

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale verzamelwet 2015)

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Toelichting op enkele wijzigingen	2
2.1. Rentekorting personeelslening	2
2.2. Afschaffen van banksparen voor uitvaartkosten	4
2.3. Bronheffing Luxemburg	4
2.4. Houdsterverliesregeling	4
2.5. Dividendbelasting	5
2.6. Teruggaafregeling BPM bij export van motorrijtuigen	5
2.7. Doorwerking aanpassingen nihil tarief motorrijtuigenbelasting	5
2.8. Belasting op leidingwater	6
2.9. Energiebelasting	6
3. Overige aspecten	6
3.1. Budgettaire aspecten	6
3.2. EU-aspecten	7
3.3. Uitvoeringskosten Belastingdienst	7
3.4. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	8
3.5. Inwerkingtreding	8
II. Artikelsgewijze toelichting	9

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met ingang van 2010 is op verzoek van beide Kamers der Staten-Generaal naast het jaarlijkse Belastingplantraject een tussentijds wetsvoorstel met fiscale maatregelen ingediend. Het doel hiervan is een meer over het jaar heen gespreide behandeling van fiscale wetsvoorstellen. Dit jaar wordt in dat kader het onderhavige wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2015 ingediend.

Dit wetsvoorstel wijzigt verschillende belastingwetten (met inbegrip van een belastingwet die geldt in Caribisch Nederland), zowel op het gebied van directe als indirecte belastingen, en enige andere wetten. Het wetsvoorstel bevat, naast enkele meer inhoudelijke maatregelen, voornamelijk technische en redactionele wijzigingen. Verder hebben enkele maatregelen – in tegenstelling tot wat gebruikelijk is – budgettaire gevolgen.

De belangrijkste maatregelen uit dit wetsvoorstel worden toegelicht in het algemeen deel van deze memorie. Voor een (nadere) toelichting op alle afzonderlijke maatregelen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om ook al enige vereenvoudigingen mee te nemen in dit wetsvoorstel. De vereenvoudigingsagenda blijkt echter sterker dan gedacht samen te hangen met de herziening van het belastingstelsel. Daarmee komen de hoofdbewegingen van vereenvoudiging en de uitwerking daarvan in concrete maatregelen in dat traject aan de orde. Dit wetsvoorstel is daarmee – net als de fiscale verzamelwetten in de afgelopen jaren – beperkt gebleven tot voornamelijk technische wijzigingen.

2. Toelichting op enkele wijzigingen

2.1. Rentekorting personeelslening

Zoals onder meer is toegezegd bij de behandeling van het Belastingplan 2015 wordt een maatregel voorgesteld ter voorkoming van een tariefvoordeel binnen de eigenwoningregeling als gevolg van de bestaande nihilwaardering in de loonbelasting van het rentevoordeel van de personeelslening.¹ Het tariefvoordeel kan ontstaan als gevolg van de per 1 januari 2014 geïntroduceerde afbouw van het percentage waartegen de eigenwoningrenteaftrek plaatsvindt van maximaal 52% naar uiteindelijk maximaal 38% (voor 2015 is het tarief maximaal 51%). Dit tariefvoordeel loopt de komende jaren geleidelijk op naarmate het percentage waartegen eigenwoningrente afgetrokken mag worden lager wordt en bedraagt uiteindelijk 14%-punt. Dat is onwenselijk en reden om het rentevoordeel van personeelsleningen fiscaal niet meer buiten beschouwing te laten. Het tariefvoordeel doet zich overigens enkel voor bij werknemers met een eigenwoningrentevoordeel op hun personeelslening en een inkomen dat deels in de vierde tariefschijf valt of in ieder geval

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 002, nr. 29.

zonder die renteaftrek deels in de vierde tariefschijf zou vallen. Er is echter voor gekozen om de nihilwaardering ook af te schaffen in de gevallen dat het inkomen (met of zonder de renteaftrek) niet (deels) in de vierde schijf valt. Het is namelijk uitvoeringstechnisch gezien niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen de situaties waarin sprake is van een tariefvoordeel en de situaties waarin dat niet het geval is.

Gekozen is voor een vormgeving van de maatregel die de bestaande processen in het loondomein en bij financiële instellingen zo veel mogelijk ongemoeid laat en voor de Belastingdienst goed uitvoerbaar is. Daarom wordt de nihilwaardering in de loonsfeer opgeheven. Daartoe zullen de bepalingen omtrent de nihilwaardering in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 vervallen. Tevens wordt geregeld dat het eigenwoningrentevoordeel niet als eindheffingsbestanddeel kan worden aangewezen.

Het rentevoordeel wordt gevormd door het verschil tussen de afgesproken rente en de waarde in het economische verkeer (de rente voor een vergelijkbare lening in de markt). Vanwege het arbeidsvoorwaardelijke karakter weten werkgevers in de regel het beste hoe groot het rentevoordeel is, in het bijzonder in het geval het verstrekken van leningen bedrijfseigen is. Werkgevers geven nu via de loonaangifte door dat een werknemer een personeelslening heeft. Dit gegeven zal worden vervangen door de rentevoordelen die bij de werknemer tegen het tabeltarief verloond zijn.

Met de bankensector is overleg gevoerd over de voorgenomen maatregel. Daaruit is onder meer als aandachtspunt naar voren gekomen dat er sprake kan zijn van een gedurende het jaar wisselend(e) rente(voordeel) zoals zich dat voordoet bij annuïtaire leningen en bij leningen met een variabele rente. Ter vergemakkelijking van de uitvoering zal daarbij worden toegestaan om het in aanmerking te nemen rentevoordeel gelijkmatig over het jaar te verdelen. Deze tegemoetkoming zal in lagere regelgeving nader worden uitgewerkt.

Het door de werkgever individueel verloonde rentevoordeel zal in de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting (IB) worden opgenomen. Aangezien de werkgever niet altijd kan bepalen welk deel van het rentevoordeel kan worden aangemerkt als aftrekbare eigenwoningrente en in dat geval zekerheidshalve het gehele rentevoordeel tegen het tabeltarief zal verlonen, zal aan de hand van aanvullende vragen in de aangifte IB de mate van aftrekbaarheid van dit rentevoordeel worden bepaald. Samen met de informatie over betaalde rente zoals nu al verstrekt wordt door financiële instellingen en die ook in de aangifte wordt ingevuld, kan aldus het bedrag van de in aanmerking te nemen eigenwoningrente worden vastgesteld.

Het in aanmerking nemen van het rentevoordeel in het loon leidt ook tot verhoging van het loon voor de sociale verzekeringen, voor zover het loon nog niet boven het maximumpremieloon lag. Daarmee stijgt de grondslag voor de heffing van premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, alsmede de grondslag voor de berekening van het dagloon. Bij verrekening van inkomsten uit dienstbetrekking met een lopende uitkering wordt ook het rentevoordeel verrekend; dit kan leiden tot een lagere uitkering. Deze effecten treden onmiddellijk in na inwerkingtreding van de wet. Over de gevolgen voor de uitkeringen zal door het

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) op de gebruikelijke wijze worden gecommuniceerd.

2.2. Afschaffen van banksparen voor uitvaartkosten

Met ingang van 1 januari 2010 is een bankspaaralternatief geïntroduceerd voor als uitvaartverzekering gebruikte overlijdensverzekeringsproducten. Dit hing samen met de wens om waar mogelijk een gelijk speelveld te creëren tussen banken en verzekeraars. Sinds de invoering in 2010 zijn er echter geen banken geweest die het product banksparen voor uitvaartkosten hebben aangeboden. Navraag bij de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) leert dat dit samenhangt met de geringe bedragen die in dat kader belastingvrij gespaard kunnen worden, waardoor de vraag naar dit product door klanten volgens de NVB gering zal zijn. Tegelijkertijd zijn voor banken de kosten voor de introductie en het onderhoud van de voor dit product benodigde administratieve systemen hoog. Omdat het banksparen voor uitvaartkosten niet wordt aangeboden, wordt de vrijstelling in box 3 voor de bankspaarvariant geschrapt. Deze aanpassing is aangekondigd in het antwoord op schriftelijke Kamervragen van het lid Van Hijum (CDA).² De vrijstelling in box 3 voor de uitvaartverzekeringen blijft wel bestaan.

2.3. Bronheffing Luxemburg

In het kader van toenemende internationale transparantie op het gebied van financiële gegevens heeft Luxemburg besloten om per 1 januari 2015 het fiscale bankgeheim voor rekeningen van inwoners van andere lidstaten van de Europese Unie (EU-lidstaten) op te heffen. Dit betekent dat sinds deze datum geen bronheffing in Luxemburg meer geheven wordt op de rente-inkomsten en dat Luxemburg op automatische basis informatie verstrekt over de banktegoedhouders die wonen in de overige EU-lidstaten. Om deze reden is het niet meer nodig om bij de vaststelling van de in Nederland verschuldigde inkomstenbelasting een verrekening te verlenen voor de geheven bronheffing door Luxemburg.

2.4. Houdsterverliesregeling

In september 2014 heeft de Hoge Raad een viertal arresten gewezen over de zogenoemde houdsterverliesregeling.³ De houdsterverliesregeling is een beperking van de reguliere verliesverrekeningsregels in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en bepaalt dat verliezen van houdster- en financieringsmaatschappijen alleen mogen worden verrekend met winsten uit jaren waarin de vennootschap ook als houdster- en financieringsmaatschappij is aangemerkt. De regeling is in 2004 ingevoerd ter (gedeeltelijke) dekking van de gevolgen van het Bosal-arrest⁴ en beoogt te voorkomen dat verliezen geleden in een periode waarin voornamelijk vrijgestelde winsten worden gerealiseerd, kunnen worden afgezet tegen niet-vrijgestelde operationele winsten in Nederland door latere taxplanning.

Door de uitleg die de Hoge Raad aan de regeling geeft, worden verliezen geleden in het jaar van aanvang en beëindiging van houdsteractiviteiten in veel gevallen niet als houdsterverlies

² Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2502.

³ HR 19 september 2014, nr. 13/03611, ECLI:NL:HR:2014:2680; HR 19 september 2014, nr. 13/03973, ECLI:NL:HR:2014:2679; HR 19 september 2014, nr. 13/03975, ECLI:NL:HR:2014:2682, en HR 19 september 2014, nr. 13/03979, ECLI:NL:HR:2014:2683.

⁴ HvJ EU 18 september 2003, C-168/01, ECLI:EU:C:2003:479.

aangemerkt, waardoor de aftrekbeperking in die gevallen niet geldt. Bovendien ontstaat de mogelijkheid om, door het tijdstip van aankoop, oprichting, verkoop of liquidatie te plannen, de regeling in die jaren te omzeilen. Daarom wordt reparatie voorgesteld. Inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2016. De maatregel voorkomt een structurele budgettaire derving. In 2015 is echter nog wel sprake van een incidentele budgettaire derving van € 30 miljoen. Dit wordt toegelicht in de paragraaf over de budgettaire aspecten.

2.5. Dividendbelasting

De teruggaafprocedure in de dividendbelasting voorziet in een teruggave van dividendbelasting die is ingehouden ten laste van niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen rechtspersonen, waaronder ook overheidslichamen. Deze teruggaafprocedure wordt uitgebreid voor publiekrechtelijke rechtspersonen en privaatrechtelijke overheidslichamen die op grond van de in het wetsvoorstel Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen⁵ opgenomen bepalingen weliswaar belastingplichtig zijn, maar waarbij een aandelenbelang is toe te rekenen aan het objectief vrijgestelde deel van de onderneming. De teruggaafprocedure wordt aldus ook voor deze gevallen mogelijk gemaakt. De omvang van de groep lichamen die van de teruggaafprocedure gebruik kan maken verandert door de voorgestelde wijziging niet. Met de voorgestelde wijziging wordt slechts bewerkstelligd dat een groep lichamen die als gevolg van de per 1 januari 2016 te moderniseren Vpb-plicht voor overheidsondernemingen geen gebruik meer zouden kunnen maken van de teruggaafprocedure van de dividendbelasting, na 1 januari 2016 alsnog van de teruggaafprocedure gebruik kunnen blijven maken. De voorgestelde wijziging voorkomt voor deze lichamen een liquiditeitsnadeel.

2.6. Teruggaafregeling BPM bij export van motorrijtuigen

De teruggaafregeling bij export van motorrijtuigen van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) wordt zodanig aangepast dat de BPM-teruggaaf alleen wordt verleend indien het geëxporteerde motorrijtuig, overeenkomstig de Richtlijn inzake de kentekenbewijzen van motorvoertuigen (Richtlijn 1999/37/EG), duurzaam is ingeschreven in een andere EU-lidstaat of in een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte (EER). Dit werpt een drempel op tegen het ten onrechte verkrijgen van een teruggaaf bij export naar een land buiten de EU/EER via een bijvoorbeeld tijdelijke registratie in een land binnen de EU/EER.

2.7. Doorwerking aanpassingen nihiltarief motorrijtuigenbelasting

Als gevolg van het Belastingplan 2015 zal met ingang van 1 januari 2016 voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van 0 gram per kilometer een nihiltarief in de motorrijtuigenbelasting (MRB) worden ingevoerd. Het nihiltarief dat geldt tot en met 31 december 2015 voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet hoger dan 50 gram per kilometer, wordt daarmee voor nulemissie-auto's (met een CO₂-uitstoot van 0 gram per kilometer) voortgezet. Abusievelijk is in het Belastingplan 2015, in tegenstelling tot de situatie die geldt tot 1 januari 2016, dat nihiltarief alleen geregeld voor personenauto's en niet ook voor bestelauto's, motorrijwielen en nog een aantal andere, meer

⁵ Het bij koninklijke boodschap van 16 september 2014 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en enige andere wetten in verband met de modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen (Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen) (Kamerstukken 34 003).

bijzondere elektrische of door waterstof aangedreven voertuigen. In het onderhavige voorstel wordt deze omissie hersteld door het nihil tarief ook voor die voertuigen te regelen per 1 januari 2016.

Voorts is opgenomen dat in de tariefstructuur van de provinciale opcenten – zoals gebruikelijk – gelijke tred wordt gehouden met het in het Belastingplan 2015 voor het jaar 2016 opgenomen nihil tarief voor nul emissie-auto's en het halftarief voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van hoger dan 1 maar niet hoger dan 50 gram per kilometer in de MRB.

2.8. Belasting op leidingwater

In het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2014 werd aanvankelijk een vereenvoudiging van de belasting op leidingwater voorgesteld door afzonderlijke watervoorzieningen niet langer in de heffing te betrekken, tenzij de leverancier in totaal via ten minste duizend aansluitingen leidingwater levert.⁶ Deze wijziging werd echter bij de derde nota van wijziging geschrapt in verband met een aantal nieuwe wijzigingen in de leidingwaterbelasting waarbij onder meer het heffingsplafond van 300 m³ per jaar per aansluiting verviel.⁷ Het potentiële budgettaire belang van het buiten de heffing laten van afzonderlijke watervoorzieningen werd daardoor veel groter, met name bij bedrijventerreinen. Hierdoor kwam de vereenvoudiging in een ander licht te staan. Bij het Belastingplan 2015 is echter het heffingsplafond hersteld, met als gevolg dat dit budgettaire bezwaar niet meer geldt. Daarom wordt nu opnieuw voorgesteld deze vereenvoudiging door te voeren, met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2015.

2.9. Energiebelasting

Voor de toepassing van het verlaagde tarief voor aardgas ten behoeve van glastuinbouwbedrijven wordt een aanvullende voorwaarde opgenomen. Het verlaagde tarief mag niet worden toegepast als het aardgas wordt gebruikt door een onderneming in moeilijkheden. Dit om te voldoen aan de Europese regels inzake staatssteun.

3. Overige aspecten

3.1. Budgettaire aspecten

Drie van de maatregelen in dit wetsvoorstel hebben budgettaire gevolgen. De maatregel op het terrein van de houdsterverliesregeling voorkomt een structurele budgettaire derving in de toekomst van € 13 miljoen per jaar. In 2015 is echter nog wel sprake van een incidentele budgettaire derving van € 30 miljoen. Dit komt omdat de aanpassing van de houdsterverliesregeling niet met terugwerkende kracht van toepassing is. Belastingplichtigen kunnen dus een verlies in de jaren voor 1 januari 2016 ter zake waarvan de verliesbeschikking nog niet is vastgesteld kwalificeren conform de uitspraak van de Hoge Raad (dus zonder de voorgestelde beperking). Dit betreft de aangiftejaren 2013 (gedeeltelijk), 2014 en 2015. Het uitbreiden van de regeling nihil tarief in de motorrijtuigenbelasting voor nul emissie-auto's naar andere elektrische motorrijtuigen dan alleen elektrische personenauto's, leidt in 2016 tot een

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 753, nr. 2, blz. 9.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 753, nr. 9, blz. 1.

derving van € 1 miljoen. Na 2016 zijn de budgettaire consequenties mede afhankelijk van de nog te maken keuzes in de Autobrief 2.0.

De afschaffing van de nihilwaardering van het rentevoordeel op personeelsleningen leidt tot een budgettaire opbrengst van € 1 miljoen in 2016 oplopend tot € 9 miljoen structureel.

3.2. EU-aspecten

In de energiebelasting wordt als voorwaarde voor het verlaagde tarief op aardgas voor de glastuinbouw opgenomen, dat het aardgas niet wordt gebruikt door een bedrijf in moeilijkheden in de zin van de Europese richtsnoeren op dit punt. Daarmee wordt – mede op aandringen van de Europese Commissie – invulling gegeven aan het verbod in de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PbEU 2014, C200) om milieu- en energiesteun te verlenen aan ondernemingen in moeilijkheden. Met betrekking tot de teruggaaf van energiebelasting ten behoeve van energie-intensieve bedrijven, wordt de verwijzing naar de algemene groepsvrijstellingsverordening uit 2008⁸ geactualiseerd, in verband met de vervanging van die verordening in 2014.⁹

3.3. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen kunnen tijdig door de Belastingdienst worden geïmplementeerd. De maatregelen zijn uitvoerbaar en handhaafbaar. De maatregel ten aanzien van de rentekorting op personeelsleningen brengt uitvoeringskosten met zich mee van € 390.000 in 2015, € 350.000 in 2016 en € 665.000 structureel voor de jaren erna. Deze uitgaven zullen worden ingepast binnen de begroting van Financiën (IX). De incidentele gevolgen voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst van de overige maatregelen in dit wetsvoorstel zijn geraamd op € 50.000. Deze uitvoeringskosten worden verwerkt bij de budgettaire besluitvorming in het voorjaar van 2015.

De maatregel ten aanzien van de rentekorting voor personeelsleningen vergt nog dit jaar een aanpassing van de ICT. Tevens dient over deze wijziging tijdig vooraf te worden gecommuniceerd. De structurele kosten vloeien voort uit het toezicht dat nodig is vanwege het betrekken van de rentekorting in de heffing. De voorgenen wijziging van de innovatiebox – deze maatregel wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting - vergt aanpassing van de aangifte vennootschapsbelasting, de toelichting op de aangifte en het bijbehorende geautomatiseerde systeem. De voorgestelde reparatie van de houdsterverliesregeling vennootschapsbelasting heeft geen gevolgen voor de uitvoering, omdat hiermee wordt beoogd alsnog de situatie te bereiken zoals die bij de wetswijziging van 2003 voor ogen stond. Voor de per 1 januari 2016 vennootschapsbelastingplichtige overheidsondernemingen waarbij een aandelenbelang is toe te rekenen aan het objectief vrijgestelde deel van de onderneming, wordt voorzien in een mogelijkheid van teruggaaf. Deze zal gezien de verwachte relatief geringe aantallen door de Belastingdienst in een handmatig proces worden uitgevoerd. Voor de verruiming van de faciliteit

⁸ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (de algemene groepsvrijstellingsverordening) (PbEU 2008, L 214).

⁹ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PbEU 2014, L 187).

voor het zonder box 2-heffing ontvangen van dividenden uit een vererfd aanmerkelijk belang naar aandelen hoeven de processen en systemen niet te worden aangepast. Alleen de helpteksten en teksten op de website worden gewijzigd. Ook deze maatregel wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

3.4. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

Van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben enkele maatregelen gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten. Per saldo leiden deze maatregelen tot een structurele toename van de administratieve lasten voor bedrijven met € 0,5 miljoen vanaf 2016. De aanvullende voorwaarde dat het verlaagde energiebelastingtarief voor glastuinbouwbedrijven niet mag worden toegepast voor ondernemingen in moeilijkheden leidt tot een lichte toename van de administratieve lasten voor de betrokken bedrijven. De aanpassing die ertoe strekt om kleine afzonderlijke watervoorzieningen niet langer in de heffing van de belasting op leidingwater te betrekken en het voorstel om ook andere elektrische motorrijtuigen dan elektronische personenauto's vrij te stellen van MRB leiden tot een lichte afname van de administratieve lasten voor de betrokken burgers en bedrijven. De maatregel inzake de fiscale behandeling van rentekorting op een personeelslening leidt tot een toename van de administratieve lasten voor bedrijven met € 0,5 miljoen vanaf 2016.

3.5. Inwerkingtreding

Als inwerkingtredingsdatum is in het wetsvoorstel het vaste verandermoment van 1 januari 2016 opgenomen. Voor een aantal wijzigingen is voorzien in terugwerkende kracht dan wel een afwijkende datum van inwerkingtreding. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op de verschillende artikelen en onderdelen daarvan.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING