januari 2024 te laten vervallen. Voorts wordt de vrijstelling per 1 januari 2023 verlaagd. In bijlage 3, waarin de fiscale wetgeving wordt omschreven, ga ik dieper in op deze maatregel.

Verhoging overdrachtsbelasting van 8% naar 10,1%

In het coalitieakkoord stelt het kabinet voor om het algemene tarief voor de overdrachtsbelasting te verhogen van 8% naar 9%. Daarnaast wordt in het kader van de voorjaarsbesluitvorming voorgesteld om het algemene tarief verder te verhogen van 9% naar 10,1%. De verhoging van het algemene tarief van 8% naar 10,1% versterkt – voor zover dit beleggers raakt – naar verwachting het beoogde effect van de gekozen maatregelen in de Wet differentiatie overdrachtsbelasting, die op 1 januari 2021 in werking is getreden, en leidt ertoe dat de positie van koopstarters en doorstromers op de koopwoningmarkt ten opzichte van andere kopers, zoals beleggers, verder verbetert.

Beleidsdoorlichting

Dit jaar start de beleidsdoorlichting van artikel 3, woningmarkt. Vorig jaar is de opzet hiervan naar de Tweede Kamer gestuurd. In de beleidsdoorlichting wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor verschillende inkomensgroepen van 2015 tot en met 2021 en sluit daarmee aan op de vorige doorlichting uit 2015. De beleidsdoorlichting is vereist volgens de Richtlijn Periodiek Evaluatieonderzoek en wordt conform deze richtlijnen opgezet. In deze doorlichting wordt ingegaan op alle onderdelen van het woningmarktbeleid: naast de woningbouw en het huurbeleid dus ook op de fiscale regelingen die de woningmarkt betreffen. De beleidsdoorlichting kijkt terug op het gevoerde beleid, beoogt hieruit lessen te trekken en draag zo bij aan de beleidsontwikkeling naar de toekomst toe.

Tot slot, bij de uitwerking van alle nieuwe maatregelen die dit kabinet met betrekking tot de woningmarkt inzet zal vanzelfsprekend ook gekeken worden in hoeverre deze leiden tot een betere positie van kopers en huurders en zal er ook aandacht zijn voor de samenhang tussen de verschillende maatregelen. Daarbij zal deze kabinetsperiode worden gebuikt om een helder perspectief te ontwikkelen ten aanzien van de eigen woning. Dit kan helpen om op een verantwoorde wijze een toekomstbeeld te vormen van een uitvoerbare en betaalbare regeling die recht doet aan de woonwensen van burgers.

Gezondheid

Roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik leiden tot omvangrijke gezondheids- en maatschappelijke schade.³⁸ Als consumenten niet uit zichzelf gezondere keuzes maken, kan de overheid besluiten maatregelen te nemen om het consumptiegedrag te beïnvloeden. Succesvol

³⁷ Wet differentiatie overdrachtsbelasting.

³⁸ Hilderink & Verschuuren, Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018: Een gezond vooruitzicht. Synthese, RIVM 2018 (hierna: RIVM, VTV 2018).

beleid bestaat daarbij uit een beleidsmix. Naast bijvoorbeeld het stoppen of beperken van reclame en het beperken van de beschikbaarheid van bepaalde producten, kan ook met prijsmaatregelen de consumptie van ongezonde producten ontmoedigd en van gezonde producten worden gestimuleerd.³⁹

Het Nationaal Preventieakkoord uit 2018⁴⁰ heeft als doel een gezonde generatie in 2040 met een focus op de jeugd door sport, voeding en bewegen. Bij het thema roken is daarbij gekozen voor een verhoging van de accijns op tabak, door een pakje sigaretten in 2020 één euro duurder te maken. Met het coalitieakkoord zet het kabinet de doelen van het Preventieakkoord door, waarbij concrete (aanvullende) fiscale maatregelen zijn voorgenomen. Zo verhogen we vanaf 2023 de tabaksaccijns en de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken. Deze maatregelen lopen mee in het Belastingplan 2023. Daarnaast wordt bezien hoe op termijn een suikerbelasting ingevoerd en de BTW op groente en fruit naar 0% verlaagd kan worden. Voor deze onderzoeken heb ik toegezegd voor de zomer met een plan van aanpak te komen. Op deze onderwerpen werk ik nauw samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

9. Caribisch Nederland

Als onderdeel van de staatkundige hervorming van het Koninkrijk is op 1 januari 2011 voor Caribisch Nederland (CN) een nieuw fiscaal stelsel in werking getreden. Dat stelsel is voor een belangrijk deel nog gebaseerd op de fiscale wet- en regelgeving van de (voormalige) Nederlandse Antillen. Sinds de inwerkingtreding van dit stelsel is daar slechts een beperkt aantal wijzigingen in doorgevoerd. Uit overleg met de Belastingdienst Caribisch Nederland en andere stakeholders is naar voren gekomen dat er in dit stelsel diverse verbeteringen kunnen en moeten worden doorgevoerd. Net zoals in Nederland is ook in Caribisch Nederland het fiscale stelsel geen statisch gegeven. Ontwikkelingen in de lokale samenleving en signalen vanuit de uitvoering zijn voor mij aanleiding om de komende jaren meer aandacht aan het fiscale stelsel van Caribisch Nederland te besteden.

Ik ben voornemens om in dat stelsel een aantal beleidsmatige verbeteringen aan te brengen zodat het meer dan nu het geval is recht gaat doen aan het draagkrachtbeginsel. Daarnaast zullen er enkele aanvullingen en verduidelijkingen in de wetgeving worden opgenomen die de Belastingdienst van Caribisch Nederland in staat moeten stellen het fiscale stelsel nog wat beter te kunnen uitvoeren. Tot slot zullen er ook enkele verouderde en foutieve verwijzingen worden hersteld en zal een aantal omissies en tekortkomingen worden hersteld die tot verlies aan belastingopbrengst kunnen (gaan) leiden. Dit pakket zal deels tot wetgeving leiden, maar zal ook voor een deel zijn beslag kunnen krijgen via aanvullingen in uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregelingen. Mijn voornemen is erop gericht om de eerste tranche van deze verbeteringen per 1 januari 2024 in werking te laten treden.

³⁹Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 32140, nr. 71.

⁴⁰ Nationaal Preventieakkoord *Naar een gezonder Nederland*, 2018.