Leeswijzer Actieve openbaarmaking Prinsjesdag 2023

1. Korte introductie leeswijzer

Met deze leeswijzer wordt een toelichting gegeven op de openbaar gemaakte stukken en wordt beoogd de lezer een overzichtelijke weergave te bieden. Dit gebeurt onder andere in de vorm van tabellen. Daarbij wordt ook vermeld op welk(e) proces(sen) de nota nog meer ziet. Dat gebeurt in de kolom 'ziet ook op'. De vindplaats kan uit de tabel worden afgelezen aan de hand van het toegekende nr. van de bundel en het paginanummer. Iedere nota zit echter maar één keer in de bundel. Daarnaast is er een toedeling op onderwerp/maatregel voor lezers die alleen op zoek zijn naar informatie over een bepaald onderwerp. Te denken valt aan specifieke maatregelen die zijn opgenomen in het pakket Belastingplan 2024.

Navigeren in de notabundel - Belastingplan
In de onderstaande tabellen is voor het pakket Belastingplan 2024 per nota de vindplaats in de bundel aangegeven. Het paginanummer is opgenomen in de tabellen. Navigeren in deze bundel is mogelijk door met Ctrl+f te zoeken op het notitienummer (zichtbaar rechts onderaan de pagina's in de bundel) of te navigeren naar het paginanummer (zichtbaar midden onderaan de pagina in de bundel) waar deze nota begint.

2. De verschillende onderdelen

Toelichting Pakket Belastingplan 2024
Het pakket Belastingplan bestaat dit jaar uit twee verzamelwetsvoorstellen (Belastingplan 2024 en de overige fiscale maatregelen 2024) en uit 13 losse wetsvoorstellen. De reguliere besluitvorming omtrent maatregelen die onderdeel (gaan) worden van het pakket Belastingplan start doorgaans aan het begin van het kalenderjaar via centraal gecoördineerde 'verzamelnota's'. In deze nota's wordt een breed scala aan onderwerpen voor het aankomende pakket Belastingplan ter beslissing voorgelegd aan de bewindspersonen. Naast deze verzamelnota's worden er regelmatig nota's aan de bewindspersonen gestuurd die gericht zijn op een specifiek onderwerp dat onderdeel uitmaakt van het pakket Belastingplan, of waarvan op een later tijdstip is besloten dat het onderdeel gaat uitmaken van het pakket Belastingplan 2024.
Tot slot zijn er onderwerpen die een wat langere aanloop kennen en waarover al voor het begin van het kalenderjaar notities aan de bewindspersonen zijn gestuurd. Dit alles betekent dat de besluitvorming over verschillende onderdelen van het pakket Belastingplan 2024 deels plaatsvindt via de verzamelnotities en deels via aparte gerichte notities. Het is ook mogelijk dat een onderwerp zowel terugkomt in de aparte notities als in de verzamelnotities.
Daarom is ervoor gekozen om enerzijds een inhoudsopgave te maken van de beslisnota pakket Belastingplan 2024. Anderzijds wordt – voor de onderdelen waarvoor aparte gerichte nota's zijn geschreven – een overzicht gegeven van de beslisnotities waarin dit onderdeel ter sprake komt. Zo is eenvoudig terug te vinden in welke beslisnotities een onderdeel van het pakket Belastingplan 2024 aan bod is gekomen.

Verzamelnota's pakket Belastingplan 2024
In de hierna opgenomen tabellen is van verzamelnota's van het pakket Belastingplan 2024 aangegeven welke onderwerpen in deze notities aan bod komen. Daarnaast is per notitie de vindplaats aangegeven en is per onderdeel aangegeven van welk wetsvoorstel in het pakket Belastingplan 2024 dit onderdeel uitmaakt.

Diverse zaken t.b.v. start Belastingplan 2024 (2023-0000009553)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Voorlopige planning pakket Belastingplan	Pakket Belastingplan	
Contact met griffies EK, TK en RvS	Pakket Belastingplan	

Evaluatie BP23 en vooruitblik 2024	Pakket Belastingplan	
Proces besluitvorming	Pakket Belastingplan	*Voorjaarsbesluitvorming*

Startnota Belastingplan 2024 (2023-0000028426)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Voorlopige planning pakket Belastingplan	BP24	
Wetgeving BES	BP CN	
Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst	Pakket Belastingplan	
Wijzigen IACK	BP24	
Verhogen reiskostenvergoeding	BP24	
Verbeteren overbruggingswetgeving Box 3	BP24	
Groen Beleggen	BP24	
Wettelijke grondslag maken t.b.v. uitwisselen van informatie door energieleveranciers	BP24	
Afschaffen vrijstelling metallurgische processen	FKM	
Beperken vrijstelling elektriciteitsproductie	FKM	
Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	FKM	
Aanpassen hoogte CO2 min prijs elektriciteit	FKM	
Individuele CO2 heffing glastuinbouw	FKM	
Actualiseren wetgeving duurzame warmtebronnen	FKM	
Wijziging wet belastingen van rechtsverkeer	BP24	
Reparatie eigenwoning regeling	OFM	
Afschaffen betalingskorting IB	BP24	
Met terugwerkende kracht aanpassen doorschuifregeling bij ontbinding, specifiek voor ondernemingsverliezen	OFM	
Herstel fout van het percentage van de vrije ruimte in de WKR	OFM	
Reparatie conserverende aanslagen Excessief Lenen	OFM	
Versterking van de aanpak van dividendstripping door wettelijke vastlegging van record datum en aanpassing bewijslastverdeling	BP24	
Verlengen horizonbepaling (en evt. inhoudelijk wijzigen) fiscale boetebepaling	BP24	
Aanpassing verwijzing naar box 2-tarief i.v.m. invoering progressief tarief box 2 per 2024	OFM	
Herstel reguliere navorderingstermijn Douane	OFM	

Horizonbepaling bij artikel 41bis Awir	BP24	

Tweede beslisnota Belastingplan 2024 (2023-00000670446)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Beperken naheffing buitenlandse kentekens MRB	BP24	
Afwijkingsmogelijkheid S&O inhoudingsplichtigen	BP24	
No cure no pay problematiek	NCNP	

Derde beslisnota Belastingplan 2024 (2023-0000087954)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Beperken naheffing buitenlandse kentekens MRB	BP24	
Hardheidsclausule invorderingswet	BP24	
Vrijstelling bestedingsbelasting kinderopvang BES	BP BES	
Uitzonderen MRB en BPM	BP24	
Wetgeving eerste schijven energiebelasting	BP24	
Excessief lenen	OFM	

Vierde beslisnota Belastingplan 2024 (2023-0000101840)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Verbeteren Wet motorrijtuigenbelasting	BP24	
Differentiatie hoogte proceskostenvergoeding WOZ en bpm	NCNP	
Wettelijke grondslag tegemoetkomingsregeling	FSV	
Wettelijke grondslag gedeformaliseerd werken	OFM	

Vijfde beslisnota Belastingplan 2024 (2023-0000118299)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Vormgeving wetsvoorstellen	BP24	
Ondertekening nader rapport	BP24	
BOR en DSR	BOR/DSR	
Lucratief belang regeling	BP24	
Invorderingsrente	BP24	
Co ouderschap AWIR	BP24	
Overgangsbepaling navorderingstermijn Douane	OFM	

Actualisatie MJP	BP24	

Eerste beeld gevolgen ontslag kabinet voor lastenbesluitvorming en Belastingplan (2023-0000167697)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Lastenbesluitvorming		
Herstel- en Veerkrachtplan		
Pakket Belastingplan 2024	BP24	
BOR en DSR	BOR/DSR	
Klimaat	FKM	
Evaluaties Fiscale regelingen: bijzondere regelingen bpm en MRB, verlaagd tarief btw en specifieke zorgkosten	BP24	
Planning parlementaire behandeling Tweede Kamer	BP24	*Val van het Kabinet*

MR formulieren BP24 (2023-0000175343)		
Onderwerp	*Wetsvoorstel*	*Ziet ook op*
Deformaliserend werken	Regeling herzien IH	
Inwerkingtreding materiële toets IACK	BP24	
Opheffing vrijstelling non-energetisch gebruik i.c.m. opheffen vrijstelling duaal gebruik in de kolenbelasting	FKM	
Fiscale klimaat maatregelen	FKM	
BOR en DSR	BOR/DSR	
Vormgeving herstel reguliere navorderingstermijn douane	OFM	
Verzending brief over pakket Belastingplan 2024	BP24	
Verzending stukken naar de MR	BP24	
Fictief aanmerkelijk belang	BP24	
Fbi, vbi, fgr	FBI, VBI, FGR	

Beslisnota's per maatregel of wetsvoorstel - Belastingplan
In de overzichten hieronder is van het pakket Belastingplan een overzicht gegeven van de beslisnota's waarin dit onderwerp aan bod is gekomen. Dit betreft alleen de onderwerpen waarvan – naast de verzamelnotities van de Belastingplan – ook losse notities aan de bewindspersonen zijn gestuurd. Daarbij wordt tevens verwezen naar de vindplaats van de nota's in de notabundel. Sommige maatregelen komen in dit overzicht niet specifiek terug. Dat kan zijn omdat de maatregel dusdanig duidelijk omschreven is in het coalitieakkoord dat geen aanvullende besluitvorming noodzakelijk was.

Proces Belastingplan 2024			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
16-01-2023	Diverse zaken t.b.v. start Belastingplan 2024	p. 144	
17-2-2023	Startnota Belastingplan 2024	p. 183	
01-05-2023	Vierde Beslisnota BP24	p. 652	
15-05-2023	Vijfde beslisnota BP24	p. 701	
22-06-2023	Advisering uitvoerbaarheid richting augustusbesluitvorming & planning	p. 825	
28-06-2023	Informatie en conceptstukken BP24	p. 819	
14-08-2023	MR formulieren BP24	p. 882	
14-08-2023	Stand van zaken Uitvoering	p. 894	
12-07-2023	Eerste gevolgen val kabinet	p. 875	
07-09-2023	Overzicht uitvoerbaarheid	p. 943	
11-09-2023	Beslispunten n.a.v. advies RvS	p. 946	
13-09-2023	Aanvullende nota n.a.v. RvS adviezen	p. 953	

Overige fiscale maatregelen 2024			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
21-06-2023	Nadere uitwerking wetsvoorstel versterking aanpak dividendstripping	p. 807	
16-01-2023	Vervolgnotitie – Update versterking van de aanpak van dividendstripping	p. 149	
08-06-2022	Concept kamerbrief Versterking van de aanpak van dividendstripping	p. 55	
29-06-2022	Definitieve kamerbrief 'versterking van de aanpak van dividendstripping'	p. 58	
25-11-2021	Internetconsultatie dividendstripping	p. 23	
16-02-2022	Eerste beslisnotitie inzake vervolg internet consultatie dividendstripping	p. 25	

Autobelastingen			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
17-2-2023	Startnota Belastingplan 2024	p. 183	
06-03-2023	Tweede Beslisnota BP24	p. 274	
03-03-2023	Notitie evaluatie bijzondere regelingen autobelastingen	p. 244	

30-03-2023	Derde beslisnota BP24	p. 417	
01-04-2023	Vierde beslisnota BP24	p. 652	

No cure no pay problematiek			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
06-03-2023	Tweede beslisnota BP24	p. 274	
03-03-2023	Plan van aanpak no cure, no pay-problematiek	p. 237	
01-05-2023	Vierde beslisnota BP24	p. 652	
28-03-2023	Aanvullende oplossingsrichtingen ncnp-problematiek	p. 380	
15-05-2023	Vijfde beslisnota BP24	p. 701	

Douane Wetgeving			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
07-02-2023	Verlengde navorderingstermijn	p. 153	
15-05-2023	Vijfde beslisnota BP24	p. 701	
28-06-2023	Informatie en conceptstukken BP24	p. 822	
14-08-2023	MR formulieren BP24	p. 882	

Belastingplan Caribisch Nederland			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
17-02-2023	Startnota Belastingplan 2024	p. 183	
13-04-2022	Belastingherziening BES-eilanden 2023-2025	p. 36	
15-05-2023	Vijfde beslisnota BP24	p. 701	

Hardheidsclausule invorderingswet			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
30-03-2023	Derde beslisnota Belastingplan 2024	p. 417	
18-04-2023	Nota kamerbrief nadere toelichting inzake verankering hardheidsclausule in de invorderingswet 1990	p. 575	

BOR en DSR			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*

17-02-2023	Startnota Belastingplan 2024	p. 183	
01-05-2023	Beslisnota BP24 BOR & DSR	p. 660	
15-05-2023	Vijfde Beslisnota BP24	p. 701	
14-08-2023	MR formulieren BP24	p. 882	
16-03-2023	BOR en DSR in verband met voorjaarsnota besluitvorming.	p. 289	

FSV			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
01-05-2023	Vierde beslisnota BP24	p. 652	
15-05-2023	Vijfde beslisnota BP24	p. 701	

Vastgoedaandelentransacties			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
20-02-2019	Overdracht aandelen i.p.v. levering onroerend goed	p. 1	
15-11-2022	Vervolg overdracht aandelen i.p.v. levering nieuwe onroerende zaken	p. 98	
13-12-2022	Reactie: vervolg overdracht aandelen i.p.v. levering nieuwe onroerende zaken	p. 119	
16-02-2023	Vastgoedaandelentransacties voor internetconsultatie	p. 181	
03-05-2023	Vastgoedaandelen internetconsultatie en beleidsopties	p. 763	
25-5-2023	Reactie vastgoedaandelen internetconsultatie en beleidsopties	p. 675	

Toeslagen Wetgeving			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
15-05-2023	Vijfde beslisnota BP24	p. 701	

Wetsvoorstel fbi/vbi/fgr			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
08-12-2022	Alternatieven fbi-regime voor beursgenoteerde vastgoedfondsen	p. 104	
14-12-2022	Eerste beslispunten notitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel	p. 123	

21-02-2023	Tweede beslisnotitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel	p. 232	
20-04-2023	Derde beslisnotitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel	p. 580	
11-05-2023	Vierde beslisnotitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel	p. 689	
07-09-2020	Oplegnotitie bij pakket fiscale maatregelen n.a.v. het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen	p. 6	
28-06-2021	Nieuwe definitie van FGR loskoppelen van wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" en nieuw tijdpad	p. 20	
22-08-2023	Vijfde beslisnotitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel	p. 922	
14-08-2023	MR formulieren BP24	p. 882	
3-11-2023	Kabinetsreactie evaluatie fbi	p. 93	

Wetsvoorstel Wet tijdelijke regeling herzien aangifte inkomstenbelasting			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
01-05-2023	Vierde beslisnota Belastingplan 2024	p. 652	
23-02-2022	Fiscale maatregelen Voorjaarsbesluitvorming		
29-09-2022	Wettelijke grondslag gedeformaliseerd werken	p.60	
08-12-2022	Gedeformaliseerd werken	p. 112	
04-07-2023	Voortgang wetsvoorstel wettelijke grondslag huidige werkwijze	p. 831	
14-08-2023	MR formulieren BP24	p. 882	
01-07-2022	Derde nota Fiscale Verzamelwet 2024	p. 88	
18-04-2023	Wettelijke grondslag gedeformaliseerd werken (direct aanpassen) en motie grinwis	p. 577	

Wetsvoorstel Wet fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
25-09-2019	Startnotitie onderzoek kwalificatiebeleid buitenlandse rechtsvormen	p. 3	
07-09-2020	Oplegnotitie bij pakket fiscale maatregelen n.a.v. het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen		
08-01-2021	Aanpassingen kwalificatiebeleid in BP 2022	p. 10	

10-02-2021	MR-memo internetconsultatie – aanpassingen kwalificatiebeleid (buitenlandse) rechtsvormen	p. 12	
29-03-2021	Consultatie kwalificatiebeleid rechtsvormen	p. 13	
10-05-2021	Kamervragen over fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen	p. 14	
22-03-2022	Planning indiening wetsvoorstel aanpassing kwalificatiebeleid	p. 33	

Nieuwe schijven in de EB			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
14-06-2023	Nota nieuwe 1e schijven in de energiebelasting	p. 788	
14-06-2023	Alternatieven teruggaaf bij nieuwe 1e schijven gas in de energiebelasting	p. 791	
20-02-2023	Beslisnota vrijstellingen EB	p. 211	
17-03-2023	Beslisnota vrijstellingen EB	p. 327	
22-05-2023	Tussenrapport Trinomics	p. 754	

Accijns			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
16-06-2023	Diesel vervangende stookolie accijnsverhoging	p. 797 en p. 800	
23-08-2023	Nadere informatie diesel vervangende stookolie	p. 936	
09-03-2023	Toename gebruik zware stookolie als motorbrandstof	p. 276	
01-06-2023	Toename designer fuels	p. 17	

Klimaat			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
15-12-23	Adviesnotitie gesprek MKE fiscale vergroening	p.129	
08-02-23	Adviesnotitie kwartaaloverleg fiscale vergroening	p. 157	
08-03-23	Mail – BWO startgesprek klimaatbesluitvorming	p. 275	
15-03-23	BWO mobiliteit	p. 280	
16-03-23	BWO fiscale klimaatmaatregelen	p. 297	

17-03-23	BWO klimaatdoelstellingen	p. 311	
17-03-2023	Aanvullend advies BWO klimaatdoelstellingen	p. 322	
23-03-23	BWO gebouwde omgeving	p. 342	
23-03-23	BWO industrie	p. 329	
24-03-23	BWO landbouw	p. 359	
24-03-23	BWO gebouwde omgeving	p. 338	
27-03-23	BWO elektriciteit	p. 368	
27-03-23	Bespreeknotitie MFIN en SFIN - voortgang besluitvorming klimaat voorjaar	p. 373	
27-03-23	Notitie kernpunten klimaatbesluitvorming	p. 378	
28-03-23	BWO mobiliteit	p. 388	
04-04-23	BWO klimaat breed	p. 421	
06-04-23	BWO klimaat MKE, MFIN en SFIN	p. 453	
14-04-23	BWO gebouwde omgeving	p. 479 en p. 546	
11-04-23	BWO elektriciteit	p. 468	
12-04-23	BWO landbouw	p. 493	
13-04-23	BWO circulaire economie	p. 540	
13-04-23	BWO mobiliteit	p. 517	
14-04-23	BWO industrie	p. 569	
14-04-23	BWO klimaat algemeen	p. 566	
14-04-23	BWO MKE, MFIN en SFIN over klimaatpakket	p. 565	
18-04-23	MCKE klimaatpakket	p. 597	
19-04-23	Adviesmail tussenstand klimaatpakket – gesprek MP en vice MP's	p. 610	
20-04-23	BWO mobiliteit	p. 616 en p. 617	
20-04-23	Mail – aanvullend memo aandachtspunten klimaatpakket	p. 623	
21-04-23	Mail – klimaatstukken naar aanleiding van politieke bespreking	p. 630	
21-04-23	Mail - Budgettair overzicht mobiliteit	p. 636	
25-04-23	Notitie aandachtspunten klimaatpakket	p. 639	
16-05-23	BWO fossiele subsidies	p. 726	
08-06-23	BWO en ronde tafel gesprek vrijstellingen non-energetisch verbruik	p. 771	

10-07-23	Ronde tafel gesprek industrie over verduurzaming fossiele feedstock.	p. 868	
11-07-2023	Aanvullende informatie rondetafelgesprek Chemische industrie	p. 871	
17-08-2023	Gesprek met groene stakeholders over fossiele subsidies	p. 900	
18-08-2023	BWO voorbespreking klimaatbesluitvorming augustus	p. 915	
24-05-2023	Hoogte minimum Co2 prijs BP24	p. 759	
23-08-2023	BWO glastuinbouw	p. 925	
27-06-2023	BWO Glastuinbouw	p. 816 en p. 836	

Agrarische imputgoederen en diensten			
Datum nota	*Titel*	*Vindplaats*	*Ziet ook op*
24-08-2023	Doorwerking agrarische imputgoederen en diensten	p. 940	

Lijst met onderwerpen die wel in nota stonden, maar zijn gelakt als 'buiten reikwijdte'

- DAC6
- DAC8

Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE
Aan
de staatssecretaris

23/3

dit moeten we idd proberen aan te pakken. als wetgeving nodig is, dan doen.

Directoraat-generaal Belastingdienst

Persoonsgegevens

Datum
20 februari 2019

Notitienummer
2019-0000023120

Persoonsgegevens

Van
Concerndirectie Fiscale en Juridische Zaken

Kopie aan

notitie

Overdracht aandelen i.p.v. levering onroerend goed

Aanleiding

De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN) en een grote verzekeringsmaatschappij hebben de Belastingdienst gevraagd naar de toelaatbaarheid van een structuur om btw en overdrachtsbelasting te besparen bij de overdracht van nieuw vastgoed. In deze notitie informeren wij u over hetgeen speelt.

Kern

- Er is sprake van een toenemend gebruik van aandelentransacties om nieuw vastgoed over te dragen in plaats dat het vastgoed zelf wordt overgedragen.
- Dit gebeurt om omzetbelasting en overdrachtsbelasting te ontgaan. Een aandelentransactie is namelijk btw-vrijgesteld terwijl de overdracht van nieuw vastgoed btw-belast is. Onder voorwaarden is in een dergelijke situatie een vrijstelling van overdrachtsbelasting van toepassing.
- Volgens IVBN worden dergelijke structuren in de markt actief aangeboden.
- IVBN vreest een ongelijk speelveld door onduidelijkheid over de toelaatbaarheid van deze structuren. Leden die twijfelen over de toelaatbaarheid staan op achterstand t.o.v. leden die daar makkelijker in staan. IVBN vraagt de Belastingdienst daarom kaders te stellen en grenzen te trekken.
- De Belastingdienst ziet binnen de huidige wet- en regelgeving geen mogelijkheden om succesvol tegen deze structuren op te treden. Vanwege de grote financiële belangen en de verwachte toename van het gebruik van deze structuren, is de Belastingdienst echter terughoudend met het accorderen van de structuren.
- De Belastingdienst zal IVBN en de verzekeringsmaatschappij binnenkort schriftelijk informeren dat situaties waarin de opzet van de structuur gemotiveerd lijkt te worden door de wens om heffing van btw en overdrachtsbelasting te vermijden, door de Belastingdienst als onwenselijk worden beschouwd en dat wordt bezien hoe hiertegen kan worden opgetreden.
- Afgewogen moet worden of het belastingverlies wordt geaccepteerd of dat de wetgeving moet worden gewijzigd. Het budgettaire belang en de mogelijkheden voor wettelijke aanpassingen worden daartoe onderzocht. In een volgende notitie zal u daarover geïnformeerd worden.

Toelichting

Door de aandelen over te dragen van de vennootschap die het vastgoed houdt, in plaats van het vastgoed zelf, vindt geen van rechtswege met omzetbelasting belaste btw-levering plaats. Dit is interessant indien de afnemer geen (volledig) recht op vooraftrek heeft, zoals bij de verhuur van woningen. Hierdoor blijft de drukkende voorbelasting beperkt tot de btw die binnen de vennootschap is ontstaan door de nieuwbouw. Dit in plaats dat de - veel hogere - btw op de koopsom als last bij de afnemer drukt. Deze aandelentransactie wordt ook niet getroffen met overdrachtsbelasting vanwege een vrijstellingsbepaling in de Wet op belastingen van rechtsverkeer die – onder voorwaarden – in deze gevallen van toepassing is.

In plaats van aandelentransactie wordt ook gebruik gemaakt van niet-rechtspersoonlijkheid bezittende samenwerkingsverbanden (bijv. een VOF), waarbij het aandeel in het samenwerkingsverband wordt overgedragen aan de afnemer. Ook hier geldt de samenloopvrijstelling, zodat evenmin overdrachtsbelasting verschuldigd wordt.

Verder wordt gebruik gemaakt van een faciliteit in de Wet OB die het – onder voorwaarden – mogelijk maakt vastgoed over te dragen zonder dat er een btw-belaste levering optreedt en de oorspronkelijk drukkende btw dus evenmin wordt vervangen door de hogere btw-druk over de verkoopprijs. Bij een dergelijke overdracht van vastgoed is de samenloopvrijstelling eveneens van toepassing, zodat ook hier geen overdrachtsbelasting verschuldigd wordt.

De pijn van deze structuren zit vooral in het feit dat bij de overdracht van het vastgoed noch btw, noch overdrachtsbelasting wordt geheven.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum
25 september 2019

Notitienummer
2019-0000158482

Persoonsgegevens

Van
Persoonsgegevens

Kopie aan

Bijlagen
1

notitie

Startnotitie onderzoek kwalificatiebeleid buitenlandse rechtsvormen

Aanleiding

Tijdens de internetconsultatie van het implementatiewetsvoorstel ATAD2[1] is in enkele reacties een oproep gedaan om het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid voor buitenlandse rechtsvormen te heroverwegen. In de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel ATAD2 heeft u opgemerkt dat dit niet past in het kader van dat wetsvoorstel. Wel heeft u toegezegd een onderzoek te starten naar een eventuele aanpassing van het Nederlandse kwalificatiebeleid van buitenlandse rechtsvormen en dit onderzoek mee te wegen in het kader van het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen. Dit wetsvoorstel is op dit moment in voorbereiding op het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Naar alle waarschijnlijkheid zal dit wetsvoorstel gepaard gaan met een invoeringswet waarin de doorwerking van het JenV-voorstel in andere wetgeving wordt geregeld. Dit geschiedt, ten aanzien van de fiscale wetgeving, in samenwerking met het ministerie van Financiën (FIN). In deze notitie leggen we de opzet van het onderzoek naar een eventuele aanpassing van het Nederlandse kwalificatiebeleid ter goedkeuring aan u voor.

Beslispunt
Wij adviseren u akkoord te gaan met de voorgestelde onderzoeksvragen en opzet voor het onderzoek naar de eventuele aanpassing van het Nederlandse kwalificatiebeleid.

Kern

- Uit het Nederlandse kwalificatiebeleid voor (buitenlandse) rechtsvormen volgt of een bepaalde rechtsvorm transparant (niet-zelfstandig belastingplichtig) of niet-transparant (zelfstandig belastingplichtig) is voor de toepassing van de inkomsten-, vennootschaps- en dividendbelasting.
- In bepaalde gevallen kan de Nederlandse kwalificatie van buitenlandse samenwerkingsverbanden tot grensoverschrijdende mismatches leiden, wat kan resulteren in dubbele belastingheffing of dubbele niet-heffing.
- De knelpunten van het kwalificatiebeleid zullen in de eerste plaats binnen de Belastingdienst nader geïnventariseerd worden.
- Aanvullend daarop zullen enkele relevante externe partijen, zoals de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) en de Nederlandse Vereniging voor Participatiemaatschappijen (NVP), dit najaar worden

[1] Zie het ter informatiepunt 1 op blz. 3 van bijgevoegde notitie "Aanbieding nader rapport implementatiewetsvoorstel ATAD2 (...)" met nummer 2019-0000100521.

uitgenodigd voor een gesprek ter nadere inventarisatie van de in hun ogen bestaande knelpunten. Dit kan ons helpen bij de weging in hoeverre wij de zorgen die deze partijen hebben delen.
- Randvoorwaarden bij het onderzoek zijn de uitvoerbaarheid voor zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst, EU-aspecten en de budgettaire gevolgen van de mogelijke aanpassingen van beleid en/of wetgeving. Eventuele aanpassingen moeten tevens in lijn zijn met de in uw beleidsagenda geformuleerde speerpunten.
- Het onderzoek zal in het voorjaar van 2020 worden afgerond.

Toelichting
In deze toelichting wordt allereerst een beschrijving gegeven van de huidige fiscale kwalificatie van Nederlandse en buitenlandse entiteiten. Vervolgens treft u de voorgestelde onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet aan. Ten slotte wordt het voorziene tijdpad voor het onderzoek beschreven.

Kwalificatie van Nederlandse rechtsvormen
- Onder het wettelijk kader bestaan fiscaal transparant en fiscaal niet-transparante rechtsvormen. Bij transparante rechtsvormen worden de achterliggende belanghebbenden betrokken in de belastingheffing en wordt de rechtsvorm niet zelfstandig belast in de inkomsten-, vennootschaps- en dividendbelasting. Niet-transparante rechtsvormen zijn wel zelfstandig belastingplichtig voor de inkomsten-, vennootschaps- en dividendbelasting.
- Uit het systeem van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) volgt dat een entiteit niet-transparant is, indien het moet worden gekwalificeerd als een "lichaam" in de zin van deze wet. Welke entiteiten als lichaam zijn te beschouwen, valt op te maken uit de opsomming in deze wet. Voorbeelden van lichamen zijn de nv, de bv, de open commanditaire vennootschap (open cv), het open fonds voor gemene rekening (open FGR) en de coöperatie.
- Er zijn criteria vastgesteld op basis waarvan er beoordeeld kan worden of er sprake is van een open cv (zelfstandig belastingplichtig, in tegenstelling tot de besloten cv: niet-zelfstandig belastingplichtig) of een open FGR (daarvoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de cv). Deze criteria zijn gebaseerd op de jurisprudentie en neergelegd in de wet (Algemene wet inzake rijksbelastingen) en beleidsbesluiten. Het belangrijkste kenmerk van een open cv of een open FGR is dat toetreding of vervanging van de participanten mogelijk is zonder toestemming van alle participanten.

Kwalificatie van buitenlandse rechtsvormen
- Ook voor buitenlandse rechtsvormen geldt dat moet worden vastgesteld of zij voor toepassing van de inkomsten, - vennootschaps- en dividendbelasting als fiscaal transparant of fiscaal niet-transparant worden aangemerkt. Deze kwalificatie gebeurt aan de hand van de zogenaamde rechtsvormvergelijkingsmethode. Op basis van deze methode worden civielrechtelijke kenmerken van de betreffende buitenlandse rechtsvorm vergeleken met de civielrechtelijke kenmerken van de Nederlandse rechtsvormen. Vervolgens wordt de buitenlandse rechtsvorm voor de Nederlandse belastingheffing op dezelfde wijze behandeld als de Nederlandse rechtsvorm die hier het meest vergelijkbaar mee is.
- Voor de beoordeling of een buitenlands samenwerkingsverband (fiscaal transparant of fiscaal niet-transparant) is van belang (A) of het samenwerkingsverband eigendom kan hebben, (B) hoe de aansprakelijkheid van de participanten geregeld is, (C) of het

samenwerkingsverband een in aandelen verdeeld kapitaal heeft en (D) of de participaties vrij overdraagbaar zijn (toestemmingsvereiste). Deze kaders zijn vastgelegd in het Besluit kwalificatie buitenlandse samenwerkingsverbanden.

- Het toestemmingsvereiste is met name relevant voor de buitenlandse samenwerkingsverbanden die vergelijkbaar zijn met een Nederlandse cv of FGR.
- In de reacties op de consultatie van ATAD2 wordt met name aandacht gevraagd voor de zeer strenge uitleg van dit toestemmingsvereiste, waardoor bepaalde buitenlandse rechtsvormen voor Nederlandse doeleinden als fiscaal niet-transparant worden aangemerkt, terwijl ze in de vestigingsstaat als transparant worden behandeld. Het gevolg hiervan is het ontstaan van dubbele belastingheffing.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek naar een eventuele aanpassing van het Nederlandse kwalificatiebeleid van buitenlandse rechtsvormen omvat de volgende onderzoeksvragen:

1) Wat zijn de knelpunten van het huidige kwalificatiebeleid?
2) Op welke wijze kan (indien gewenst) de huidige kwalificatie van (buitenlandse) rechtsvormen, zoals neergelegd in het kwalificatiebeleid, op verantwoorde wijze worden aangepast?

Opzet

- In de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel ATAD2 is aangekondigd dat het onderzoek naar een eventuele aanpassing van het kwalificatiebeleid wordt meegenomen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel modernisering personenvennootschapsrecht.
- JenV heeft het voornemen om het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen gedurende het voorjaar 2020 voor een (tweede) internetconsultatie aan te bieden.
- Hierbij worden de benodigde flankerende fiscale maatregelen meegenomen. Tevens worden ook de verschillende mogelijkheden tot aanpassing van het kwalificatiebeleid hierbij beschreven (waarbij "niets aanpassen" ook tot de mogelijkheden behoort).
- Om het maatschappelijk kader met betrekking tot het kwalificatiebeleid beter in kaart te krijgen, zal vroegtijdig in het proces contact worden gezocht met zowel de experts van de Belastingdienst als met relevante externe partijen (onder andere de NVP en de NOB).

Tijdpad

Onderstaand treft u een indicatie van het tijdspad van het onderzoek.

Omschrijving	Periode
Voorbereidende werkzaamheden onderzoek	Augustus/september
Uitwerken onderzoek en verkenning Belastingdienst en externe partijen	Oktober/november
Verwerken input belanghebbenden	December/januari
Politieke afstemming	Februari
Afronding onderzoek	Voorjaar 2020

Graag na weekend een bespreken DGFT erbij!

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum
7 september 2020

Notitienummer
2020-0000167207

Auteur
Persoonsgegevens

notitie

Oplegnotitie bij pakket fiscale maatregelen n.a.v. het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen

Aanleiding
Uw ambtsvoorganger is door middel van een notitie (bijlage 1) ingelicht over het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen (hierna: wetsvoorstel) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoering worden op dit moment nader onderzocht.
Daarnaast is uw ambtsvoorganger in een notitie (bijlage 2) geïnformeerd over een onderzoek naar het kwalificatiebeleid van buitenlandse rechtsvormen. Hierbij leggen we tevens de uit dit onderzoek voortgekomen fiscale aanpassingen – die tevens worden geconsulteerd – ter goedkeuring aan u voor (zie beslispunt 2).

Kern
Doel van het wetsvoorstel is om het huidige personenvennootschapsrecht te vervangen door een moderne regeling die de ondernemer beter faciliteert en meer zekerheid geeft aan het handelsverkeer. Een van de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel is dat een personenvennootschap (de maatschap, de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap) rechtspersoonlijkheid kan verkrijgen en daarmee eigenaar kan worden van goederen. Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot flankerende fiscale maatregelen. In het najaar wordt dit wetsvoorstel tezamen met de fiscale maatregelen door JenV ter internetconsultatie aangeboden. In deze notitie leggen wij de te consulteren fiscale maatregelen ter goedkeuring aan u voor (zie beslispunt 1).

Beslispunt 1
Wij adviseren u akkoord te gaan met de voorgestelde fiscale maatregelen flankerend aan het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen ten behoeve van de internetconsulatie (bijlage 3).

Toelichting
Voor een goede werking van het wetsvoorstel zijn de voorgestelde fiscale maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zijn zoveel mogelijk beleidsarm en ondersteunend aan de civielrechtelijke maatregelen uit het wetsvoorstel. De drie belangrijkste fiscale maatregelen worden hierna besproken.

I. Behoud van fiscale transparantie voor de inkomsten-, de vennootschaps-, de dividend- en de schenk- en erfbelasting

- Onder het huidige fiscale recht is een personenvennootschap "fiscaal transparant" voor o.a. de inkomsten- vennootschaps- en dividendbelasting. Dit betekent dat niet de personenvennootschap zelfstandig belastingplichtig

is, maar de participanten in die vennootschap belastingplichtig zijn met betrekking tot het resultaat uit die personenvennootschap.

- Een belangrijke reden voor behoud van fiscale transparantie voor de personenvennootschap is de consistentie met de benadering van de ons omringende landen (zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland). Dit betekent dat eventuele fiscale "mismatches" met die landen worden voorkomen. Een mismatch ontstaat indien het ene land een lichaam als zelfstandig belastingplichtig (niet-transparant) kwalificeert en het andere land als niet-zelfstandig belastingplichtig (transparant). Dit kan leiden tot dubbele belastingheffing of dubbele niet-heffing.
- Een kapitaalvennootschap (zoals de nv of de bv) heeft rechtspersoonlijkheid en is zelfstandig belastingplichtig. Nu de personenvennootschap rechtspersoonlijkheid verkrijgt, zou overwogen kunnen worden om – parallel aan de kapitaalvennootschappen – de personenvennootschap eveneens zelfstandig in de belastingplicht te betrekken. Aangezien echter fundamentele verschillen blijven bestaan tussen een kapitaalvennootschap en een personenvennootschap, zoals het feit dat de participanten in een personenvennootschap in privé aansprakelijk zijn voor de schulden van de vennootschap, rechtvaardigt dit een afwijkende behandeling (namelijk fiscale transparantie) ten opzichte van kapitaalvennootschappen (zelfstandige belastingplicht).
- De keuze voor het behoud van fiscale transparantie voor de personenvennootschap is door uw ambtsvoorganger reeds goedgekeurd (bijlage 1).

II. De huidige vrijstellingen in de overdrachtsbelasting worden in lijn gebracht met nieuwe civielrechtelijke regelgeving en overgangsrecht

- In het wetsvoorstel verkrijgt de personenvennootschap rechtspersoonlijkheid met als gevolg dat de personenvennootschap eenvoudiger dan thans vastgoed kan aankopen. Dit sluit aan bij het doel van het moderniseren van het personenvennootschapsrecht.
- Overdrachtsbelasting is verschuldigd door een (rechts)persoon bij aankoop van Nederlands vastgoed. Voor de overdrachtsbelasting wordt dus niet langer door de personenvennootschap heen gekeken (transparantie). Dit is in overeenstemming met hetgeen uw ambtsvoorganger heeft goedgekeurd (bijlage 1).
- De voorgestelde wetswijzigingen in de overdrachtsbelasting zien, kort gezegd, op twee punten:
  i) Aanpassing van vrijstellingen aan nieuwe rechtsvorm
  De overdrachtsbelasting kent reeds vrijstellingen die regelen dat de overdrachtsbelasting geen belemmering vormt voor de voortzetting van de onderneming in een gewijzigde rechtsvorm, indien de ondernemer de onderneming voorzet. Deze vrijstellingen zijn uitgebreid en aangepast.
  ii) Overgangsrecht
  In het overgangsrecht wordt geregeld dat bestaande (transparante) lichamen (zoals de maatschap en de vennootschap onder firma), die als gevolg van het wetsvoorstel automatisch een (niet-transparante) personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid worden, niet onbedoeld door deze overgang tegen de heffing van overdrachtsbelasting aanlopen.

III. Belastingvrije omzetting

In het wetsvoorstel wordt aan een personenvennootschap de mogelijkheid geboden om zich te "transformeren" naar een kapitaalvennootschap (zoals een nv of bv) en omgekeerd. Onder bepaalde voorwaarden kan de (bij de omzetting ontstane) belastingschuld worden doorgeschoven, mits latere heffing verzekerd is.

Budgettaire gevolgen

Naar verwachting hebben de voorgestelde maatregelen geen budgettaire gevolgen.

Beslispunt 2
Wij adviseren u akkoord te gaan met de voorgestelde aanpassingen op het Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen (dit is ook onderdeel van de internetconsultatie).

Toelichting

- Wanneer een buitenlandse rechtsvorm, zoals bijvoorbeeld de Duitse Aktiengesellschaft (AG) ondernemingsactiviteiten in Nederland uitoefent, dient door Nederland te worden vastgesteld op welke manier de AG in de belastingheffing kan worden betrokken: er is sprake van ófwel zelfstandige belastingplicht van de AG ófwel fiscale transparantie (het resultaat van de AG wordt dan toegerekend aan zijn participanten).
- In Nederland wordt bij het kwalificeren van buitenlandse rechtsvormen op dit moment gebruik gemaakt van de "methode van rechtsvormvergelijking". In deze methode worden, om bij het voorbeeld van de Duitse AG te blijven, de civielrechtelijke kenmerken van de Duitse AG vergeleken met bestaande Nederlandse rechtsvormen (zoals de nv, bv, stichting, vereniging, maatschap, commanditaire vennootschap, etc.). Indien voldoende equivalentie met een Nederlandse rechtsvorm bestaat, wordt een buitenlandse rechtsvorm, zoals de AG, fiscaal op dezelfde wijze behandeld.

Hieronder volgen de vier belangrijkste voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid voortvloeiend uit het eerder genoemde onderzoek naar het kwalificatiebeleid van buitenlandse rechtsvormen.

I. Behoud huidige kwalificatiemethode op basis van rechtsvormvergelijking
Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de eerder genoemde methode van rechtsvormvergelijking die in Nederland wordt toegepast bij het duiden van een buitenlandse rechtsvorm nog steeds volstaat.

II. Aanvullende kwalificatiemethode in bijzondere situaties
Bij bepaalde buitenlandse rechtsvormen is geen Nederlands equivalent beschikbaar.[1] Voorgesteld wordt om wettelijk vast te leggen dat in zulke gevallen een aanvullende methode wordt gehanteerd, in plaats van de - voor die gevallen niet werkende - methode van rechtsvormvergelijking. Afhankelijk van de situatie wordt óf de fiscale kwalificatie van het buitenland gevolgd (bij vestiging in het buitenland) óf de buitenlandse rechtsvorm als zelfstandig belastingplichtig aangemerkt (bij vestiging in Nederland).

III. Belastingplichtige commanditaire vennootschap: afschaffen

- Onder de huidige fiscale wetgeving bestaan twee varianten van de commanditaire vennootschap (cv), te weten de fiscaal transparante cv en de (voor de vennootschapsbelasting) zelfstandig belastingplichtige cv (hierna ook: de open cv).
- Het onderscheid tussen beide varianten wordt bepaald door het "toestemmingsvereiste": indien alle vennoten in een cv toestemming moeten geven bij het toe- of uittreden van een vennoot, dan wordt de cv als fiscaal transparant aangemerkt. Is sprake van een cv waarbij niet aan het toestemmingsvereiste hoeft te worden voldaan, dan is de cv zelfstandig belastingplichtig.
- Nederland is wereldwijd het enige land dat fiscaal dit strenge toestemmingsvereiste hanteert. In veel grensoverschrijdende situaties ontstaat hierdoor een mismatch: de buitenlandse "cv-achtige" wordt op basis van de methode van rechtsvormvergelijking voor Nederlandse fiscale doeleinden als zelfstandig belastingplichtig aangemerkt terwijl het lichaam in

[1] De Britse Limited Liability Partnership (LLP) is hierbij het meest in het oog springende voorbeeld waar de Belastingdienst mee te maken heeft.

het vestigingsland als transparant wordt aangemerkt. Buitenlandse investeerders ervaren dit als een drempel om in Nederland te investeren. Ook voor Nederlandse investeerders is het in bepaalde situaties lastig om in buitenlandse fondsen deel te nemen, omdat andere investeerders moeten worden overgehaald om aan het genoemde toestemmingsvereiste te voldoen.

- Daarom wordt voorgesteld het toestemmingsvereiste bij de kwalificatie van de cv te laten vervallen. De cv wordt daarmee in alle gevallen als fiscaal transparant aangemerkt. Hetzelfde geldt voor een buitenlandse cv-achtige. Dit sluit aan bij hetgeen fiscaal in het buitenland gebruikelijk is.
- Daarbij wordt opgemerkt dat de noodzaak van het behoud van de zelfstandig belastingplichtige cv's in Nederland beperkt is (aantal open cv's in 2019: 1.250).
- Om te voorkomen dat de afschaffing leidt tot belastingheffing op het niveau van de cv en hun participanten, wordt in de consultatiestukken overgangsrecht aangekondigd.
- Waarschijnlijk heeft het wetsvoorstel personenvennootschappen een relatief lange doorlooptijd in het parlement (een eerder soortgelijk wetsvoorstel liet vele jaren op zich wachten om uiteindelijk te sneuvelen in de Eerste Kamer). Daarom kan er na de consultatie voor worden gekozen om het kwalificatiebeleid los te koppelen van dit wetsvoorstel en onderdeel te maken van het pakket Belastingplan 2022.

IV Belastingplichtig fonds voor gemene rekening: familiefondsen elimineren

- Onder de huidige fiscale wetgeving bestaan twee varianten van het fonds voor gemene rekening (fgr), te weten het (voor de vennootschapsbelasting) zelfstandig belastingplichtige fgr en het fiscaal transparante fgr.
- Net als bij de cv bepaalt het toestemmingsvereiste of er sprake is van een zelfstandig belastingplichtig of transparant fgr.
- Aangezien bij de cv dat toestemmingsvereiste niet meer van toepassing gaat zijn, is ook de definitie van het fgr aangepast en is de lijn van de oorspronkelijke (1969) regelgeving aangehouden. Door deze aanpassing zullen familiefondsen niet meer zelfstandig belastingplichtig kunnen zijn.
- De afgelopen vijf jaar is het zelfstandig belastingplichtige fgr vaak gebruikt om vermogen van een welgestelde familie te beheren (hierna: familiefondsen). Dit is gedaan om het 'box-hoppen' of het 'anonimiseren van vermogen' mogelijk te maken.[2]
- In het verleden zijn hier door de linkerflank van de Kamer vragen over gesteld. Uw ambtsvoorganger heeft hier toentertijd redelijk neutraal op geantwoord.
- Het structureren van familievermogen door middel van een zelfstandig belastingplicht fgr is echter gekunsteld (het fgr wordt niet gebruikt om publiekelijk vermogen aan te trekken dat vervolgens wordt aangewend om te gaan beleggen) en is louter ingegeven om ófwel minder belasting af te hoeven dragen over het familievermogen (boxhoppen) ófwel om privacy redenen (anonimiseren van vermogen).
- Om die reden wordt u geadviseerd om de genoemde familiefondsen niet langer in aanmerking te laten komen voor zelfstandige belastingplicht.

Budgettaire gevolgen

Naar verwachting hebben de voorgestelde aanpassingen een zeer beperkt of verwaarloosbaar budgettair effect.

---

[2] Met 'box-hoppen' wordt bedoeld het gekunsteld verschuiven van belastingheffing over inkomen uit vermogen van box 3 naar box 2. Hiervan wordt gebruik gemaakt indien sprake is van laag renderend vermogen. Het resultaat is lagere belastingheffing. Met het anonimiseren van vermogen wordt gedoeld op de situatie dat (familie)vermogen wordt gestructureerd door middel van een zelfstandig belastingplichtig fgr met als doel het beschermen van de privacy van een groep vermogende natuurlijke personen en niet om minder belasting te betalen of het vermogen te onttrekken aan het zicht van de Belastingdienst.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum
8 januari 2021

Notitienummer
2020-0000246622

Auteur
Persoonsgegevens

Bijlagen
1

notitie

Aanpassingen kwalificatiebeleid in BP 2022

Aanleiding

- Begin september bent u met een notitie (bijlage 1) geïnformeerd over het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).
- In die notitie bent u tevens geïnformeerd over de voorgestelde aanpassingen op het Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen (bijlage 1, beslispunt 2). Het betreft een technische wijziging waarvan de budgettaire gevolgen verwaarloosbaar zijn. Dit najaar zou het genoemde wetsvoorstel (inclusief de aanpassingen op het kwalificatiebeleid) ter internetconsultatie worden aangeboden.
- Onlangs heeft JenV echter gemeld dat de consultatie tot nader order wordt uitgesteld. Middels deze notitie leggen we de volgende beslispunten aan u voor.

Beslispunten
Wij adviseren u om de voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen:
(i) los te koppelen van het wetsvoorstel van JenV en op te nemen in het pakket Belastingplan 2022; en
(ii) separaat ter consultatie aan te bieden.

Toelichting

Ad (i)

- Aangezien het gewenst is om de aanpassingen op het kwalificatiebeleid gelijktijdig met de hybridemismatchmaatregelen (ATAD2)[1], die per 1 januari 2022 gaan gelden, in werking te laten treden, wordt voorgesteld om de aanpassingen op het kwalificatiebeleid los te koppelen van het wetsvoorstel van JenV en op te nemen in het pakket Belastingplan 2022. Om die manier kan de gewenste inwerkingtreding van 1 januari 2022 alsnog worden gehaald.
- In het kwalificatiebeleid (buitenlandse) rechtsvormen is geregeld op basis waarvan een rechtsvorm als "transparant" (de achterliggende deelnemers zijn belastingplichtig) of als "niet-transparant" (zelfstandig belastingplichtig) wordt aangemerkt. Internationaal gezien is het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid voor bepaalde rechtsvormen afwijkend. Hierdoor kunnen

[1] De ATAD2-maatregelen zijn antimisbruikmaatregelen die erop gericht zijn om ongewenste internationale effecten van hybride mismatches op te lossen. ATAD2 is per 1 januari 2020 in werking getreden, met uitzondering van de zogenoemde reverse hybrid bepalingen. Deze treden in werking per 1 januari 2022.

"hybride mismatches" (dubbele niet-heffing of dubbele heffing) eerder ontstaan. De hybride mismatchmaatregelen (ATAD2) corrigeren dan vervolgens (aan de achterkant) de effecten van de mismatch.

- De voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid zijn er onder andere op gericht te voorkómen dat hybride structuren ontstaan en dit werkt dus aan de voorkant. Om die reden is het gewenst om de voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid gelijktijdig met het laatste deel van de ATAD2-maatregelen in werking te laten treden.
- Wel zou mogelijk enige weerstand kunnen ontstaan (vanuit de rechterflank van de Kamer) over een betrekkelijk klein onderdeel van de voorgestelde aanpassingen: het niet langer toestaan dat (familie)vermogen wordt ondergebracht in een zelfstandig belastingplichtig fonds voor gemene rekening (fgr) of commanditaire vennootschap (cv). Deze constructie wordt gebruikt om ófwel lagere belastingheffing te creëren over de opbrengst uit het fgr of cv ("box hoppen"[2]) ófwel om (familie) vermogen te anonimiseren.[3]
- Vanwege de beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2022 hebben de betreffende belastingplichtigen vanaf het moment van consultatie (einde eerste kwartaal 2021) geruime tijd om hun structuur (eventueel) aan te passen. Daarnaast is het voornemen om in het overgangsrecht een ruime overgangsperiode op te nemen.

Ad (ii)

- Tijdens het recent afgeronde onderzoek vanuit Minfin naar het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen is op ambtelijk niveau reeds met de belangrijkste belangenorganisaties (NOB, VNO, RB, Tax Justice en NVP) gesproken. Bij deze partijen bestaat draagvlak voor de aanpassing van het kwalificatiebeleid (enkele partijen roepen daar regelmatig toe op).
- Vervolgens is de visie van deze organisaties meegewogen in de voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid. Om daarnaast de meer technische kant van de voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid aan de praktijk voor te leggen wordt voorgesteld om hiervoor een korte internetconsultatie te starten aan het einde van eerste kwartaal van 2021.

---

[2] Het structureren van familievermogen door middel van een zelfstandig belastingplichtig fonds voor gemene rekening (fgr) is gekunsteld en louter ingegeven om belastingheffing over inkomen uit het vermogen te verplaatsen van box 3 naar box 2 ("box hoppen"). Indien sprake is van laag renderend vermogen wordt hierdoor de belastingschuld verlaagd.

[3] Met het anonimiseren van vermogen wordt gedoeld op de situatie dat (familie)vermogen wordt gestructureerd door middel van een zelfstandig belastingplichtig fgr of cv met als doel het beschermen van de privacy van een groep vermogende personen en niet om minder belasting te betalen of het vermogen te onttrekken aan het zicht van de Belastingdienst.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum
10 februari 2021

Notitienummer
2021-0000029524

Auteur
Persoonsgegevens

Bijlagen
3

notitie

MR-memo internetconsultatie - aanpassingen kwalificatiebeleid (buitenlandse) rechtsvormen

Aanleiding

Op 20 januari 2022 bent u akkoord gegaan (zie notitie, bijlage 1) met het advies om de voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid (buitenlandse) rechtsvormen:
(i) op te nemen in het pakket Belastingplan 2022 en
(ii) deze aanpassingen te consulteren (voorjaar 2021).

Vanwege de demissionaire status van het kabinet dient het voornemen tot consultatie nog te worden voorgelegd aan de Ministerraad. Hiertoe is een MR-memo (bijlage 2) geschreven dat door u dient te worden goedgekeurd.

Beslispunt

Hierbij wordt u geadviseerd akkoord te gaan met bijgaand het aanbiedingsformulier en het MR-memo (bijlage 2 en 3).
Hierin wordt voorgesteld om dit voorjaar een korte internetconsultatie (4 weken) te starten om de voorgestelde aanpassingen op het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen aan de praktijk voor te leggen.
Het streven is om dit memo te agenderen voor de MR van 26 februari.

Toelichting

Voor toelichting zie bijgaand MR-memo (bijlage 3).

Ministerie van Financiën

30/3

TER INFORMATIE
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

notitie

consultatie kwalificatiebeleid rechtsvormen

Datum
29 maart 2021

Notitienummer
2021-0000063423

Auteur
Persoonsgegevens

Van

Kopie aan

Aanleiding

Middels deze notitie informeren wij u over de internetconsultatie van het wetsvoorstel aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid inzake rechtsvormen.

Informatiepunten

1. De MR heeft op 26 februari 2021 ingestemd met het voornemen om de aanpassingen van het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen ter internetconsultatie aan te bieden.
2. Het consultatiedocument (bijlage 1) met daarin de voorgestelde aanpassingen (wetsvoorstel inclusief toelichting) wordt op maandag 29 maart 2021 ter consultatie aangeboden.

Voor een reactie wordt een termijn van 4 weken gegeven.

Toelichting

- Voor bepaalde rechtsvormen is het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid afwijkend van dat in andere landen. Hierdoor kunnen zogenoemde "hybridemismatches"[1] ontstaan, wat kan resulteren in dubbele niet-heffing of dubbele heffing.
- De voorgestelde aanpassingen van het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen zijn er o.a. op gericht te voorkómen dat hybridemismatches ontstaan. Daarmee wordt de oorzaak van hybridemismatches aangepakt.
- De voorgestelde aanpassingen komen, grofweg gezien, neer op de volgende drie punten. Ten eerste komt de vennootschapsbelastingplicht van de open commanditaire vennootschap per 1 januari 2022 te vervallen, hierbij wordt voorzien in overgangsrecht. Daarnaast wordt het zogenoemde open fonds voor gemene rekening in de wet opnieuw gedefinieerd. Ten derde wordt voorgesteld om voor een tweetal bijzondere situaties niet de huidige maar een aanvullende methode van kwalificatie van buitenlandse rechtsvormen te gebruiken.
- Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het pakket Belastingplan 2022.

[1] Met de per 1 januari 2020 ingevoerde hybridemismatchmaatregelen in de vennootschapsbelasting die volgen uit ATAD2 wordt, kort gezegd, de fiscale aantrekkelijkheid van hybride structuren beëindigd. Daarmee worden de gevolgen van deze hybride mismatches aangepakt en wordt aftrek geweigerd of wordt inkomen in de heffing betrokken.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum
10 mei 2021

Notitienummer
2021-0000092387

Auteur
Persoonsgegevens

Van

Kopie aan

Bijlagen
2

notitie

mervragen over fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen

Aanleiding

Het lid Grinwis (ChristenUnie) heeft op 6 mei jl. Kamervragen gesteld over de internetconsultatie van het conceptwetsvoorstel Wet aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen, waarin o.a. wordt verzocht om de beoogde inwerkingtreding uit te stellen. Bijgevoegd vindt u de beantwoording op de Kamervragen en de aanbiedingsbrief.

Recent is met u gesproken over de omvang van het pakket Belastingplan 2022. Wij adviseren u om in ieder geval de maatregel "aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" niet op te nemen in het pakket BP 2022. Vanwege de beantwoording van de hiervoor genoemde Kamervragen wordt dit advies in deze notitie alvast afzonderlijk aan u voorgelegd (beslispunt 1), vooruitlopend op een meer uitgebreide notitie over de omvang van het pakket BP 2022.

Beslispunt 1
Wij adviseren u akkoord te gaan om de voorgestelde maatregel "aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" niet op te nemen in het Pakket Belastingplan 2022, maar als een separaat wetsvoorstel aan de Kamer aan te bieden (planning: komende winter).

Beslispunt 2
Gaat u akkoord met bijgevoegde beantwoording van de Kamervragen? Zo ja, dan vragen wij u de aanbiedingsbrief te ondertekenen.

Toelichting beslispunt 1

- Voor bepaalde rechtsvormen is het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid afwijkend van dat in andere landen. Hierdoor kunnen zogenoemde "hybride mismatches" ontstaan, wat kan resulteren in dubbele niet-heffing of dubbele heffing.
- Tijdens de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel Tweede Europese Richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2) is een oproep gedaan om het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen te heroverwegen.
- De voorgestelde aanpassingen van het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen zijn er o.a. op gericht te voorkómen dat hybride mismatches ontstaan. Daarmee wordt de oorzaak van hybride mismatches aangepakt.
- Uw oorspronkelijke voornemen was om de maatregel "aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" (hierna: maatregel kwalificatiebeleid) deel

uit te laten maken van het Pakket BP 2022, zodat deze gelijktijdig met de "belastingplichtmaatregel voor omgekeerde hybride lichamen (ATAD2)" (hierna: belastingplichtmaatregel) in werking zou kunnen treden (per 1/1/2022). De reden hiervoor was dat de twee maatregelen elkaar aanvullen: de belastingplichtmaatregel zorgt ervoor dat (de gevolgen van) hybride mismatches worden opgelost en de maatregel kwalificatiebeleid neemt de oorzaak van hybride mismatches weg.

- Echter, de recent afgesloten internetconsultatie van de maatregel kwalificatiebeleid heeft veel inhoudelijke reacties opgeleverd (36), waaronder verzoeken om:
  - aanpassing van de reikwijdte van het voorstel,
  - verruiming van het overgangsrecht en
  - een uitgestelde inwerkingtreding met minimaal een jaar.
- Gelet op de input op de consultatie lijken er bredere belangen gemoeid te gaan met de aanpassing van het kwalificatiebeleid dan op voorhand was ingeschat. Dit verdient een nadere weging.
- Daarnaast creëert het op een later tijdstip indienen van deze maatregel (als separaat wetsvoorstel) de tijd die nodig is om de vele inhoudelijke reacties voortkomend uit de consultatie nader te wegen en vervolgens de benodigde aanpassingen te maken.
- Bovendien draagt het op een later tijdstip indienen van deze maatregel bij aan de brede wens van de Kamer – die in lijn is met uw eigen beleidslijn – tot spreiding van fiscale wetgeving. Daarbij willen wij graag benadrukken dat het om een van de zowel inhoudelijk als cosmetisch meest substantiële maatregelen gaat en er met het apart indienen van dit wetsvoorstel een serieus grote stap wordt gezet in het meer spreiden van wetgeving.
- Budgettair gezien is een uitgestelde inwerkingtreding van deze maatregel geen belemmering. De verwachting is namelijk dat de voorgestelde maatregel een verwaarloosbaar budgettair effect heeft.
- Wat betreft de planning van de voorgestelde latere indiening van de wet (uiterlijk medio 2022), zou dit het volgende kunnen betekenen: inwerkingtreding zou dan per 1/1/2023 zijn, maar effectieve toepassing van de wet zou wellicht een jaar later zijn: 1/1/2024, indien we akkoord zouden gaan met het verzoek van de sector (opgekomen tijdens de consultatie) dat een kalenderjaar nodig is om noodzakelijke herstructureringen te kunnen doen.
- De consultatieversie van de voorgestelde maatregel komt, grofweg gezien, neer op de volgende drie punten:
  1. De kwalificatieregels voor buitenlandse rechtsvormen worden verduidelijkt met het oog op een gelijke behandeling van buitenlandse rechtsvormen ten opzichte van Nederlandse rechtsvormen. Voor niet-vergelijkbare rechtsvormen worden aparte regels in de wet opgenomen, zodat ook dan hybride entiteiten voorkomen worden.
  2. De fiscale rechtsvorm "open commanditaire vennootschap" komt te vervallen, waardoor alle commanditaire vennootschappen (zowel Nederlandse als buitenlandse) op dezelfde wijze in de belastingheffing worden betrokken.
  3. Tenslotte wordt het open fonds voor gemene rekening in de wet opnieuw gedefinieerd.

Toelichting beslispunt 2

- In de beantwoording van de Kamervragen staat dat de hiervoor genoemde maatregel niet wordt meegenomen in het BP-pakket gezien de vele inhoudelijke reacties tijdens de recent afgesloten internetconsultatie. Ook wordt aangegeven dat het wetsvoorstel naar verwachting uiterlijk medio 2022 als separaat wetsvoorstel zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Ook de aangekondigde belastingplannen van president Biden zijn een aanleiding voor de Kamervragen. Biden is van plan om een hiaat in de vermogenswinstbelasting te dichten en het tarief te verhogen.

- Het Amerikaanse lek houdt in dat de vermogenswinstbelasting op waardestijgingen vervalt bij overlijden van de belastingplichtige. In de Nederlandse wetgeving is geen vergelijkbaar lek aanwezig. Op grond van de Successiewet 1956 wordt namelijk erfbelasting geheven ongeacht of eventuele vermogenswinsten bij leven van de erflater zijn gerealiseerd.
- Het lid Grinwis (Christenunie) heeft vragen gesteld over het onderbrengen van beleggingsvermogen vanuit box 3 naar box 2 (via storting op aandelen) of naar box 1 (door het ter beschikkingstellen van vermogen aan de bv). Dit ziet hij als een lek in de fiscale wetgeving en als belastingontwijking.
- Het lid Grinwis vraagt om een aanpassing van de wetgeving zodat beleggingsvermogen voortaan altijd in box 3 wordt belast en legt hierbij de link naar het wetsvoorstel aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen. Bij dit wetstsvoorstel vervalt de belastingplicht voor open cv's waardoor het vermogen voor de belastingheffing wordt toegerekend aan de participanten.
- In de beantwoording wordt aangegeven dat geen sprake is van een lek dan wel van belastingontwijking. Bij de terbeschikkingstellingregeling (box 1) en bij het box 2-stelsel wordt, in tegenstelling tot box 3, belasting geheven over het werkelijk behaalde rendement.
- Daarnaast is in de beantwoording aangegeven dat in box 2 in bepaalde situaties wel sprake kan zijn van belastinguitstel. Hierbij is verwezen naar de fiches uit de Bouwstenen en het wetsvoorstel Excessief lenen bij de eigen vennootschap.

Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën –Toeslagen en Douane

Directie Internationale Zaken en Verbruiksbelastingen

Persoonsgegevens

Datum
1 juni 2021

Notitienummer
2021-0000129972

Auteur
Persoonsgegevens

Van
Persoonsgegevens

Kopie aan

notitie

Toename designer fuels

Aanleiding

Via de brancheorganisatie voor zelfstandige brandstoffenhandel NOVE (bijlage 1) en de Douane hebben wij berichten gekregen dat er stookolie op de markt wordt gebracht die gebruikt wordt in dieselmotoren, een zogenoemde designer fuel. Deze brandstof valt voor de accijns niet onder het dieseltarief (€ 521,68 per 1.000 liter), maar onder het tarief voor zware stookolie (€ 38,36 per 1.000 kilo).

Kern

- Als het gebruik van designer fuels een vlucht neemt, zal dit leiden tot een derving van accijnsopbrengsten en meer milieuvervuiling.
- De kwestie omtrent designer fuels heeft ook de aandacht van de Europese Commissie en de lidstaten. Wij achten het raadzaam om bij de aanstaande onderhandelingen over de richtlijn energiebelastingen aandacht voor deze onwenselijke situatie te blijven vragen en in te zetten op het vinden van een oplossing.
- Een nationale oplossing zou kunnen zijn het verhogen van de accijns op zware stookolie naar het tarief van dieselaccijns. Dit betekent echter een verhoging met een factor 15 en raakt ook bedrijven die juist biobrandstoffen produceren.
- De kans van slagen van het bij wet verbieden van het gebruik van deze designer fuels is volgens ambtelijk IenW zeer klein.
- De genoemde brief van NOVE zal ambtelijk procedureel worden beantwoord (bijlage 2).

Toelichting

Huidig gebruik zware stookolie

- In de categorie zware stookolie vallen op dit moment zo'n twaalf partijen die samen zo'n € 0,5 tot € 1,5 miljoen aan accijns per jaar afdragen. Deze brandstoffen worden onder andere ingezet als mengproduct voor betere verbranding van kadavers en ander afval ter productie van biobrandstoffen en andere recyclingvormen.

De huidige accijnstarieven en opbrengsten voor minerale oliën als motor- of verwarmingsbrandstof zijn als volgt:

Minerale olie	Tarief 2021	Opbrengst 2018[1]
Benzine (gelood of ongelood)	€ 905,54 of € 813,14 / 1000 L	€ 4.472 mln
Diesel	€ 521,68 / 1000 L	€ 3.825 mln
Zware stookolie	€ 38,36 / 1000 KG	€ 1,6 mln
Lpg	€ 355,23 / 1000 KG	€ 94 mln

Mogelijke derving van accijnsinkomsten en milieu

- Door het verschil in heffing tussen diesel en zware stookolie is er een prikkel om van designer fuels gebruik te maken die onder het lagere zware stookolietarief vallen. Dit kan leiden tot een derving van de dieselaccijnsinkomsten. Daarnaast hebben we begrepen dat deze specifieke designer fuels vervuilender zijn dan reguliere diesel. De onderhavige stookolie mag niet aan de reguliere pomp als diesel worden verkocht, maar wel worden afgenomen door bedrijven en bijvoorbeeld worden getankt op eigen terrein (het tanken van de vloot vrachtwagens). Op dit moment zijn het dan ook flexibele kleinere partijen die hiervan gebruik maken.
- Op termijn is het evenwel mogelijk dat ook grotere marktpartijen overstappen naar deze nieuwe brandstof. De douane voorziet gebruik op grote schaal voor de landbouw en vrachtvervoer over de weg. Het uiteindelijke effect laat zich moeilijk ramen.

Europees aspect

- Deze problematiek is bekend bij de Europese Commissie en de lidstaten. Al een aantal jaren wordt in Europees verband gesproken over designer fuels, zijnde brandstoffen die worden aangepast om onder een lager tarief of helemaal buiten de accijnswetgeving te vallen. In de raadsconclusies voor de Richtlijn energiebelastingen (ETD) is hier dan ook aandacht voor gevraagd.
- Een Europese oplossing verdient hier de voorkeur, in verband met de internationale aard van de brandstoffenmarkt. We verwachten dat hier aandacht aan wordt besteed in het voorstel (ETD) van de Europese Commissie, anders zullen we hier zelf actief aandacht voor vragen.

Oplossingen op nationaal niveau

1. Verhogen van tarief

- Een oplossing zou het verhogen van het zware stookolietarief tot het niveau van de diesel kunnen zijn. Dit zal echter accijnsfraude in de hand werken, door het grotere tariefverschil met omringende landen. De huidige tarieven in de ons omringende landen zijn als volgt:

Land	Tarieven zware stookolie
Nederland	€ 38,35
België	€ 16,346
Duitsland	€ 25,-
Luxemburg	€ 15,-

- Als het tarief op zware stookolie in Nederland gelijk wordt gesteld aan diesel, dan zou het tarief van zware stookolie van circa 15 keer zo hoog worden. De impact op de sector is niet bekend. Dit aspect zullen we nader onderzoeken.

2. Verbodswetgeving ontwikkelen voor gebruik van deze brandstof op de weg (IenW)

- De huidige regelgeving brandstoffen luchtverontreiniging verzet zich niet tegen het gebruik van stookolie buiten binnen- en zeevaart. Het is alleen verboden producten onder de naam "benzine" of "diesel" te verkopen, als zij dat niet zijn.

[1] In 2018 piekte de uitslag van zware stookolie door grootschalige verbranding van kadavers. Latere jaren geven een opbrengst van rond de € 1 mln.

procesbelang van de staat

- Verbodswetgeving zou nieuw ontwikkeld moeten worden en uniek zijn in Europa. Ambtelijk IenW acht de kans van slagen voor het instellen van een verbod, nationaal dan wel binnen de EU, zeer klein. Dit is echter een belangrijk alternatief, wanneer verhoging van accijns te problematisch blijkt te zijn. We zijn met IenW op ambtelijk niveau verder in gesprek over de mogelijkheden op dit gebied.

3. Een nieuwe GN-code ontwikkelen, waardoor de designer fuel brandstof haar eigen accijnstarief kan krijgen

- Het product betreft een combinatie van 65 tot 85% gasolie, waar 10 tot 30% zware paraffineolie en 0 tot 12% octeen aan is toegevoegd. De goederencode (GN) wordt vanwege deze samenstelling 2710 19 62, waardoor het product volgens de ETD en de Wet op de accijns wordt gezien als zware stookolie. Het product zelf is echter uitermate geschikt om als vervanger voor diesel te fungeren. Door haar samenstelling kan elke motor, geschikt voor diesel, deze brandstof zonder problemen verbruiken.
- Het instellen van een nieuwe GN-code is eerder geopperd binnen het GN-comité, maar is daar gestrand. De belangrijkste reden is dat de grens tussen een brandstof die als diesel te gebruiken is of niet, niet goed te definiëren is en het stellen van een dergelijke grens aanmoedigt tot het produceren van andere brandstoffen die daar dan weer niet onder vallen.

Ministerie van Financiën

30/6

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen

Persoonsgegevens

Datum
28 juni 2021

Notitienummer
2021-0000125593

Auteur
Persoonsgegevens

Van

Kopie aan

Bijlagen
1

notitie

Nieuwe definitie van FGR loskoppelen van wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" en nieuw tijdpad

Aanleiding

Uit de reacties op de internetconsultatie die ziet op de aanpassingen van het fiscale kwalificatiebeleid voor (buitenlandse) rechtsvormen blijkt dat de nieuwe definitie voor het fonds voor gemene rekening (FGR) in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 ingrijpende gevolgen kan hebben voor institutionele beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars bij de spreiding van beleggingsrisico's. Om die reden wordt voorgesteld om de aanvankelijk voorgenomen aanpassing van de definitie van het FGR geen onderdeel uit te laten maken van het afzonderlijke wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" en dit in samenhang met de aanstaande evaluatie van het regime inzake de fiscale beleggingsinstelling (fbi)- en de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) alsnog te bezien. Ten slotte volgt ter informatie het geplande nieuwe tijdpad voor het genoemde wetsvoorstel.

Beslispunt
Wij adviseren u om ermee akkoord te gaan om de aanvankelijk voorgestelde aanpassingen voor het FGR geen onderdeel uit te laten maken van het wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" en dit in samenhang met de uitkomst van de aanstaande evaluatie van het fbi- en vbi-regime alsnog te bezien. Indien u daarmee akkoord gaat en met de inhoud van bijgaande brief aan de Tweede Kamer, verzoeken wij u die brief te ondertekenen.

Kern

- De internetconsultatie van het wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" heeft veel inhoudelijke reacties opgeleverd. Naast de wens van de Kamer voor spreiding van wetgeving was weging van die reacties voor u reden om te besluiten de aanpassing van het fiscale kwalificatiebeleid los te koppelen van het pakket Belastingplan 2022. Een deel van die reacties heeft betrekking op de voorgestelde nieuwe definitie van het FGR.
- Aanpassing van de definitie van het FGR kan (ingrijpende) gevolgen hebben voor o.a. de belastingplicht van beleggingsfondsen.
- In eerste kwartaal van 2022 wordt de evaluatie van de fbi- en vbi-regime afgerond en het ligt voor de hand om aan de hand van de uitkomsten van die evaluatie – waar het om gedeeltelijk dezelfde fondsen gaat – te bezien of en in hoeverre aanpassing van de definitie voor het FGR wenselijk is.
- Daarom adviseren wij u om de aanpassing van die definitie nu geen onderdeel te laten zijn van het genoemde wetsvoorstel en dit aan de Kamer (en de praktijk) zo snel mogelijk te laten weten, zodat er op korte termijn duidelijkheid is hierover voor de sector.

Toelichting

- Voor bepaalde rechtsvormen is het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) lichamen (niet-transparant versus transparant) afwijkend van dat in andere landen. Hierdoor kunnen zogenoemde "hybride mismatches" ontstaan, wat kan resulteren in dubbele niet-heffing of dubbele heffing.
- Tijdens de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel Tweede Europese Richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2) is een oproep gedaan om het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen te heroverwegen.
- De voorgestelde aanpassingen van het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen zijn er onder andere op gericht te voorkómen dat hybride mismatches ontstaan. Daarmee wordt de oorzaak van hybride mismatches aangepakt.
- De consultatieversie van de voorgestelde maatregel komt, grofweg gezien, neer op de volgende drie punten:
  1. De kwalificatieregels voor buitenlandse rechtsvormen worden verduidelijkt met het oog op een gelijke behandeling van buitenlandse rechtsvormen ten opzichte van Nederlandse rechtsvormen. Voor niet-vergelijkbare rechtsvormen worden aparte regels in de wet opgenomen, zodat ook dan hybride entiteiten voorkomen worden.
  2. De fiscale rechtsvorm "open commanditaire vennootschap" komt te vervallen, waardoor alle commanditaire vennootschappen (zowel Nederlandse als buitenlandse, en ook de "open" cv's als de "besloten" cv's) op dezelfde wijze in de belastingheffing worden betrokken.
  3. Ten slotte wordt het FGR in de wet opnieuw gedefinieerd.
- Institutionele beleggers maken voor hun gezamenlijke beleggingen in zowel beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde activa vaak gebruik van een beleggingsfonds.
- Het beleggingsfonds wordt in deze beleggingsstructuren vormgegeven als een besloten, fiscaal transparant, fonds of als een – in beginsel – belastingplichtige FGR. In de praktijk zal een FGR op fonds-niveau doorgaans kwalificeren als een vbi of fbi, mits wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden. Een vbi is vrijgesteld van vennootschapsbelasting en een fbi wordt belast tegen een vennootschapsbelastingtarief van 0%. Hierdoor kunnen institutionele beleggers efficiënt gezamenlijk beleggen. Bij een besloten, fiscaal transparant, fonds, moet bij de individuele beleggers afzonderlijk vastgesteld worden of zij al dan niet belastingplichtig zijn voor de beleggingsresultaten.
- De kwalificatie FGR of besloten beleggingsfonds is ook van belang voor toepassing van belastingverdragen waardoor recht bestaat op een vrijstelling/verlaagde bronbelasting op dividenden en renten.
- De in het consultatiedocument voorgestelde nieuwe definitie van het FGR zorgt er mogelijk voor dat i) thans besloten, fiscaal transparante, beleggingsfondsen als FGR zullen kwalificeren en daardoor vennootschapsbelastingplichtig kunnen worden en ii) dat huidige FGR's niet meer als zodanig kwalificeren en dus fiscaal transparant kunnen worden. Dit kan ertoe leiden dat op FGR-niveau vennootschapsbelasting verschuldigd is en/of dat er geen recht bestaat op toepassing van belastingverdragen waardoor (hogere) bronbelastingen worden ingehouden op dividenden en renten. Dit gevolg is onwenselijk in de geschetste situaties.
- Om voornoemde redenen wordt voorgesteld om de voorgestelde herdefiniëring van het FGR los te koppelen van de aanpassing van het kwalificatiebeleid in dit wetsvoorstel. De nieuwe definitie van het FGR staat op zich los van het wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen", zodat - omwille van de voortgang van de wenselijke aanpassing van het fiscale kwalificatiebeleid - wordt voorgesteld om deze onderwerpen van elkaar los te koppelen.
- Omdat institutionele beleggers die FGR's gebruiken als rechtsvorm voor hun beleggingsvehikels doorgaans gebruikmaken van de fbi of de vbi, is het wenselijk om aanpassingen van het FGR zoveel mogelijk in samenhang te bezien met eventuele nieuwe maatregelen die kunnen voortvloeien uit een voorgenomen evaluatie van het fbi- en vbi-regime. Deze evaluatie staat

gepland voor later dit jaar. Over deze evaluatie wordt u afzonderlijk en op een later moment geïnformeerd. De evaluatie met de kabinetsreactie zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022 naar de Tweede Kamer gezonden worden.

- Daarnaast kunnen familiefondsen volgens de nieuwe definitie van het FGR niet langer gebruik maken van de FGR, omdat deze familiefondsen veel gebruikt worden voor het gekunsteld verschuiven van belastingheffing over inkomen uit vermogen van box 3 naar box 2 en het anonimiseren van vermogen (niet ten aanzien van de Belastingdienst) met als doel het beschermen van de privacy van een groep vermogende natuurlijke personen.
- Indien u er mee akkoord bent om de aanvankelijk voorgestelde aanpassingen voor het FGR geen onderdeel uit te laten maken van het wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen", dan is het belangrijk om de sector (pensioenfondsen en verzekeraars) hierover zo snel mogelijk duidelijkheid te geven, zodat de huidige onrust wordt weggenomen.
- Voor het verwerken van de overige reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen" is dan voldoende tijd om dit wetsvoorstel overeenkomstig het hierna opgenomen tijdpad aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden.

Tijdpad wetsvoorstel "fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen"

Onlangs heeft u besloten dat de aanpassing van het kwalificatiebeleid niet wordt opgenomen in het pakket Belastingplan 2022, maar als een separaat wetsvoorstel op een later moment – waarbij mede met het oog op spreiding van wetgeving wordt gestreefd naar het einde van komende winter - wordt ingediend.
Het op dit moment voorziene tijdpad dat onder voorbehoud is van met name een mogelijke kabinetswissel en de medewerking van de Raad van State, is als volgt:

Wanneer	**Wat**
Eind september 2021	Beslispunten over gewijzigd wetsvoorstel worden aan u voorgelegd.
Begin oktober 2021	Aanvraag toetsingsraden (zoals uitvoeringstoets, wetgevingstoets, ATR, etc.)
Begin december 2021	Aanbieden secretariaat CFEZIL
Medio december 2021	Behandeling CFEZIL
18 januari 2022	Behandeling RFEZIL
21 januari 2022	Behandeling MR en toezending stukken naar Raad van State
Eind februari 2022	Ontvangst Advies Raad van State. Over de ontvangst van dit advies is op ambtelijk niveau contact geweest met de Raad van State.
Medio maart 2022	Opstellen nader rapport
Medio maart 2022	Aanbieden wetsvoorstel (incl. nader rapport) aan Tweede Kamer

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING UITERLIJK 30/11
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

30/11

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Internetconsultatie dividendstripping

Datum
25 november 2021

Notanummer
2021-0000239116

Bijlagen
1. MR formulier
2. Document Internetconsulta
3. Brief 3 december 2018

Aanleiding

In de brief de brief van 3 december 2018 aan de Tweede Kamer inzake Cum/Ex transacties (***bijlage 3***) is de toezegging gedaan dat het kabinet zal onderzoeken of dividendstripping binnen de huidige regels voldoende kan worden aangepakt. Afgelopen Prinsjesdag is in de brief moties en toezeggingen aan deze toezegging opvolging gegeven met de aankondiging dat het voornemen is in het vierde kwartaal van 2021 een document met mogelijke maatregelen om de aanpak van dividendstripping te versterken voor internetconsulatie aan te bieden. Deze toezegging is herhaald bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2022 evenals in het schriftelijk overleg over voornoemde brief moties en toezeggingen. Daarnaast wordt er in de (concept)beantwoording van Kamervragen van het lid Idsinga over dividendstripping over het bericht 'Onderzoeker: truc met dividend hield zeker 12 miljard euro weg van Nederlandse Belastingdienst' eveneens naar bijgaande internetconsultatie verwezen. De beantwoording van betreffende Kamervragen is begin december voorzien en wordt nog separaat aan u voorgelegd

Beslispunten

Wij adviseren u ermee akkoord te gaan om bijgaand document (***bijlage 2***) in december 2021 voor openbare internetconsultatie aan te bieden.
Omdat het voornemen tot internetconsultatie – vanwege de demissionaire status van het kabinet - aan de MR moeten worden voorgelegd, verzoeken wij u om, indien u hiermee akkoord gaat, het bijgevoegde MR-formulier (***bijlage 1***) te ondertekenen, zodat dit voornemen in de MR van 10 december kan worden behandeld en – ervan uitgaande dat de MR daartegen geen bezwaren heeft – zo spoedig mogelijk daarna ter internetconsultatie kan worden aangeboden voor de duur van 6 weken.

Kern

Het consultatiedocument belicht enkele alternatieven om dividendstripping (fiscaal) aan te pakken (het is dus geen consultatie van (een) reeds in wetteksten uitgewerkte maatregel(en)). Hierbij zijn ook randvoorwaarden geformuleerd die bij mogelijke oplossingsrichtingen in overweging moeten worden genomen.
Verder worden er enkele algemene vragen en enkele specifieke vragen over de oplossingsrichtingen ter consultatie voorgelegd.

Toelichting
Verder proces

10 december	Behandeling in MR
Medio december	Start internetconsultatie voor een periode van 6 weken (i.v.m. kerstperiode)
Eind januari	Einde internetconsultatie
Februari/maart	Beoordeling reacties en bepalen van vervolgtraject
Voorjaar 2022	Informeren Tweede Kamer

Toezeggingen
Met de aanvang van de openbare internetconsultatie dividendstripping geeft u gevolg aan de toezegging uit 2018. Daarnaast heeft u nog een andere toezegging met betrekking tot dit onderwerp openstaan. Aan het lid Omtzigt heeft u bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2022 toegezegd de Tweede Kamer te informeren als u de reacties uit de internetconsultaties heeft ontvangen. Aan deze toezegging zal op z'n vroegst in het voorjaar van 2022 nader invulling kunnen worden gegeven.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

DEP. VERTROUWELIJK
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Eerste beslisnotitie inzake vervolg internetconsultatie dividendstripping

Datum
16 februari 2022

Notanummer
2022-0000050035

Bijlagen
3

21.02.22

Akkoord

Aanleiding

Op 26 januari 2022 is de openbare internetconsultatie gesloten van het document 'Mogelijkheden versterking maatregelen ter voorkoming van dividendstripping' (hierna: het consultatiedocument). Er zijn hierop in totaal negen openbare reacties van externe partijen en een (niet-openbare) interne reactie van de Belastingdienst binnengekomen. Uw ambtsvoorganger Vijlbrief heeft toegezegd de Kamer na afloop van de internetconsultatie nader te informeren. In deze nota wordt u een beslispunt voorgelegd over het tijdpad tot de zomer en wordt u op hoofdlijnen alvast geïnformeerd over de reacties op de internetconsultatie.

Beslispunt

Wij adviseren u ermee akkoord te gaan om – vóór het zomerreces – een brief naar de Tweede Kamer te sturen met daarin een reactie op de internetconsultatie, een weging van de voor-en nadelen van mogelijke maatregelen, de relevante Europese (en eventueel nationaalrechtelijke) ontwikkelingen op dit terrein, en de mogelijke vervolgstappen.

Toelichting

Deze toelichting bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt kort stilgestaan bij het proces rondom de internetconsultatie. In het tweede deel wordt op hoofdlijnen ingegaan op de reacties uit de internetconsultatie. In **bijlage 1** bij deze nota wordt enige achtergrond geschetst over het fenomeen dividendstripping en de politieke en publieke aandacht hieromtrent. In een vervolgnotitie zullen we verder informeren over de nadere weging van de reacties uit de internetconsultatie en ingaan op de concrete vervolgstappen die naar aanleiding hiervan op termijn kunnen worden genomen.

Proces in het kort

- In een brief van 3 december 2018[1] aan de Tweede Kamer over het handelen van bedrijven rondom de dividendbelasting en eventuele ontwijking of fraude is de toezegging gedaan dat het kabinet zal onderzoeken of dividendstripping binnen het bestek van de huidige regels voldoende kan worden aangepakt (**bijlage 2**).

[1] Kamerstukken II, 2018/19, 25 087, nr. 225.

- Nadat eerder de Belastingdienst de hoofdvormen van dividendstripping die zich in de praktijk voordoen op 17 mei 2019 in beeld had gebracht, is het consultatiedocument voor een openbare internetconsultatie aangeboden op 15 december 2021. Hiermee is gevolg gegeven aan bovengenoemde toezegging aan de Kamer.
- Deze internetconsultatie was overigens reeds aangekondigd in de brief moties en toezeggingen rond Prinsjesdag 2021.[2]
- In het consultatiedocument **(bijlage 3)** worden verschillende mogelijkheden opgesomd om dividendstripping aan te pakken, waarbij de doeltreffendheid van de maatregel en de impact per alternatief van elkaar verschillen. Bij het opstellen van het consultatiedocument zijn de door de Belastingdienst aangedragen oplossingsrichtingen als basis gebruikt.
- Het consultatiedocument is dus geen consultatie van (een) reeds in wetteksten uitgewerkte maatregel(en) vergezeld van een concept memorie van toelichting. In het consultatiedocument zijn verder ook randvoorwaarden geformuleerd die bij mogelijke oplossingsrichtingen in overweging moeten worden genomen. Verder zijn enkele algemene vragen en enkele specifieke vragen over de oplossingsrichtingen ter consultatie voorgelegd.
- De internetconsultatie is op 26 januari 2022 gesloten en heeft in totaal negen (openbare) reacties van externe partijen opgeleverd. Deze reacties zijn afkomstig van:
    - BNY Mellon
    - Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)
    - Association of Proprietary Traders (APT)
    - DACSI (vereniging van gebruikers en aanbieders in Nederland van de effectenstructuur)
    - Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
    - A. Lam
    - APG & PGGM
    - DUFAS (branchevereniging voor vermogensbeheerders in Nederland)
    - Verbond van Verzekeraars
- Daarnaast is ook een (niet-openbare) interne reactie van de Belastingdienst op de internetconsultatie ontvangen.
- Op 13 december 2021 heeft de vaste commissie van Financiën van de Tweede Kamer een rondetafelgesprek 'Fraude met dividendbelasting' georganiseerd. Dit gesprek zag met name op dividendstripping. Bij dit gesprek waren sprekers uit de wetenschap, journalisten (Follow the money), toezichthouders en de Belastingdienst aanwezig. Verder heeft hoogleraar Jan van de Streek (Universiteit Leiden) bij dit rondetafelgesprek een position paper ingebracht inzake dividendstripping met daarin opgenomen een oplossingsrichting (het invoeren van een generieke antimisbruikbepaling tegen het ontgaan van dividendbelasting, gecombineerd met een (weerlegbaar) bewijsvermoeden, en een doelmatigheidsdrempel voor de particuliere belegger).
- Uw ambtsvoorganger Vijlbrief heeft bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2022 toegezegd de Tweede Kamer te zullen informeren na de sluiting van de internetconsultatie. Ook in het consultatiedocument is opgemerkt dat het kabinet de Tweede Kamer na afloop van de consultatie

[2] Naar deze internetconsultatie is vervolgens verwezen bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2022, in het schriftelijk overleg over voornoemde brief moties en toezeggingen en in de beantwoording van Kamervragen van het lid Idsinga over dividendstripping naar aanleiding van het bericht 'Onderzoeker: truc met dividend hield zeker 12 miljard euro weg van Nederlandse Belastingdienst'.

nader zal informeren en dat dit naar verwachting zal plaatsvinden in het voorjaar van 2022.
- Wij adviseren u daarom om vóór het zomerreces een brief naar de Tweede Kamer te sturen waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de internetconsultatie, de reactie van het kabinet en mogelijke vervolgstappen.
- In dit verband willen wij reeds opmerken dat eventuele nieuwe wettelijke maatregelen met betrekking tot dividendstripping waarschijnlijk niet eerder dan 1 januari 2024 in werking zullen kunnen treden. De reden hiervoor is mede gelegen in de wens tot spreiding van wetgeving, de tijd die benodigd is voor nadere uitwerking van een mogelijke maatregel en de voor de komende periode reeds goed gevulde beleid- en wetgevingsagenda. Afhankelijk van de te nemen maatregelen moet ook het beslag op de uitvoering en in het bijzonder het IV-portfolio van de Belastingdienst worden meegewogen.

Hoofdlijnen reacties internetconsultatie
- Bij dividendstripping wordt, kort gezegd, de heffing van dividendbelasting ontweken zonder dat de economische gerechtigheid tot de dividenden materieel wijzigt. Vaak is daarbij sprake van een complex samenstel van transacties.
- Reeds in 2001 is in de dividendbelasting een antimisbruikbepaling opgenomen om dividendstripping tegen te gaan. De Belastingdienst pakt – mede aan de hand van deze bepaling – dividendstripping aan, maar vanwege de bewijslast die rust op de inspecteur blijkt dit in de praktijk lastig te zijn (zie verder ook **bijlage 2**). Bij de totstandkoming van de wetgeving in 2001 is dit reeds onderkend en is aangegeven dat dat de maatregelen in hun praktische toepassing slechts gericht zullen zijn tegen evidente vormen van dividendstripping.
- Om dividendstripping (fiscaal) beter aan te kunnen pakken worden in het consultatiedocument de volgende zes mogelijke oplossingsrichtingen voorgelegd:
  - A: wettelijk vastleggen dat verrekening, vermindering of teruggaaf van dividendbelasting enkel mogelijk is indien de belastingplichtige zowel het juridische eigendom als het economische belang van de aandelen houdt;
  - B: introductie van een houdsterperiode waarbij alleen als uiteindelijk gerechtigde van dividenden wordt aangemerkt degene die gedurende een bepaalde periode de gehele juridische eigendom en het economisch belang heeft van de aandelen;
  - C: introductie van een netto/grondslag-benadering waarbij alleen dividendbelasting kan worden verrekend voor zover vennootschapsbelasting is verschuldigd over het dividend, na vermindering van de daarmee verband houdende kosten. Dit alternatief zal niet worden toegepast op pensioenfondsen;
  - D: aanvullende documentatieverplichtingen;
  - E: vastleggen wie op record datum (een peildatum) gerechtigd is tot het dividend;
  - F: een wettelijke bepaling waarin is opgenomen dat enkel sprake is van het economisch belang bij de aandelen als een persoon zelfstandig of tezamen met gelieerde lichamen of natuurlijke personen het economische belang bezit.

- Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de externe reacties op de internetconsultatie uiteenlopen en verschillende punten aanstippen. De belangstellenden tonen over het algemeen begrip voor de wens van kabinet om dividendstripping aan te pakken en beamen dat het onwenselijk is dat de Belastingdienst aan de hand van de huidige wettelijke instrumenten dividendstripping niet altijd adequaat kan bestrijden.
- Tegelijk uiten vrijwel alle belangstellenden de zorg, en ook kritiek, dat door de voorgelegde alternatieven ter voorkomen van dividendstripping ook situaties geraakt worden die niets te maken hebben met dividendstripping en dat de administratieve lasten onevenredig zullen toenemen voor (institutionele) beleggers. Ook geven de belangstellenden aan dat ervoor dient te worden gewaakt dat ter bestrijding van dividendstripping complexe en voor de beurshandel onwerkbare regelingen worden ingevoerd.
- In de internetconsultatie is men vrijwel eensgezind dat de voorgelegde alternatieven in meer of mindere mate overkill kennen, dat wil zeggen dat ook in bonafide situaties een belastingplichtige ten onrechte geen of minder recht zou kunnen hebben op vermindering, verrekening of teruggaaf van dividendbelasting (in de sfeer van de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting).
- Veel belangstellenden wijzen erop dat de te nemen maatregelen proportioneel moeten zijn aan het te bestrijden fenomeen in relatie tot de ongewenste neveneffecten. De maatregelen zouden volgens deze belangstellenden geen (additionele) belemmering moeten vormen: veel partijen in veel situaties hebben simpelweg recht op teruggave/verrekening/vermindering; dat recht staat niet ter discussie en moet daarom niet gefrustreerd worden door overmatig zware procedures of onbillijke extra eisen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat bij het uitwerken van een eventueel wetsvoorstel ook aandacht moeten worden besteed aan het Unierecht en het nationale evenredigheidsbeginsel.
- Verder onderkennen de meeste belangstellenden dat bij het bestrijden van dividendstripping de grootste handicap voor de Belastingdienst veeleer lijkt te schuilen in de verdeling van de bewijslast (die in veel gevallen op de Belastingdienst rust) en het verzamelen van de benodigde informatie, en niet zozeer ziet op lacunes in de materieelrechtelijke regelgeving. Uit de internetconsultatie blijkt in principe steun voor de invoering van aanvullende maatregelen ter verbetering van de informatie- en bewijspositie van de Belastingdienst om daadwerkelijke dividendstripping op te sporen.
- De internetconsulatie levert met betrekking tot ieder van de voorgelegde alternatieven globaal het volgende beeld op.
- Voor de alternatieven A en B – zonder een tegenbewijsregeling – lijkt bij de belangstellenden geen tot zeer geringe draagvlak aanwezig omdat deze opties een (te) grote impact zullen hebben op de beurs en op marktpartijen en tot de situaties kunnen leiden dat prudente en bonafide markpartijen ten onrechte geen teruggaaf of vermindering van dividendbelasting kunnen krijgen (overkill). Met betrekking tot alternatief B wordt opgemerkt dat dit in feite neerkomt op alternatief A verzwaard met de introductie van een houdsterperiode en dat deze optie vergaande administratieve lasten met zich brengt.
- Ten aanzien van alternatieven A en B vragen veel belangstellenden zich ook af of het in één hand hebben van het juridische eigendom en het economische belang als een juist en relevant criterium zou moeten gelden voor aanvullende antimisbruikregelgeving. In dit verband wordt in de consultatie erop gewezen

dat in de praktijk zeer veel situaties denkbaar zijn waarin de juridische eigendom en het economische belang niet in één hand zijn. Hierbij kan gedacht worden aan situaties dat de aandelen juridisch worden gehouden door een custodian/bewaarder/beheerder voor rekening en risico van een ander. Dat speelt onder andere bij fondsen voor gemene rekening, stichtingen en commanditaire vennootschappen. Ook kan worden gedacht aan certificaten van aandelen en vruchtgebruik-structuren. Een ander voorbeeld van zo'n bonafide situatie is een verzekeraar die unit-linked (achtige) producten aanbiedt aan en in dit verband beleggingen aanhoudt voor rekening en risico van de polishouders (beleggingsverzekering). Juist dit laatste soort product is vrijwel het enige beleggingsproduct dat nog door verzekeraars wordt aangeboden. Veel belangstellenden merken op dat deze veel voorkomende splitsingen van juridisch eigendom van en economisch belang bij aandelen veelal niet op fiscale redenen zijn gebaseerd en niet zijn opgezet om dividendstripping mogelijk te maken. Een aantal belangstellenden geeft aan dat het ook te complex lijkt om een uitzondering voor al dit soort situaties in een regeling op te nemen, zodat ook om deze reden alternatieven A en B niet de voorkeur verdienen.

- Ten aanzien van alternatieven A en B merken veel belangstellenden verder op dat deze maatregelen mogelijk marktverstorend werken en een negatieve impact hebben op de aantrekkelijkheid van Nederlandse aandelen, niet alleen als belegging, maar ook als middel om kapitaal aan te trekken (met name beursgenoteerde (girale) aandelen).
- Enkele belangstellenden zetten uiteen dat de juridische eigendom van beursgenoteerde aandelen (gehouden via een giraal systeem) anders wordt bepaald dan de juridische eigendom van niet-beursgenoteerde aandelen. Voor veel beleggers zal het – gelet op dit girale systeem en de samenstelling van de keten van financiële instellingen tussen een belegger en de beursgenoteerde vennootschap – onmogelijk of zeer moeilijk zijn om aan te tonen dat hij of zij de juridische eigendom van beursgenoteerde aandelen houdt. Reeds om die reden lijkt alternatief A praktisch onuitvoerbaar.
- Met betrekking tot alternatieven C en F (al dan niet met aanpassingen) lijken de reacties in de internetconsultatie iets meer verdeeld, maar overwegend kritisch.
- Mocht de invoering van alternatieven A t/m C toch worden overwogen, dan zou dat volgens enkele belangstellenden gepaard moeten gaan met een werkbare tegenbewijsregeling. Zo zouden bijvoorbeeld reguliere handelstransacties van market makers moeten kwalificeren voor een tegenbewijsregeling, om negatieve gevolgen voor de Nederlandse beurshandel te voorkomen.
- Voor alternatief D, en in zekere mate ook voor alternatief E, lijkt in de internetconsultatie de meeste voorkeur aanwezig te zijn, omdat deze opties zich richten op het daadwerkelijke probleem bij de huidige aanpak van dividendstripping, namelijk de informatie- en bewijsachterstand van de Belastingdienst. Bovendien zal – naar de mening van belangstellenden – dit alternatief geen onoverkomelijke negatieve gevolgen hebben voor belastingplichtigen die te goeder trouw zijn.
- Tot slot merken enkele belangstellenden op dat dividendstripping veelal een internationaal probleem is en het de voorkeur verdient om additionele maatregelen op internationaal/EU-niveau te treffen zodat deze voor alle marktpartijen gelden.

- De Belastingdienst geeft in een (niet openbare) interne reactie aan dat wordt onderschreven dat de in het consultatiedocument opgenomen alternatieven D, E, en F zelfstandig bezien onvoldoende effectief zijn om dividendstripping aan te pakken. De Belastingdienst is van mening dat om tot een voldoende effectieve aanscherping te komen, deze alternatieven daarom altijd vergezeld moeten gaan van minimaal één van de alternatieven A, B, of C. Wel benadrukt de Belastingdienst dat de alternatieven D, E, en F allemaal als noodzakelijke aanpassingen worden gezien, ook als er onverhoopt voor zou worden gekozen geen van de alternatieven A, B, of C te introduceren.
- In een vervolgnotitie zal aan de hand van de reacties op het consultatiedocument een nadere afweging worden gemaakt en zal een voorstel worden gedaan voor het vervolgtraject bij de aanpak van dividendstripping.

Bijlage 1

Achtergrond dividendstripping

- Dividendstripping houdt, kort gezegd, in dat een (buitenlandse) aandeelhouder met behoud van de economische gerechtigheid bij de opbrengst van aandelen (dividend), de dividendbelasting ontgaat door het recht op dividend over te dragen aan een persoon die een gunstiger recht heeft op verrekening, teruggaaf of vermindering van dividendbelasting dan de oorspronkelijke aandeelhouder, of aan een rechtspersoon ten aanzien van wie inhouding van dividendbelasting achterwege mag blijven, terwijl dit ten aanzien van de oorspronkelijke aandeelhouder niet het geval is.
- Diverse factoren dragen eraan bij dat dividendstripping onvoldoende kan worden bestreden. De verschijningsvormen zijn complex en divers. Het inwinnen van informatie is lastig omdat deze zich veelal in het buitenland bevindt. De bewijslast positie van de Belastingdienst is zwaar. Dit komt voornamelijk door verhulling van de rechtsbetrekkingen tussen de verschillende actoren (de aandeelhouder, de dividendstripper en de tussenpersoon die partijen bij elkaar brengt). Het zijn vooral professionele partijen (ook financiële instellingen) die dividendstripping als commerciële activiteit beoefenen.
- Deze factoren zijn overigens niet nieuw. Bij de keuze voor de huidige bepaling tegen dividendstripping (rond 2000) zijn de meeste van deze factoren reeds onderkend en afgewogen.
- In 1999 had de wetgever al voorgesteld om een houdsterperiode te introduceren om dividendstripping te voorkomen. Uiteindelijk is deze maatregel na hevige kritiek over de ongewenste bijeffecten vanuit de praktijk (financiële sector) destijds aangepast. Dit was in lijn met het advies van de Commissie Van Rooij (Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief).
- De afgezwakte variant van de wettelijke maatregel tegen dividendstripping staat vanaf 2001 in de wet. In de toelichting hierop is al overwogen dat de wetgever zich ervan bewust is dat het in de praktijk lastig zal kunnen zijn voor de fiscus om dividendstripping aannemelijk te maken vanwege de betrokkenheid van buitenlandse partijen en doordat transacties over de beurs kunnen lopen. Het gevolg hiervan is dat de wetgeving enkel effectief is tegen evidente vormen van dividendstripping.

Publieke en politieke aandacht

- Naar aanleiding van het cum-ex-schandaal in Duitsland in 2018 (en de betrokkenheid daarbij van ABN AMRO) heeft dividendstripping veelvuldig publiek en politiek in de aandacht gestaan. Zo heeft The CumEx-files, een internationaal samenwerkingsverband van onderzoeksjournalisten waar Follow the Money deel van uitmaakt, veelvuldig hierover gepubliceerd. In Duitsland betrof het grootschalige fraude waarbij meerdere keren (door meerdere partijen) dezelfde dividendbelasting werd teruggevraagd. Deze fraudezaken zien niet op de Nederlandse fiscale aspecten rondom dividendstripping (hoewel dit onderscheid publiekelijk niet altijd even duidelijk gemaakt wordt). Desondanks hebben deze Duitse procedures wel tot Kamervragen geleid over de Nederlandse fiscale wetgeving rondom dividendstripping.

- Naar aanleiding van dit schandaal is in 2018 aan de Tweede Kamer toegezegd dat zal worden onderzocht of dividendstripping binnen de huidige wetgeving voldoende kan worden aangepakt.
- GroenLinks (Snels) heeft eind 2019 aangekondigd dat ze aan wetgeving werken om de bewijslast dat er sprake is van dividendstripping voor de Belastingdienst te versoepelen. Hieraan is, voor zover ons bekend, nadien overigens geen vervolg gegeven.
- Het onderwerp is in de verkiezingsprogramma's niet aan de orde gebracht. Wel heeft D66 aandacht voor het onderwerp in het '*Aanvalsplan belastingontwijking: Het zoeklicht op de schemersteegjes van de fiscaliteit*' (11 februari 2021).[3]
- Op 13 december 2021 heeft de vaste commissie van Financiën een rondetafelgesprek 'Fraude met dividendbelasting' georganiseerd. Sprekers vanuit de wetenschap, journalistiek (Follow-the-money), AFM en de Belastingdienst hebben deelgenomen aan dit gesprek.[4]
- Onder andere Follow the Money heeft – mede naar aanleiding van WOB-verzoeken – (meerdere keren) gepubliceerd over dividendstripping.
- In een publicatie van 21 oktober 2021 refereert The CumEx-files aan een gezamenlijk onderzoek met de universiteit van Mannheim waaruit zou blijken dat Nederland gedurende de periode 2000 tot en met 2020 naar schatting voor 27 miljard euro aan inkomsten zou zijn misgelopen door dividendstripping. Hierover zijn meerdere keren ook Kamervragen gesteld door verschillende leden.[5]
- Het Financieel Dagblad heeft op 15 februari 2021 aandacht besteed aan de internetconsultatie die onderwerp is van deze notitie en de reacties daarop.

[3] Zie ook reactie kabinet in Kamerstukken II, 2020/21, 25 087, nr. 280.
[4] Het onderwerp 'Inval bij ABN Amro wegen dividendfraude' komt ook aan de orde in de brief van de Minister van Financiën van 9 december 2019, Kamerstukken II, 2021/22, 32 545, nr. 156.
[5] Kamerstukken II, 2021/22, 35 927, nr. 33; Kamerstukken II, 2021/22, 35 927, nr. 32; Kamerstukken II, 2021/22, 32 545, nr. 156; Kamerstukken II, vergaderjaar 2021/22, Aanhangsel, nr. 976.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Planning indiening wetsvoorstel aanpassing kwalificatiebeleid

Datum
22 maart 2022

Notanummer
2022-0000101212

Bijlagen
geen

Aanleiding

- In de nota van 10 januari 2022 (Planning fiscale wetgeving 2022-2025) bent u geadviseerd om de indiening van het Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen (hierna: wetsvoorstel) uit te stellen naar het derde kwartaal van 2023. U heeft conform dat advies besloten en dat is ook in de prioriteitenbrief met de Kamer gedeeld.
- In het Commissiedebat van 22 februari 2022 over de beleidsprioriteiten hebben leden Van Weyenberg (D66) en Nijboer (PvdA) vragen gesteld over dit uitstel. Naar aanleiding van deze vragen heeft u aangegeven te bekijken of het mogelijk is om de indiening van het wetsvoorstel te vervroegen.
- Middels deze nota willen wij u informeren over de (voorlopige) planning ten aanzien van dit wetsvoorstel en leggen we een beslispunt aan u voor.

Beslispunt
Wij adviseren u om akkoord te gaan met het vervroegd indienen bij de Tweede Kamer (TK) van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen (voor het zomerreces 2023 in plaats van het derde kwartaal van 2023).
Indien akkoord, dan adviseren wij u deze ambitie kenbaar te maken in de Kamerbrief Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda die separaat aan u wordt voorgelegd.

24.03.22
Besproken
[signature]
Mw

P.S. Gaat om aanpassing begrijp uit het tijdschema niet.

Kern

- Wij streven ernaar om het wetsvoorstel voor het zomerreces 2023 bij de TK in te dienen. Gezien de druk op de wetgevingscapaciteit als gevolg van onder andere het box 3 arrest van de Hoge Raad, de verschillende EU-initiatieven en andere lopende wetsvoorstellen is dit het meest haalbare tijdpad op dit moment.
- Met deze vervroeging van indiening van het wetsvoorstel wordt aan de wens tot spreiding van wetgeving tegemoetgekomen.
- Wij stellen voor om deze ambitie op te nemen in de Kamerbrief met daarin de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda.
- Grofweg ziet de planning er als volgt uit.

Zomer/najaar 2022	Uitwerken wetsvoorstel	
Januari 2023	Aanvraag diverse toetsen (uitvoeringstoets Belastingdienst, wetgevingstoets JenV, ATR etc.)	8 weken
Eind maart 2023/April 2023	Ambtelijke voorportalen (CFEI en RFEI) en MR	
Mei 2023	Toezending RvS	Indienen RvS *(streven naar behandeltijd van 6 weken)*.
Half juni 2023	Nader rapport, n.a.v. advies RvS	Ontvangst advies RvS en verwerken in nader rapport
Voor het zomerreces 2023	Indienen wetsvoorstel (incl. nader rapport) bij de TK	

Toelichting

- Tijdens de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel Tweede Europese Richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2) is een oproep gedaan om het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen te heroverwegen.
- De hybridemismatchmaatregelen van ATAD2 zorgen er immers voor dat de gevolgen van hybride mismatches (dubbele niet-belasting) worden voorkomen, maar nemen de oorzaak (kwalificatieverschillen tussen belastingstelsels) niet weg.
- Met ATAD2 zijn er dus maatregelen genomen om belastingontwijking door middel van hybride mismatches te voorkomen.
- Het doel van dit wetsvoorstel is dan ook niet het voorkomen van belastingontwijking. Dit werd ten onrechte gesuggereerd door enkele Kamerleden in het Commissiedebat van 22 februari 2022.
- Sterker nog, door het kwalificatieverschil weg te nemen is het mogelijk dat anti-hybridemaatregelen (in andere landen) minder snel toepassing vinden doordat er niet langer sprake is van een kwalificatieverschil.
- De in het wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen van het kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen zijn er onder andere op gericht te voorkómen dat hybride mismatches ontstaan. Daarmee wordt de oorzaak van hybride mismatches aangepakt.
- Met name het voor de gehele wereld unieke toestemmingsvereiste[1] bij de kwalificatie van buitenlandse lichamen vergelijkbaar met de commanditaire vennootschap (cv) leidt tot veel kwalificatieverschillen.
- Kortgezegd bestaan de maatregelen uit het wetsvoorstel uit twee delen:
  1) codificatie van het kwalificatiebeleid;
  2) afschaffen van het toestemmingsvereiste en daarmee de belastingplicht van de cv (open cv) met bijbehorend overgangsrecht.
- Deze veranderingen werken door in de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, dividendbelasting, bronbelasting, erf- en schenkbelasting en overdrachtsbelasting.

[1] Een cv en buitenlandse cv'achtige wordt voor Nederlandse doeleinden slechts als fiscaal zelfstandig belastingplichtig aangemerkt indien toetreding en vervanging van de commanditaire vennoten kan plaatsvinden zonder toestemming van alle vennoten, zowel de beherende als de commanditaire.

- In april 2021 heeft er een consultatie van het conceptwetsvoorstel plaatsgevonden. Over het algemeen is het voorstel positief ontvangen door de praktijk.
- De reacties vanuit de praktijk en Belastingdienst leiden er echter toe dat de consultatieversie op een paar punten wordt herzien. Ook wordt een aantal maatregelen verder uitgewerkt en toegelicht.
- Deze uitwerkingsslag zal de komende maanden worden voltooid. Rekening houdend met de omvang van het wetsvoorstel en de capaciteit bij DGFZ zal daar in ieder geval tot en met het najaar 2022 voor nodig zijn.
- Wij adviseren om deze ambitie kenbaar te maken in de Kamerbrief Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda die separaat aan u wordt voorgelegd. Er kan daarbij worden aangegeven dat het gekozen tijdpad verantwoord is gezien het feit dat het wetsvoorstel niet ziet op het tegengaan van belastingontwijking (zoals de al genomen hybride mismatch maatregelen van ATAD2 wel doen) maar slechts de oorzaak van hybride mismatches voorkomt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Belastingherziening BES-eilanden 2023-2025

Datum
13 mei 2022

Notanummer
2022-0000147100

Bijlagen
geen

Aanleiding

Het fiscale stelsel op Caribisch Nederland (CN) is sinds de staatkundige hervormingen in 2010 vrijwel niet aangepast, afgezien van enkele vooral koopkrachtgerelateerde maatregelen. De Belastingdienst Caribisch Nederland (B/CN) heeft in de afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht gevraagd voor een aantal knelpunten in de uitvoering en in dat verband wenselijke aanpassingen van de fiscale wetgeving.

Beslispunten

Overzicht fiscale maatregelen Caribisch Nederland

- Stemt u in met de voorstellen en aanpassingen in de fiscale wet- en (lagere) regelgeving van CN die in het Overzicht maatregelen pakket Caribisch Nederland 2023 zijn opgenomen?
- Stemt u, gelet op het forse aantal aanpassingen, in met het verdelen van de aanpassingen waar wetgeving voor nodig is (diverse wijzigingen kunnen via lagere regelgeving in 2023 worden gerealiseerd) over twee wetsvoorstellen, waarbij elk jaar (2024 en 2025) een deel van de aanpassingen in werking kan treden via de Fiscale Verzamelwet 2024, respectievelijk 2025?

Kern

DGFZ heeft in overleg met B/CN en DGBD/CD Vaktechniek een groslijst opgesteld (Overzicht fiscale maatregelen Caribisch Nederland). Daarnaast wordt een aantal oplossingen voor enkele (nieuwe) knelpunten in de uitvoering aangedragen en worden enkele onderdelen van het formele belastingrecht geactualiseerd. In dat kader leggen we u de volgende beslispunten voor.

Toelichting

In de afgelopen jaren is het fiscale stelsel op CN reeds een aantal malen geëvalueerd. Hierbij is onder andere geconstateerd dat het fiscale stelsel indertijd onvoldoende prikkels voor investeringen en werkgelegenheid zou bevatten, bijvoorbeeld omdat zowel de bouwkosten als de werkgeverslasten ter plaatse als hoog worden ervaren. De kabinetsreactie stelde indertijd en naar aanleiding van deze evaluaties wel een aantal concrete mogelijkheden tot wijziging voor, maar deze zijn door allerlei oorzaken nimmer in werking getreden (afgezien van een uiteindelijk via SZW per 2019 doorgevoerde verlaging van de door werkgevers te betalen zorgverzekeringspremie met 5%-punt).

Het voorliggende pakket maatregelen borduurt deels voort op dit eerdere kabinetsstandpunt maar betreft ook praktische aanpassingen. Het overzicht is tot stand gekomen na overleg met B/CN en beoogt vooral een aantal verbeteringen in de uitvoering van de fiscale wetgeving te bewerkstelligen, maar is anderzijds ook bedoeld om een bijdrage te leveren aan een evenwichtiger verdeling van de belasting- en premiedruk. De fiscale maatregelen CN hebben als doel om:

1. een aantal omissies en tekortkomingen die tot verlies aan belastingopbrengsten zouden kunnen leiden te herstellen,
2. verouderde en foutieve verwijzingen in de belastingwetgeving van CN te repareren,
3. de uitvoering van de wetgeving bij B/CN te verbeteren, en
4. het fiscale stelsel op CN op een aantal punten aan te passen zodat het huidige stelsel meer recht gaat doen aan het draagkrachtbeginsel.

Dit pakket zal deels via wetgeving tot stand moeten worden gebracht, maar zal ook voor een deel zijn beslag kunnen krijgen via aanvullingen in uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregelingen.

Het overzicht is tevens voorzien van een 'scorekaart' op basis waarvan elke regeling afzonderlijk is voorzien van een score voor wat betreft:

- De uitvoerbaarheid van de maatregel voor B/CN,
- Het herstel van belastingverlies,
- Verbetering van draagkracht, of
- Een reparatie van een tekstuele fout of andere omissie.

Aan de in het pakket opgenomen maatregelen kunnen desgewenst ook nog nadere maatregelen vanuit een meer politieke / beleidsmatige context worden toegevoegd, waarbij bijv. zou kunnen worden gedacht aan:

- Wijzigingen in het tarief en/of de belastingvrije som / ouderenkorting in de loon- en inkomstenbelasting BES;
- Hoger tarief voor inkomsten uit aanmerkelijk belang (nu 5%);
- Hoger tarief voor de opbrengstbelasting (nu 5%);
- Aanpassing accijnstarieven ('sin-taxes' op alcohol en tabak worden op de bovenwindse eilanden thans nog niet geheven);

Graag bespreken met u welke wensen u op dit punt heeft.

Uitvoeringsaspecten

B/CN zal binnenkort, in overleg met DG BD, een aanvang maken met de formele uitvoeringstoetsen ten aanzien van deze maatregelen. Het voorlopige oordeel is dat de in het Overzicht opgenomen maatregelen uitvoerbaar zijn; mede gezien de relatief beperkte omvang van het aantal belastingplichtigen of de beperkte mate waarin de uitvoering wijzigt. De wijzigingsvoorstellen zoals opgenomen in het pakket kunnen in beginsel meelopen met de reguliere jaaraanpassingen die B/CN doorvoert. In verband daarmee wordt er voor de uitvoering van deze maatregelen geen extra geld geclaimd. Alles kan uit het beschikbare budget worden bekostigd. Vanuit dit perspectief bezien leidt het pakket voor B/CN derhalve niet tot aanvullende uitvoeringskosten.

Budgettaire aspecten

De budgettaire gevolgen van de in het overzicht opgenomen maatregelen moeten nog tot in detail in kaart worden gebracht. De verwachting is overigens dat deze effecten beperkt zullen zijn. In overleg met AFP/Analyse zal mede op basis van concrete input vanuit de bestanden van B/CN per maatregel een raming worden gemaakt. Uitgangspunt is (vooralsnog) dat het totale pakket zoals in het Overzicht is opgenomen per saldo budgettair neutraal zal zijn. Zodra de concrete ramingen per afzonderlijke maatregel bekend zijn ontstaat inzicht in het totale budgettaire effect en kunnen we bezien op welke wijze dit dient te worden

gecompenseerd (bijv. via een tariefmaatregel in de loon- en inkomstenbelasting BES, dan wel de Belastingwet BES) om tot een budgettair neutraal pakket te kunnen komen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Overzicht maatregelen pakket Caribisch Nederland 2023

Regeling	Uitvoerbaar-heid B/CN	Herstel belasting-verlies	Verbetering draagkracht	Reparatie tekstuele fout of omissie
Uitvoeringsregeling Belastingwet BES				
A.1. Uitbreiding bijlage vrijstelling vastgoedbelasting sociaal culturele instellingen (art 4.2; bijlage, geen artikelnummer)	+			
A.2. Actualiseren / uitbreiden regels omtrent geheimhouding / verstrekken van info door BCN aan derden en andersom (art. 8.9)	+			
Regeling werkkleding 2001 BES				
B.1. Reparatie foutieve verwijzing (art. 1)				√
Besluit zorgverzekering BES				
C.1. Herstellen incorrecte verwijzing naar de Wet loonbelasting BES (art. 11, lid 2)				√
Uitvoeringsbesluit Douane- en accijnswet BES				
D.1. Bewaartermijn certificaten goederenverkeer/oorsprong verkorten naar zeven jaar (art. 2.14, lid 2)	+			

→ VWS (Stk)

→ T&D (Stk)

Overzicht maatregelen pakket Caribisch Nederland 2024

Regeling	Uitvoerbaar-heid B/CN	Herstel belasting-verlies	Verbetering draagkracht	Reparatie tekstuele fout of omissie
Belastingwet BES				
Inleidende bepalingen				
E.1. Opnemen algemene definitie van 'personenauto' (art. 1.3, onderdeel t –nieuw-)	++			
Vastgoedbelasting				
E.2. Invoering algemene meldingsplicht niet-belaste deel onroerende zaken (art. 4.10a –nieuw)	++	++	+	
Opbrengstbelasting				
E.3. Aanpassen terugwerkende kracht vestigingsplaats-beschikking (art. 5.2, lid 7)	+			
E.4. Reparatie exitheffing (art. 5.8		+	+	√
E.5. Indienen jaarrekening ook voor vaste inrichting van toepassing (art. 5.10, lid 2)	+			
Algemene bestedingsbelasting				
E.6. Afschaffen integratieheffing (art. 6.4, onderdeel f)	+	-/-		
E.7. Aanpassen kleine ondernemingsregeling (art. 6.22, lid 1)	+	-/-		
Formeel belastingrecht				
E.8. Opnemen mededelingsplicht suppletieaangiften (art. 8.5a–nieuw)	+	+	+	
E.9. Aanpassen navorderingstermijn (art. 8.10, lid 3)	+	+	+	
E.10. Stellen termijn ambtshalve vermindering (art. 8.20, lid 1)	+	+		√
Opnemen mogelijkheid	+	+		√

E.11.	opleggen boete bij primitieve aanslag (art. 8.25)			
E.12.	Informatieverplichtingen administratieplichtigen t.a.v. invordering van derden (art. 8.87, lid 1)	+		
E.13.	Verduidelijken bepaling inzake factuurplicht (art. 89a, lid 1)	+		
Wet inkomstenbelasting BES				
F.1.	Uitbreiding toepassing dubbele aftrek ongehuwd samenlevende / eenoudergezin (art. 16a, lid 6)	+	-/-	
F.2.	Aanpassen regels inflatiecorrectie (art. 25)	+		
Wet loonbelasting BES				
G.1.	Opnemen algemene aanspraakregeling (nieuw lid in art. 6)			√
G.2.	Reparatie typefout (art. 8, lid 3)			√
Wet AOV BES				
H.1.	Herstellen incorrecte verwijzing naar de Wet loonbelasting BES (art. 26, lid 1)			√
Douane- en accijnswet BES (DABES)				
I.1.	Incorrecte verwijzing regels identificatieplicht (art. 2.51)			√
I.2.	Aanpassen termijn uitnodiging tot betalen (art. 2.78, lid 5)	+		
I.3.	Incorrecte verwijzing bestuurlijke boeten (art. 2.78, lid 7)	+		√

Overzicht maatregelen pakket Caribisch Nederland 2025

Regeling	Uitvoerbaar-heid B/CN	Herstel belasting-verlies	Verbetering draagkracht	Reparatie tekstuele fout of omissie
Belastingwet BES				
Vastgoedbelasting				
E.14. Aanpassingen looptijd waardebeschikking onroerende zaken (art. 4.6, lid 4/4.8, lid 2)		+	++	
E.15. Beperken toepassing voetvrijstelling USD 70.000 per verhuurde woning (art, 4.10, lid 1)		+	++	
Algemene bestedingsbelasting				
E.16. Invoeren fiscale eenheid ABB (art. 6.1, onderdeel h–nieuw)	-/-	-/-		
Overdrachtsbelasting				
E.17. Invoeren van de verkrijging van economische eigendom als belastbaar feit (nieuw artikel)		+	+	
E.18 Invoeren van de verkrijging van aandelen in onroerende zaaklichamen als belastbaar feit (nieuw artikel)		+	+	
Formeel belastingrecht				
E.19. Nadere maatregelen mogelijkheid elektronische aangifte (art. 8.3, lid 5)	++			
E.20. Mogelijkheid tot invordering erfpacht door B/CN (art. 8.38)		+	+	✓
E.21. Aanpassen regelgeving omtrent ketenaansprakelijkheid (art. 8.68, lid 7)	+			
Wet inkomstenbelasting BES				
F.3. Beperken aftrek kosten van levensonderhoud van verwanten en kinderen tot 27 jaar (art. 16a, lid 1)	+	+		

VRO

F.4.	Overdracht inkomstenbestanddelen i.v.m. beëindiging samenleving (art. 20, lid 5)	+		+	
Wet loonbelasting BES					
G.3.	Aanpassen regels anoniementarief (art. 9)	++			
G.4.	Aanpassen gebruikelijk loon (art. 9a)	++	++	++	
Besluit zorgverzekering BES					
C.2.	Uitbreiden grondslag zorgpremies met grootaandeelhouders en winstgenieters (art. 12)		++	++	√
Douane- en accijnswet BES (DABES)					
I.4.	Uitbreiden teruggaafregeling accijnzen (nieuwe bepalingen)	+			
Uitvoeringsbesluit Douane- en accijnswet BES					
D.2.	Bewaartermijn certificaten goederenverkeer/oorspron g verkorten naar zeven jaar (art. 2.14, lid 2)	+			
D.3.	Nadere regeling teruggaaf accijns (art. 4.13)	+		+	

***** TOELICHTING OP AFZONDERLIJKE WIJZIGINGEN *****

Belastingwet BES

Inleidende bepalingen (Hoofdstuk 1)

Aanpassen algemene definitie personenauto

1. Voor de toepassing van de Belastingwet BES (ABB) en de loon- en inkomstenbelasting is vanuit B/CN de wens geuit om de definitie van het begrip 'personenauto' aan te passen en over te hevelen naar artikel 1.3 Belastingwet BES (definities) zodat deze in de volle breedte in de fiscale wetgeving van CN op dezelfde wijze kan worden toegepast (thans gelden er nog definities die per wet enigszins verschillend zijn). [Maatregel E.1. 2024]

Vastgoedbelasting (Hoofdstuk 4)

Aanpassingen looptijd waardebeschikking onroerende zaken

2. Ter zake van de vastgoedbelasting wordt de grondslag van de heffing bepaald door de waarde van het vastgoed. Deze waarde wordt bij voor bezwaar vatbare beschikking vastgesteld. Deze beschikking geldt alsdan voor de komende vijf kalenderjaren. Gezien de forse stijging van de waarde van vastgoed op CN in de afgelopen jaren is de wens geuit om, conform de systematiek van de Nederlandse Wet onroerende zaken (WOZ) de waarde jaarlijks vast te stellen, mede aan de hand van gegevens van enerzijds het CBS (gemiddelde prijsaanpassingen en inflatie) en anderzijds door B/CN waargenomen prijsontwikkeling, bijv. via de overdrachtsbelasting. Hierdoor wordt de vastgoedbelasting geheven op basis van jaarlijkse actuele waardes van de onroerende zaken die hieraan ten grondslag liggen. Desgewenst kan de periode van 5 jaar ook via een eenmalige tussenstap van bijvoorbeeld 3 jaar worden ingekort naar jaarlijkse waardering. [Maatregel E.14. 2025, 1e deel]

3. Indien de waarde van vastgoed wijzigt door bouw, verbouwing, verbetering kan een afwijkende (lagere) waardebeschikking worden vastgesteld. De door dergelijke investeringen ontstane waardestijging wordt dan de eerste 10 jaar vrijgesteld. Belastingplichtigen moeten deze 'investeringsvrijstelling' wel aanvragen bij B/CN waarop B/CN deze vrijstelling in een beschikking vastlegt. In de praktijk wordt overigens vaak niet om een dergelijke vrijstelling verzocht. Deze vrijstelling leidt tot een fors lagere vastgoedbelasting voor een zeer lange periode. Deze termijn wordt in het algemeen als te lang beoordeeld. Daarom wordt voorgesteld de termijn voor nieuwe investeringen te verkorten naar vijf kalenderjaren. [Maatregel E.14. 2025, 2e deel]

Invoering meldingsplicht niet-belaste onroerende zaken

4. Ondanks de forse verbeteringen van de administraties van het kadaster en B/CN zijn nog niet alle onroerende zaken op CN geregistreerd en kan het voorkomen dat een eigenaar van een onroerende zaak niet in de vastgoedbelasting wordt betrokken. Om alle eigenaren van vastgoed in de heffing te betrekken, wordt thans voorgesteld om een meldingsplicht in te voeren die eigenaren verplicht om zelf onroerende zaken te laten registreren voor de heffing van vastgoedbelasting, indien zij van BCN

binnen een bepaalde periode geen uitnodiging tot het doen van aangifte, dan wel een (naheffings)aanslag ontvangen. [Maatregel E.2. 2024]

Beperken toepassing voetvrijstelling

5. Voor wat de heffing van vastgoedbelasting betreft bestaat voor elke onroerende zaak die als 'woning' kwalificeert afzonderlijk een voetvrijstelling van $70.000. Door de ruime toepassing van de vrijstelling vallen veel onroerende zaken onder deze voetvrijstelling, ook objecten die voor kortstondige verhuur worden geëxploiteerd (zoals kleine appartementen in de tuin of verhuurde kamers) en waar hoge marges worden gehaald. De waarde van deze vakantiehuizen komen nauwelijks boven de vrijstelling uit, waardoor ze nauwelijks in de heffing van vastgoedbelasting worden betrokken. Het voorstel is daarom om onroerende zaken / woningen die hoofdzakelijk worden gebruikt voor de korte verhuur van de voetvrijstelling uit te sluiten. [Maatregel E.15. 2025]

Opbrengstbelasting (Hoofdstuk 5)

Aanpassen terugwerkende kracht vestigingsplaatsbeschikking

6. In de opbrengstbelasting is het verkrijgen van een vestigingsplaatsbeschikking een vereiste om op CN aan de belastingheffing onderworpen te zijn (zonder zo'n beschikking valt een op CN gevestigd lichaam onder de Nederlandse vennootschapsbelasting en dividendbelasting). De afgifte van deze beschikking kan enige tijd duren waardoor de beperkte terugwerkende kracht van de beschikking niet voldoende is. Om die reden wordt voorgesteld de terugwerkende kracht van zes maanden te verlengen tot twaalf maanden. [Maatregel E.3. 2024]

Reparatie exitheffing

7. Indien lichamen die onderworpen zijn aan de opbrengstbelasting CN verlaten is een 5% eindheffing verschuldigd over niet uitgedeelde winsten. Deze regel grijpt ook aan bij regelingen ter voorkoming van dubbele belasting en de Belastingregeling voor het Koninkrijk (BRK), op basis waarvan een lichaam niet meer wordt geacht op CN te zijn gevestigd. e Belastingregeling Nederland Curaçao (BRNC) en de Belastingregeling Nederland Sint Maarten (BRNS) zijn nog niet in deze bepaling opgenomen omdat deze regelingen destijds nog niet bestonden. Dit wordt nu hersteld. Daarbij zal ook de Belastingregeling Nederland Aruba worden meegenomen (indien deze t.z.t. in werking is getreden). [Maatregel E.4. 2024]

Indienen jaarrekening vaste inrichting

8. De regels omtrent de vestigingsplaatsbeschikking zijn eveneens van toepassing op vaste inrichtingen van hoofdhuizen gevestigd op Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS-landen). De wetgeving bepaalt niet specifiek dat vaste inrichtingen eveneens, als onderdeel van de jaarlijkse aangifte- en informatieverplichtingen een jaarrekening moeten indienen bij B/CN. De bepalingen over de indiening van de jaarrekening dient op dit punt te worden aangepast. [Maatregel E.5. 2024]

Algemene bestedingsbelasting (Hoofdstuk 6)

Invoeren fiscale eenheid ABB

9. In de ABB ontbreekt een wettelijke regeling voor het vormen van een fiscale eenheid zoals die in de Nederlandse omzetbelasting wel is opgenomen (artikel 7, lid 4, Wet omzetbelasting 1968). Dit heeft geleid tot legio alternatieven om de cumulatie van ABB tussen ondernemers die organisatorisch, financieel en juridisch met elkaar zijn verweven tegen te gaan; het sluiten van partage-overeenkomsten, 'rental pools', het aangaan van v.o.f.- of CV-overeenkomsten tussen lichamen, overeenkomsten voor kosten voor gemene rekening etc. Vanuit de praktijk is meerdere malen de wenst geuit om een fiscale eenheidsbepaling zoals in de Nederlandse omzetbelasting (en de Arubaanse belasting op bedrijfsomzetten) op te nemen zodat de vele alternatieven en kunstgrepen om cumulatie tegen te gaan worden beperkt. Die wens onderschrijven wij ook. [Maatregel E.16. 2025]

Afschaffen integratieheffing

10. De ABB kent een zogenoemde integratieheffing, waarbij belasting is verschuldigd over de waarde (grond- en arbeidskosten) bij oplevering van op eigen grond of in eigen beheer vervaardigde onroerende zaken. Daarbij mag de ABB die is betaald op goederen die voor de bouw zijn gebruikt in vooraftrek worden gebracht. Deze integratieheffing heeft in het verleden, zoals bleek uit de rapportage van de Commissie Spies, tot veel kritiek geleid. Het zou namelijk de bouwkosten (onnodig) verhogen en daarmee de economische ontwikkeling van de eilanden afremmen. In de kabinetsreactie indertijd is om die reden aangekondigd dat het kabinet zal overwegen om de integratieheffing in de ABB af te schaffen. Het afschaffen van deze integratieheffing – die in Nederland overigens reeds per 1 januari 2014 is vervallen – leidt tot lagere investeringskosten en draagt bij aan een beter investeringsklimaat. Wij stellen voor de integratieheffing op CN af te schaffen. Het afschaffen van deze regeling leidt naar verwachting tot een derving van $500.000. Deze maatregel heeft echter als voordeel voor de uitvoering, omdat in samenhang met het vervallen van de integratieheffing ook de vooraftrek van ABB komt te vervallen. Maatregel E.6. 2024]

Aanpassen kleine ondernemersregeling

11. De kleine ondernemersregeling is bij invoering van de ABB overgenomen uit de Nederlands-Antilliaanse wet- en regelgeving. Deze regeling waarbij kleine ondernemers van de belasting kunnen worden ontheven geldt op alle drie de eilanden. De regeling betreft een stimulans voor startende ondernemers. Op grond van de regeling hoeven kleine ondernemers met een omzet tot $20.000 per jaar geen ABB af te dragen. De uitvoeringskosten voor B/CN en administratieve lasten voor de kleine ondernemers zijn hoog ten opzichte van het geringe financiële belang. Voorgesteld wordt om het grensbedrag te verhogen naar $30.000. [Maatregel E.7. 2024]

Formeel belastingrecht (Hoofdstuk 8)

Nadere maatregelen elektronische aangifte

12. In de Belastingwet BES is een grondslag opgenomen om de praktische aspecten van elektronische aangifte te regelen. Aan deze regeling is tot

nu toe geen opvolging gegeven. Zowel vanuit BCN als vanuit de praktijk bestaat de wens om deze aspecten in een ministeriele regeling nader te duiden. [Maatregel E.19. 2025]

Mededelingsplicht suppletieaangiften

13. In CN ontbreekt een wettelijke bepaling op basis waarvan belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen worden verplicht om uit zichzelf bepaalde zaken aan de inspecteur te melden; vooral zelf geconstateerde onjuistheden die voor de belastingheffing van belang zijn. Vanuit B/CN is verzocht om een bepaling zoals artikel 10a AWR ook in de Belastingwet BES op te nemen. Vooral voor de ABB en de verloning van de auto in de loonbelasting zal deze bepaling gelden. [Maatregel E.8. 2024]

Aanpassen navorderingstermijn

14. In de Belastingwet BES wordt de navorderingstermijn van vijf jaar niet verlengd met de duur van verleend uitstel, zoals dit in de Nederlandse AWR wel is geregeld. Voorgesteld wordt nu om de regeling overeenkomstig de Nederlandse regeling aan te passen. [Maatregel E.9. 2024]

Stellen termijn ambtshalve vermindering

15. Voor wat betreft de mogelijkheid voor B/CN om ambtshalve een vermindering van belasting te verlenen is in het verleden deze regeling niet beperkt in de tijd. Tegen die achtergrond bestaat het voornemen om, net als in Europees Nederland, de termijn voor het ambtshalve verminderen van een aanslag of beschikking te beperken tot vijf jaar. [Maatregel E.10. 2024]

Opnemen mogelijkheid opleggen boete bij primitieve aanslag

16. B/CN kan op dit moment geen boete opleggen bij de primitieve belastingaanslag ter zake van het niet zoals dit in Europees Nederland wel kan. De wens bestaat de wetgeving op dit punt aan te passen en in overeenstemming te brengen met de Nederlandse wetgeving. [Maatregel E.11. 2024]

Invordering erfpacht

17. De invorderingsbepalingen in CN zijn op dit moment niet van toepassing op de betaling van erfpachtrechten (invordering via B/CN, opbrengst voor de openbare lichamen). Dat was onder voormalig Nederlands-Antilliaans recht wel het geval en BCN kan de openbare lichamen op dit punt niet bijstaan. Daarom wordt voorgesteld om de invorderingsbepalingen op dit punt aan te passen, zodat erfpachtrechten door BCN kunnen worden ingevorderd. [Maatregel E.20. 2025]

Aanpassen regelgeving omtrent ketenaansprakelijkheid

18. De ketenaansprakelijkheid voor aannemers kan worden beperkt door gebruik te maken van zogenaamde g-rekeningen die worden gebruikt voor de betaling van belasting. Het blijkt echter dan banken op CN geen g-rekeningen openen, dan wel op enige andere wijze faciliteren. Ook notarissen willen (middels de derdenrekeningen) geen bemoeienis hebben. Ook wordt verwezen naar de Wet toezicht bank- en kredietwezen

1994, die thans niet meer bestaat. In dat kader is geopperd om de betreffende bepaling naar lokale g-rekeningen te laten vervallen. [Maatregel E.21, 1e deel 2025]

19. Op CN wordt eveneens bepaald dat aannemers worden uitgesloten van de hoofdelijke aansprakelijk voor de loonbelasting indien (o.a.) contracten en overeenkomsten met onderaannemers binnen een week na dagtekening aan B/CN worden overlegd. In de praktijk kan aan deze eis lastig binnen één week worden voldaan; aannemers en onderaannemers bevinden zich vaak buiten CN waardoor er niet zelden sprake is van meerdere dagtekeningen. Vanuit de praktijk is geopperd om deze termijn te verlengen. In goede justitie stellen wij voor de termijn te verlengen naar twee maanden. [Maatregel E.21, 2e deel 2025]

Informatieverplichtingen administratieplichtigen t.a.v. invordering van derden

20. De tekst van een aantal bepalingen die informatieverplichtingen bevatten dient te worden aangepast. Als eerste punt is aangegeven dat de informatieverplichtingen voor administratieplichtigen in de Belastingwet BES moet worden verduidelijkt op een zodanige wijze dat inhoudingsplichtigen ook onder deze informatieverplichtingen vallen. [Maatregel E.12, 1e deel 2024]

21. Aan de andere kant is vanuit de praktijk de wens gekomen om de informatieverschaffing t.a.v. de invordering van derden te beperken en te verduidelijken. Thans zijn administratieplichtigen gehouden in de maand januari van elk jaar aan de inspecteur een opgave te verstrekken betreffende derden die in het afgelopen jaar bij of voor de administratieplichtige, anders dan in dienstbetrekking, werkzaamheden of diensten hebben verricht. In de praktijk blijkt dat deze termijn te strikt is en niet kan worden nageleefd. Voorgesteld wordt daarom deze termijn te verlengen tot zes maanden. Dit geeft belastingplichtigen meer gelegenheid de administratie van het afgelopen jaar op orde te brengen. [Maatregel E.12, 2e deel 2024]

22. Een belangrijk voorstel betreft de invoering van een renseigneringsplicht voor banken en andere financiële instellingen voor wat betreft rente, dividend en spaarsaldi. Voor de uitvoering van de belastingwetgeving door B/CN ontbreekt een goed middel om rente en dividend die moeten worden opgegeven in het aangiftebiljet te controleren. In dat kader zal een nieuwe bepaling met deze strekking worden opgenomen in de Belastingwet BES. [Maatregel E.12, 3e deel 2024]

23. De Belastingwet BES kent een tweetal bepalingen inzake de factuurplicht die enigszins tegenstrijdig aan elkaar zijn. Thans wordt voorgesteld om deze bepalingen op elkaar aan te passen. [Maatregel E.13. 2024]

Uitvoeringsregeling Belastingwet BES

Uitbreiding bijlage vrijstelling vastgoedbelasting (Hoofdstuk 4)

24. In de bijlage van de Uitvoeringsregeling Belastingwet BES (Bijlage bij Artikel XXIII, onderdeel B) is een lijst opgenomen waarin de organisaties zijn vermeld die een vrijstelling hebben (verkregen), omdat zij als charitatieve of culturele instellingen zijn aangemerkt. Deze lijst dient te worden aangevuld met de volgende organisaties:
    - Bonaire Judo Bond; Kaya Flamboyan 26, Bonaire

- Bisdom Willemstad; Kaya Vicentius F. Gomez 1, Bonaire
[Maatregel A.1. 2023]

Regels omtrent geheimhouding (Hoofdstuk 8)

25. Voor wat betreft de geheimhoudingsplicht voor belastingambtenaren is in de Uitvoeringsregeling Belastingwet BES een aantal uitzonderingen opgenomen op basis waarvan ambtenaren belasting-gerelateerde informatie met andere instanties kunnen uitwisselen. Een fors aantal bepalingen zijn verouderd en verwijzen naar wetgeving en uitvoeringsregelingen die zijn vervallen of ingetrokken. Deze verwijzingen worden thans geactualiseerd en daar waar nodig qua reikwijdte uitgebreid. [Maatregel A.2. 2023]

Wet inkomstenbelasting BES

Beperken aftrek kosten van levensonderhoud van verwanten en kinderen tot 27 jaar

26. Kosten van levensonderhoud van verwanten en kinderen tot 27 jaar zijn aftrekbaar in de inkomstenbelasting tot maximaal 5% van het inkomen, met een maximum van $838. Deze regeling geldt ook als deze verwanten niet in CN wonen. Deze aftrekpost wordt regelmatig door belastingplichtigen opgevoerd. Door B/CN is echter niet te controleren of deze aftrek rechtmatig is. Vaak ontbreken bewijsstukken dat er geld is overgemaakt. Het is bovendien moeilijk controleerbaar of dat een begunstigde behoeftig is. Wij stellen daarom voor de aftrekpost te beperken tot op CN woonachtige kinderen die vanwege ziekte of gebrek niet in staat zijn om meer dan 70% van het wettelijk minimumloon te verdienen. [Maatregel F.3. 2025]

Hoe verhoudt zich dit met gelijke kindbegrippen? Spoedbeide kinderen in Europees NL niet? Of op de andere eilanden in het Koninkrijk

Uitbreiding toepassing dubbele aftrek ongehuwd samenlevende / eenoudergezin

27. Om meer duidelijkheid te creëren in de uitvoering van de inkomstenbelasting ter zake van buitengewone lasten wordt voorgesteld een ministeriele regeling in te voeren waarin wordt geregeld dat de dubbele aftrek die gehuwden kunnen claimen ook voor eenoudergezinnen gaat gelden, alsmede dat de aftrekmogelijkheid kan worden overgeheveld ingeval ongehuwden duurzaam samenleven. [Maatregel F.1. 2024]

Overdracht inkomstenbestanddelen i.v.m. beëindiging samenleving

28. Voor wat betreft de positie van gehuwden in de inkomstenbelasting is een regeling opgenomen waarbij inkomensbestanddelen aan de andere echtgenoot worden toegerekend. Ter zake van een scheiding van goederen (als gevolg van een echtscheiding, dan wel scheiding van tafel en bed), kunnen belastingplichtigen verzoeken om de toedeling aan de andere echtgenoot niet te laten plaatsvinden. De techniek achter dit verzoek leidt echter tot een groot nadeel voor echtelieden, zodat thans wordt voorgesteld deze bepaling te laten vervallen. [Maatregel F.4. 2025]

Aanpassen regels inflatiecorrectie

29. De methodiek van de inflatiecorrectie van de belastingvrije sommen heeft begin 2022 tot commotie geleid doordat in de gehanteerde referentieperiode sprake was van een negatieve inflatie (vooral door de werking van een aantal – tijdelijke - subsidies), waardoor de belastingvrije som naar beneden moest worden bijgesteld. Er is geen

reden de inflatiecorrectie voor dit soort invloeden aan te passen. Niettemin is een aanpassing wenselijk, omdat de weging van de openbare lichamen in de bepaling van de inflatiecorrectie is gebaseerd op gedateerde inwonersaantallen (voor het jaar 2021 Bonaire: 21.745, Sint Eustatius: 3.142 en Saba: 1.918, dan wel de dan beschikbare inwonersaantallen van 2022 of 2023). In de wet wordt nog uitgegaan van de inwoneraantallen van circa 10 jaar geleden. [Maatregel F.2, 1e deel 2024]

30. Tevens wordt voorgesteld om de mogelijkheden te verruimen om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat ook in december van enig jaar nog van de inflatiecorrectie van het daarop volgende jaar kan worden afgeweken, zodat op deze wijze meer rekening gehouden kan worden met de gevoelens en verwachtingen van de lokale bevolking en/of de invloed van tijdelijke maatregelen door of vanuit andere overheidsinstanties. [Maatregel F.2, 2e deel 2024]

Regeling werkkleding 2001 BES

31. In de Regeling werkkleding 2001 BES is een foutieve verwijzing opgenomen naar een specifieke bepaling van de Wet loonbelasting BES. Deze dient te worden gerepareerd met een verwijzing naar de juiste bepaling. [Maatregel B.1. 2023]

Wet loonbelasting BES

Aanspraakregeling

32. In de loonbelasting ontbreekt een bepaling die specifiek aanspraken tot het loon rekent, e.e.a. conform artikel 10 Wet op de loonbelasting 1964. Het gaat hierbij om aanspraken om na verloop van tijd of onder voorwaarden uitkeringen of verstrekkingen – zoals pensioenuitkeringen - te ontvangen. Op grond daarvan willen wij een bepaling met een gelijkluidende strekking als artikel 10 Wet op de loonbelasting 1964 opnemen. In het verlengde daarvan zullen nadere kaders moeten worden gesteld aan de toegestane ruimte om op CN fiscaal gefaciliteerd pensioenen en of lijfrenten op te bouwen. [Maatregel G.1. 2024]

Correctie bepaling inzake belastingtarief

33. In de verwijzing naar de wijze van berekening van loonbelasting is een minieme typefout geslopen welke wordt gerepareerd. [Maatregel G.2. 2024]

Aanpassen regels anoniementarief

34. De huidige bepaling inzake de toepassing van het anoniementarief is wat beperkt en kort. Het lijkt ons, gezien de arbeidsintensiviteit van een deel van de economie op CN en het feit dat er veel werknemers slechts tijdelijk in dienst zijn wenselijk de regels voor de toepassing van het anoniementarief te verscherpen en in lijn te brengen met de (Europees) Nederlandse regeling. [Maatregel G.3. 2024]

Aanpassen gebruikelijk loon

35. Het fiscale stelsel van CN kent net zoals in Nederland een gebruikelijk-loonregeling. Het gebruikelijke loon bedraagt momenteel wettelijk minimaal $14.000. In de praktijk blijkt dat grootaandeelhouders $14.000 als gebruikelijk loon opgeven, ongeacht het niveau en de duur van de arbeid. In combinatie met de belastingvrije som van bijna $12.200 betekent dit dat veel aandeelhouders slechts belastingen en premies volksverzekeringen betalen over een grondslag circa $1.800. Wij constateren dat op regelmatige basis een laag gebruikelijk loon wordt aangegeven en dat er een hoog dividend wordt uitgekeerd waarover vervolgens een tarief van slechts 5% is verschuldigd. Wij achten deze situatie ongewenst. Het ligt daarom voor de hand om de gebruikelijk-loonregeling aan te scherpen. Wij stellen daarom voor het gebruikelijk loon vast te stellen op de belastingvrije som plus $8.500. Na de toepassing van de belastingvrije som, zou het gebruikelijk loon thans uitkomen op $20.700. Als alternatief stellen wij voor om het gebruikelijk loon op twee maal de belastingvrije som vast te stellen. Tevens stellen wij voor de maximale afwijking van het gebruikelijke loon ten opzichte van vergelijkbare salarissen terug te brengen van 30% naar 10%, en de vergelijking met de "soortgelijke dienstbetrekking" te wijzigen naar de "meest vergelijkbare dienstbetrekking". [Maatregel G.4, 1e deel 2024]

36. De gebruikelijk-loonregeling wijkt af ter zake van lichamen in het oprichtingsjaar zelf en de drie daaropvolgende jaren. In de wet staat abusievelijk dat een verzoek voor deze afwijkende regeling door de werknemer moet worden gedaan. Bedoeld is dat dit verzoek door de inhoudingsplichtige moet worden gedaan. [Maatregel G.4, 2e deel 2024]



Wet AOV BES

Incorrecte verwijzing loonbelasting

37. In de wet is een foutieve verwijzing naar de Wet loonbelasting BES opgenomen die moet worden gerepareerd. [Maatregel H.1. 2024]



Besluit zorgverzekering BES

Incorrecte verwijzing loonbelasting

38. In de verwijzing naar de inkomensafhankelijke premie is een foutieve verwijzing naar de loonbelasting opgenomen die moet worden gerepareerd. [Maatregel C.1. 2023]

Uitbreiden grondslag zorgpremies met grootaandeelhouders en winstgenieters

39. Werkgeverspremies zijn alleen verschuldigd over het salaris van werknemers. Grootaandeelhouders en ondernemers betalen geen bijdrage voor de zorgpremies (afgezien van de 0,5% die is begrepen in het 30,4% tarief van de 1e schijf in de LB/IB tot aan de maximum premiegrens). Achteraf bezien is dat een weeffout in het op 1 januari 2011 geïntroduceerde stelsel van belastingen en premies, omdat de zorg van rechtswege toegankelijk is voor elke inwoner van CN en dus niet sec een werknemersverzekering is. Vanuit die achtergrond is het redelijk dat ook grootaandeelhouders en ondernemers een inkomensafhankelijke zorgpremie gaan betalen, zodat ook door hen een bijdrage wordt geleverd aan de zorgkosten op CN. De uitbreiding van de grondslag van de zorgpremies levert naar schatting tussen de $4,8-5,0 miljoen op (nog actualiseren) In het verlengde daarvan is nog een aandachtspunt dat penshonado's uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten ook slechts 0,5% zorgpremie betalen terwijl ze – zodra ze inwoner van CN zijn – wel zijn verzekerd. [Maatregel C.2. 2015]

Douane- en accijnswet BES (DABES)

Incorrecte verwijzing regels identificatieplicht

40. Voor wat betreft de identificatieplicht die in de DABES is opgenomen wordt verwezen naar de Wet identificatie bij financiële dienstverlening BES. Deze regeling is inmiddels ingetrokken, en daarom moet deze bepaling in de DABES worden aangepast. [Maatregel I.1. 2024]

Aanpassen termijn uitnodiging tot betalen

41. Het bedrag van de douaneschuld in geval een voorlopige uitnodiging tot betaling is uitgereikt moet thans worden voldaan op de eerste werkdag nadat de uitnodiging is gedaan. In de praktijk blijkt dat hieraan onmogelijk kan worden voldaan. In dat kader wordt voorgesteld de termijn te verlengen tot 10 werkdagen nadat de mededeling is ontvangen. [Maatregel I.2. 2024]

Incorrecte verwijzing bestuurlijke boeten

42. In de regeling voor het opleggen van een bestuurlijke boete inzake het indienen van een onjuiste aangifte invoerrechten wordt de mogelijkheid tot navordering (inclusief een boete) geboden. De toepasselijke bepaling bevat echter een onjuiste referentie naar de navorderingsbepaling. Deze moet worden hersteld. [Maatregel I.3. 2024]

Teruggaafregeling accijnzen

43. De teruggaafregeling in de DABES bevat een tweetal situaties waarvoor een teruggave van accijns kan worden verleend. Deze regeling is beperkter dan de (Europees) Nederlandse regeling. Vanuit de praktijk en

op voordracht van B/CN is verzocht om de teruggaafregeling in overeenstemming te brengen met de Nederlandse regeling. Op basis daarvan kan alsdan ook een teruggaaf worden verleend ter zake van accijnsgoederen die

- zijn verloren gegaan;
- zijn vernietigd onder ambtelijk toezicht;
- zijn gebracht binnen een accijnsgoederenplaats die voor dat soort accijnsgoed als zodanig is aangewezen; dan wel
- zijn geleverd aan een in Nederland gevestigde persoon, niet zijnde een vergunninghouder van een belastingentrepot, een geregistreerde geadresseerde of een zelfstandig bedrijf, en die door een in de BES eilanden gevestigde verkoper of voor diens rekening direct of indirect worden verzonden of vervoerd.

[Maatregel I.4. 2025]

Uitvoeringsregeling Douane- en accijnswet BES

Nadere regeling teruggaaf accijns

44. Voor wat betreft de door B/CN geuite wens om de teruggaafregeling accijnzen uit te breiden zal op dat punt ook in de uitvoeringsregeling DABES een aantal bepalingen moeten worden opgenomen om deze regelingen beter te duiden. In dat kader is voorgesteld de (Europees) Nederlandse regeling ook op dit punt over te nemen. Alsdan zou in betreffende afdeling die de teruggaaf van accijns in de uitvoeringsregeling regelt moeten worden uitgebreid met een drietal bepalingen uit de Uitvoeringsbesluit accijns zoals die in Nederland geldt; artikel 28, 29 en 31. [Maatregel D.1. 2025]

Uitvoeringsbesluit Douane- en accijnswet BES

Bewaartermijn certificaten goederenverkeer/oorsprong

45. In het Uitvoeringsbesluit DABES is de bewaartermijn voor verzoeken en kopieën van afgegeven certificaten bepaalt op 10 jaar. Om de bewaartermijnen meer in lijn te brengen met de termijnen zoals die in het BW zijn opgenomen, is verzocht om de termijn te verkorten naar zeven jaar. [Maatregel D.2. 2025]

Ministerie van Financiën

DEP. VERTROUWELIJK
TER BESPREKING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Concept Kamerbrief 'Versterking van de aanpak van dividendstripping'

Datum
8 juni 2022

Notanummer
2022-0000161798

Bijlagen
2

Aanleiding

Op 26 januari 2022 is de openbare internetconsultatie gesloten van het document 'Mogelijkheden versterking maatregelen ter voorkoming van dividendstripping' (hierna: het consultatiedocument). In het consultatiedocument zijn zes mogelijke oplossingsrichtingen voorgelegd (Alternatieven A tot en met F). Er zijn hierop in totaal negen openbare reacties van externe partijen ontvangen. Hoewel ongebruikelijk, heeft ook een onderdeel van de Belastingdienst – ondanks dat het eerder intensief betrokken is geweest bij de totstandkoming van de internetconsultatie en het bijbehorende consultatiedocument – gereageerd op de internetconsultatie (die reactie is niet openbaar). In een notitie van 16 februari 2022 bent u geïnformeerd over het proces rondom de internetconsultatie, de verschillende alternatieven en de hoofdlijnen van de reacties op de internetconsultatie (**bijlage 1**).
Uw ambtsvoorganger heeft bij de behandeling van het Belastingplan 2022 toegezegd om de Kamer na afloop van de internetconsultatie nader te informeren. Wij adviseren u die toezegging gestand te doen door vóór het zomerreces een brief naar de Tweede Kamer te sturen. In deze nota leggen wij u een opzet voor deze Kamerbrief voor (**bijlage 2**).

09.06.22

Bespreekpunt

Bijgevoegd treft u een concept-Kamerbrief aan waarin op hoofdlijnen wordt ingegaan op de reacties op de internetconsultatie, de voor-en nadelen van de mogelijke oplossingsrichtingen, en hoe het kabinet een en ander weegt. Vervolgens wordt geschetst wat het vervolgtraject kan zijn.

Wij bespreken graag met u of u zich kunt vinden in de bijgevoegde concept-Kamerbrief – inclusief het daarin voorgestelde vervolgtraject met betrekking tot de versterking van de fiscale aanpak van dividendstripping – en of u nog wensen en aanvullingen hierbij heeft. Wij zullen dan op basis daarvan verder gaan met de concrete uitwerking van de Kamerbrief.

P.S. zie vraag pagina 14 concept-brief

Kern

- In het consultatiedocument zijn de volgende oplossingsrichtingen voor versterking van de fiscale aanpak van dividendstripping voorgelegd:
  - A. Juridische eigendom en economisch belang aandelen verplicht voor vermindering, verrekening of teruggaaf dividendbelasting;
  - B. Introductie van een houdsterperiode;
  - C. Introductie van een nettorendement/grondslag-benadering voor verrekening of teruggaaf van dividendbelasting;
  - D. Documentatieverplichtingen;
  - E. Codificatie record datum; en
  - F. Uitbreiding met verbonden lichamen.
- De kernboodschap van de concept-Kamerbrief is om de Kamer te informeren dat Alternatief A en B vooralsnog niet verder zullen worden uitgewerkt in wettelijke maatregelen en dat het kabinet daarentegen op dit moment meer mogelijkheden ziet in een combinatie van een of meer aanvullende maatregelen die gebaseerd worden op alternatieven D en E. Laatstgenoemde maatregelen zien op een verbetering van de informatie- en bewijspositie van de Belastingdienst. Hierbij gaat het met name om een aanpassing van de huidige bewijslastverdeling in die zin dat – anders dan nu – de bewijslast dat sprake is van uiteindelijk gerechtigheid bij de belastingplichtige zal worden neergelegd. De huidige bewijslastverdeling is namelijk een van de grootste obstakels waar de Belastingdienst momenteel tegen aan loopt bij de bestrijding van dividendstripping.
- Verder wordt in de brief aangekondigd dat het kabinet de komende tijd nader gaat onderzoeken of het mogelijk is om te komen tot een robuuste en goed uitvoerbare maatregel op basis van de voorgelegde alternatieven C en F. Alternatief C houdt, kort gezegd, in dat ingehouden dividendbelasting slechts kan worden verrekend voor zover vennootschapsbelasting is verschuldigd over het dividend na vermindering van de daarmee verband houdende kosten, daaronder mede begrepen zogenoemde dividendvervangende betalingen. Alternatief F houdt in dat wettelijk wordt bepaald dat enkel sprake is van het economisch belang bij de aandelen als een persoon zelfstandig, of tezamen met een verbonden lichaam of natuurlijke persoon het gehele economische belang bezit. Dit kan voorkomen dat rechtsbetrekkingen over de landsgrenzen heen worden verhuld.
- Daarnaast wordt in de brief aangekondigd dat het kabinet – naar aanleiding van signalen uit de praktijk – nader onderzoek zal gaan doen naar een mogelijk aanvullende maatregel die uitsluitend gericht is tegen pensioenfondsen die zich bezig houden met dividendstripping.
- In de brief wordt tot slot opgemerkt dat het kabinet verwacht dat dit voorgenomen pakket van nieuwe maatregelen zal leiden tot een effectievere aanpak van dividendstripping en tot een evenwichtige oplossing waarbij bonafide situaties zoveel mogelijk ongemoeid worden gelaten. Tevens wordt in de brief aangekondigd dat de effectiviteit van de nieuwe maatregelen na inwerkingtreding gemonitord zal worden en dat afhankelijk van de uitkomst van die monitoring eventueel gekozen zal worden voor aanvullende maatregelen.

- De opzet van de concept-Kamerbrief is verder als volgt.
  - **Paragraaf 1** begint met een korte schets van het fenomeen dividendstripping.

- **Paragraaf 2** beschrijft de aanleiding om de bestrijding van dividendstripping te versterken.
- **Paragraaf 3** omvat de randvoorwaarden waaraan nieuwe aanvullende maatregelen moeten voldoen.
- **Paragraaf 4** bevat een beknopte samenvatting van de reacties op de internetconsultatie.
- **Paragraaf 5** bevat de kern van de concept-Kamerbrief. Deze paragraaf bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel worden de verschillende fiscale oplossingsrichtingen en de reacties daarop beschreven. Vervolgens wordt in het tweede onderdeel nader toegelicht hoe het kabinet een en ander weegt.
- **Paragraaf 6** gaat tenslotte in op het vervolgtraject met betrekking tot de versterking van de aanpak van dividendstripping.

- Zoals in de notitie van 16 februari 2022 opgemerkt, zullen eventuele nieuwe wettelijke maatregelen met betrekking tot dividendstripping waarschijnlijk niet eerder dan 1 januari 2024 in werking kunnen treden. De reden hiervoor is mede gelegen in de ambities van spreiding van wetgeving, de tijd die benodigd is voor nadere uitwerking van een mogelijke maatregel en de voor de komende periode reeds goed gevulde beleid- en wetgevingsagenda. Afhankelijk van de te nemen maatregelen moet ook het beslag op de uitvoering en in het bijzonder het IV-portfolio van de Belastingdienst worden meegewogen.
- Naar aanleiding van de notitie van 16 februari 2022 heeft u gevraagd of in dit kader voorlichting kan worden gevraagd aan de RvS. Omdat er in deze fase (nog) geen concreet wetsvoorstel met uitgewerkte maatregelen ligt, achten wij een dergelijke voorlichting op dit moment niet opportuun.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TERSTOND
TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken
Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Definitieve Kamerbrief 'Versterking van de aanpak van dividendstripping'

Datum
29 juni 2022

Notanummer
2022-0000179804

Bijlagen
3

Aanleiding

In een notitie van 8 juni 2022 hebben wij u geadviseerd om vóór het zomerreces een brief naar de Tweede Kamer te sturen over de internetconsultatie van het document 'Mogelijkheden versterking maatregelen ter voorkoming van dividendstripping' (**bijlage 1**). Daarmee voldoet u aan de toezegging van uw ambtsvoorganger om de kamer na afloop van de internetconsultatie nader te informeren. Bovendien is ook in de planningsbrief die recent naar de Kamer is gegaan aangekondigd dat deze brief in juli aan de Kamer zou worden aangeboden. De versturing van de Kamerbrief voor het zomerreces blijkt niet haalbaar. Wij stellen daarom nu voor om de brief aan het begin van het zomerreces te versturen. In dat kader vragen wij u in deze notitie akkoord te gaan met het versturen van bijgaande Kamerbrief (**bijlage 2**) ter behandeling in de MR van vrijdag 15 juli 2022. Daarnaast vragen wij u het daarvoor vereiste aanbiedingsformulier te ondertekenen (**bijlage 3**). Tot slot verzoeken wij u om de Kamerbrief zelf te ondertekenen.

02.07.22

Akkoord
Mlk

Beslispunten

1. Wij adviseren u akkoord te gaan met het verzenden van de bijgaande Kamerbrief 'Versterking van de aanpak van dividendstripping' (**bijlage 2**) voor de behandeling in de MR van 15 juli 2022.
2. Indien u akkoord bent, verzoeken wij u het aanbiedingsformulier (**bijlage 3**) te ondertekenen.
3. Tot slot verzoeken wij u om de bijgaande Kamerbrief (**bijlage 2**) te ondertekenen, zodat wij na akkoord in de MR van 15 juli 2022 over kunnen gaan tot een spoedige verzending. Mocht deze behandeling tot aanpassingen leiden, dat zullen wij een aangepaste Kamerbrief ter ondertekening aanbieden.

Kernpunten

- In een nota van 8 juni 2022 (**bijlage 1**) hebben wij u een concept-Kamerbrief voorgelegd en toegelicht hoe deze concept-Kamerbrief is opgebouwd. Daarnaast hebben wij u geadviseerd om de Kamerbrief voor het zomerreces naar de Tweede Kamer te sturen.
- Naar aanleiding daarvan hebben wij van u geen commentaar ontvangen.
- Wij leggen u daarom door middel van deze notitie een definitieve versie van de Kamerbrief ter akkoord voor.

- Deze versie van de Kamerbrief is nog op enkele punten aangevuld en aangescherpt ten opzichte van de versie van de brief die u bij de notitie van 8 juni 2022 heeft ontvangen.
- Tegelijkertijd is de concept-Kamerbrief van 8 juni 2022 (interdepartementaal) afgestemd met EZK en AZ. Deze afstemming heeft niet geleid tot aanpassingen.
- Gelet op de wens (en de planningsbrief) om de brief voor het zomerreces naar de Tweede Kamer te versturen, hebben wij een tijd geleden met EZK en AZ de optie besproken om deze Kamerbrief direct door u naar de Kamer te laten versturen, zonder ommekomst van behandeling in de MR of de onderraden (de brief bevat immers nog handelingsperspectief). Concreet zou dit betekenen dat de brief, nadat u heeft getekend voor akkoord, direct zou worden verstuurd naar de Tweede Kamer.
- AZ is echter thans van mening dat de Kamerbrief ter behandeling moet worden aangeboden aan de MR. Om de hiervoor besproken planning (begin zomerreces) te kunnen realiseren, hebben wij met AZ afgesproken dat de Kamerbrief direct zal worden verstuurd naar de MR van 15 juli 2022 (zonder behandeling in CFEI en RFEI).
- Daarna kan de brief – bij wijze van uitzondering op de regel dat geen brieven tijdens het zomerreces worden verstuurd – worden aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Tot slot merken wij op dat u naar aanleiding van de nota van 8 juni heeft gevraagd wat de status is van de cassatiezaak met nummer 20/01884 (A-G Wattel heeft op 28 januari 2021 al geconcludeerd, ECLI:NL:PHR:2021:79). Volgens het cassatieteam wordt het arrest naar verwachting op 19 augustus 2022 gewezen. Dit is echter onzeker. De definitieve datum zal pas een week van tevoren worden gecommuniceerd. U zult daarover nader worden geïnformeerd door het cassatieteam.

Communicatie
Omtrent het onderwerp dividendstripping is veel media-aandacht. De verwachting is dat deze brief ook gepaard zal gaan met publiciteit. Voorstel is de brief te begeleiden met een persbericht.

Politiek/bestuurlijke context
Uw ambtsvoorganger heeft bij de behandeling van het Belastingplan 2022 toegezegd om de Kamer na afloop van de internetconsultatie daarover nader te informeren.[1] Met deze brief komt u aan deze toezegging tegemoet.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

[1] Handelingen II 2021/22, nr. 20, item 7.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Wettelijke grondslag gedeformaliseerd werken

Datum
29 september 2022

Notanummer
2022-0000239370

Bijlagen
1. Uitgebreide toelichting sysl
2. Nota Voorjaarsbesluitvorm
3. Nota FVW 2024 juli 2022

11/10/22
Bespreken
Mul

Aanleiding

Bij het huidige gedeformaliseerd werken door de Belastingdienst (ook wel deformalisering genoemd) worden na de voldoening, de afdracht of de vaststelling van de belastingaanslag ingediende (digitale) aangiftebiljetten behandeld overeenkomstig een verzoek om ambtshalve vermindering. Het doel van gedeformaliseerd werken is dat belastingplichtigen eenvoudiger fouten kunnen herstellen. Uit onder andere fiscale jurisprudentie[1] blijkt dat het gedeformaliseerd werken op dit moment geen dragende wettelijke grondslag heeft. Gedurende het jaar bent u meermalen geïnformeerd over de wettelijke grondslag voor gedeformaliseerd werken en heeft u ingestemd om dit wetsvoorstel los te koppelen van FVW 2024.[2] Diverse signalen vanuit de rechtspraak, de literatuur, de praktijk van de Belastingdienst, de Adviescommissie praktische rechtsbescherming (commissie) en de Tweede Kamer geven aanleiding om te overwegen om het formele fiscale systeem uitgebreider aan te passen en naar een nieuw herzieningssysteem over te gaan waarbij de aanslag inkomstenbelasting tot drie jaar na afloop van het belastingjaar eenvoudig kan worden aangepast zonder een beperking van rechtsbescherming.
Echter, volgens de huidige inzichten is IV-technisch het beoogde herzieningssysteem pas inpasbaar per 2028. Er wordt nu nader onderzocht of dit niet eerder kan. Voor het geval dat het pas per 2028 zou kunnen, wordt gewerkt aan een overbruggingsregeling.

Beslispunten

Beslispunt 1a
Wij adviseren u om akkoord te gaan met het uitwerken van een nieuw herzieningssysteem voor in eerste instantie de inkomstenbelasting (met de ambitie voor meer of alle aanslagbelastingen). Gaat u hiermee akkoord?

Beslispunt 1b
Wij adviseren u om akkoord te gaan met het uitwerken van een overbruggingsregeling zodat er -indien het IV-portfolio een belemmering blijft- in

ja
Bespreken
mogelijkheden
herkansing

[1] Onder andere Hoge Raad 11 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1574 en *Hof 's-Hertogenbosch 25 mei 2022*, ECLI:NL:GHSHE:2022:1688.
[2] Dit betrof onder andere de Nota fiscale maatregelen Voorjaarsbesluitvorming van 23 februari 2022 en de Derde Nota Fiscale Verzamelwet 2024 (FVW 2024) van 1 juli 2022 (zie bijlagen). Bij deze nota's bent u geïnformeerd over het feit dat de budgettaire gevolgen van deze maatregel, die samenhangen met de vooralsnog beoogde terugwerkende kracht van nieuwe jurisprudentie die deze maatregel met zich brengt, niet in kaart zijn te brengen.

ieder geval voor de huidige uitvoeringspraktijk een wettelijke grondslag is. Gaat u hiermee akkoord?

Beslispunt 2
Indien u akkoord gaat met beslispunt 1a en 1b, adviseren wij u de Kamer begin november 2022 via een afzonderlijke brief te informeren over het beoogde herzieningssysteem, waarbij ook de koppeling wordt gemaakt met de motie Grinwis. Gaat u hiermee akkoord?

ja, maar eerst 1b bespreken

Beslispunt 3
Wij adviseren u om akkoord te gaan met het begin 2023 (februari 2023) starten van een internetconsultatie voor beide regelingen als één wetgevingspakket alsmede het aanvragen van adviezen bij de adviesorganen en het starten van een burgeronderzoek. Gaat u hiermee akkoord?

akkoord

Kernpunten

- Er is gedurende het jaar gewerkt aan een beleidsverkenning voor een dragende wettelijke grondslag voor gedeformaliseerd werken waarmee zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst geholpen zijn. Dit heeft geleid tot het voorstel van een nieuw herzieningssysteem, vooralsnog genaamd 'systeem drie plus vijf' (zie de bijlage voor een uitgebreide uitwerking van dit systeem).
- Mede wegens de doelgroep van het advies van de commissie Praktische Rechtsbescherming (burgers en kleine ondernemers) is het nieuwe systeem vooralsnog uitgewerkt voor alleen de inkomstenbelasting. Hoewel het vervolg van deze nota ook dat uitgangspunt hanteert, zou het nieuwe systeem (met bepaalde aanvullingen) wat ons betreft ook toepasbaar kunnen zijn bij andere aanslagbelastingen en aangiftebelastingen. In ieder geval wordt de toepasbaarheid van het nieuwe systeem bij meer of alle aanslagbelastingen (waaronder de vennootschapsbelasting) onderzocht. Ook vanuit uitvoeringsperspectief bestaat er behoefte aan een toekomstbestendige wettelijke oplossing voor meerdere rijksbelastingen.
- In de kern houdt het voor te stellen nieuwe systeem het volgende in:
  - In plaats van dat een aanslag inkomstenbelasting voor bezwaar vatbaar is, kan de aanslag eenvoudig op verzoek van de belastingplichtige worden herzien.
  - Een verzoek tot herziening wordt gedeformaliseerd behandeld en bij (gedeeltelijke) afwijzing van het verzoek staat wel bezwaar en beroep open. Hierbij gelden de reguliere termijnen en waarborgen van het algemene bestuursrecht.
  - Het formele systeem van bezwaar en beroep wordt hiermee beter toegespitst op een daadwerkelijk geschil. Bij een duidelijk geschil zal het nieuwe systeem ook een mogelijkheid bevatten om de kwestie eerder aan de belastingrechter voor te kunnen leggen.
  - Om belastingplichtigen ruim de tijd te geven, overeenkomstig het punt van de commissie, is er een herzieningstermijn van drie jaar na afloop van het belastingtijdvak.
  - De herzieningstermijn van drie jaar sluit ook aan bij bekende cijfers uit de praktijk van de Belastingdienst. Uit de cijfers van het

'Eindrapport onderzoek gestructureerde aanvullingen IH'' uit 2020 komt het beeld naar voren dat in het eerste jaar na het belastingtijdvak honderdduizenden aanvullingen op de aangifte worden ingediend, in het tweede jaar betreft dit tienduizenden aanvullingen op de aangifte en in het derde jaar nog duizenden aanvullingen op de aangifte.

- Tijdens de herzieningstermijn van drie jaar staat de aanslag inkomstenbelasting niet onherroepelijk vast. De belastingplichtige kan daardoor bijvoorbeeld vaker een beroep doen op 'nieuwe jurisprudentie' of fiscale faciliteiten claimen die bij de aangifte nog niet zijn toegepast. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het punt van de commissie alsmede de motie Grinwis.
- Indien de massaalbezwaarprocedure box 3 als voorbeeld wordt genomen, zou de herzieningstermijn van drie jaar voor de niet-bezwaarmakers bij een soortgelijke zaak in de toekomst kunnen betekenen dat zij met betrekking tot drie belastingjaren in aanmerking zouden komen voor een herziening van de aanslag.
- De inspecteur kan tijdens de herzieningstermijn ook ambtshalve herzien (herziening zonder voorafgaand verzoek), zowel in het voordeel als in het nadeel van de belastingplichtige. Tegen ambtshalve herziening van de inspecteur staat altijd bezwaar en beroep open.
- Ambtshalve herzien (tot verhoging van de belastingschuld) zal geen wettelijke voorwaarden kennen in tegenstelling tot navordering nu. Wel is de inspecteur gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In beleid kunnen nadere kaders worden vastgelegd, bijvoorbeeld een drempelbedrag aan niet eerder geheven belasting voordat tot herziening over kan worden gegaan.
- Na de herzieningstermijn van drie jaar staat de aanslag en daarmee de belastingschuld onherroepelijk vast. Alleen ingeval van fraude kan de inspecteur na die drie jaar nog vijf jaar de aanslag herzien. Dus na acht jaar na het belastingtijdvak kan de aanslag helemaal niet meer worden herzien. Echter, het uitgangspunt is dat belastingplichtigen die te goeder trouw zijn na drie jaar volledige rechtszekerheid hebben.
- Het systeem drie plus vijf komt in de plaats van het huidige formele systeem. Ambtshalve vermindering en navordering komen te vervallen. Beschikkingen die op het aanslagbiljet vermeld staan, volgen in beginsel hetzelfde nieuwe systeem als de aanslag inkomstenbelasting. Er wordt nader onderzocht of dit systeem passend is voor elke voor bezwaar vatbare beschikking op het aanslagbiljet, bijvoorbeeld de vergrijpboete.

- Wegens de huidige inzichten over de verwerking en de consequenties voor de IV-portfolio moeten we rekening houden met een inwerkingtreding van het nieuwe systeem pas per 2028 (wellicht alleen bij her-prioritering in het IV-portfolio ten koste van een of meer andere maatregelen), wordt ook aan een tijdelijke overbruggingsregeling gewerkt. Met deze overbruggingsregeling wordt een wettelijke grondslag voor het huidige gedeformaliseerd werken geïntroduceerd. Deze overbruggingsregeling zal gelden voor meerdere rijksbelastingen (waaronder de inkomensheffing, de loonheffing en de omzetbelasting). Dat neemt niet weg dat verder in kaart

gebracht wordt wanneer het nieuwe systeem geïmplementeerd kan worden in het IV portfolio.

- Wij adviseren om de overbruggingsregeling niet als 'eindoplossing' te presenteren, omdat de overbruggingsregeling alleen een grondslag geeft voor de huidige uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst en geen verbeteringen met zich brengt voor de rechtsbescherming van de belastingplichtige. Met de overbruggingsregeling wordt onvoldoende of zelfs helemaal niet tegemoetgekomen aan het advies van de commissie en de motie Grinwis.
- Wij adviseren om de overbruggingsregeling en het 'systeem drie plus vijf' nader uit te werken als een gezamenlijk wetsvoorstel/een pakket, waarbij de maatregelen een verschillende inwerkingtredingsdatum zullen hebben. Wij adviseren om het pakket begin 2023 in consulatie te brengen.
- Wij adviseren om de Kamer begin november 2022 met een kamerbrief te informeren over het beoogde herzieningssysteem voor de inkomstenbelasting. Hierbij wordt ook de koppeling gemaakt met de motie Grinwis. Op deze wijze wordt de Kamer meegenomen in de beleidsverkenning en kan eventuele input worden meegenomen richting de internetconsultatie.

Toelichting

Achtergrond gedeformaliseerd werken en aanpassing formeel systeem

Er is een aantal redenen om een wettelijke grondslag te creëren voor gedeformaliseerd werken en een uitgebreide aanpassing van het formeel fiscale systeem te overwegen:

- Stand van de uitvoering 2021 van de Belastingdienst
  In de Stand van de uitvoering staat dat wordt onderzocht of jurisprudentie, praktijk en regelgeving omtrent gedeformaliseerd werken overeenstemmen. Op grond van onder andere fiscale jurisprudentie en fiscale literatuur kan worden geconcludeerd dat er nu geen dragende wettelijke grondslag is.
- Het advies van de commissie en het rapport 'Burgers beter beschermd'[3]
  Het door de commissie genoemde punt inzake het eenvoudig herstellen van foutjes sluit goed aan bij het gedeformaliseerd werken. Dit heeft vooral betrekking op de inkomstenbelasting. Verder vraagt de commissie onder andere aandacht voor de bezwaartermijn die volgens de commissie vaak te kort is om rechtsbescherming te verkrijgen. De commissie merkt hierbij op dat ambtshalve vermindering wegens de langere termijn soms soelaas kan bieden, maar dat daarbij wel diverse voorwaarden gelden.
- Toezegging aan Kamerlid Omtzigt
  Aan Kamerlid Omtzigt is toegezegd om een verkenning te doen naar deformalisering van het aangifteproces en daar de Kamer over te informeren.
- Nota naar aanleiding van het verslag FVW 2023 (NNAV FVW 2023)
  Veel vragen van Kamerlid Omtzigt hebben een koppeling met gedeformaliseerd werken. Dit is logisch omdat de voorgestelde wijziging van de AWR in FVW 2023 ook deels ziet op de situatie dat een (digitaal) aangiftebiljet wordt ingediend tijdens de bezwaartermijn. In reactie op

[3] Kamerstukken II, 31 066, nr. 820, bijlage 1.

vragen van Kamerlid Omtzigt is in de NNAV FVW 2023 aangegeven dat de wettelijke basis voor het gedeformaliseerd werken verbeterd kan worden en het kabinet voor het einde van het jaar een internetconsultatie tracht te starten.

- De motie Grinwis[4]
  Hoewel de motie Grinwis formeel ziet op de massaalbezwaarprocedure en de positie van de niet-bezwaarmakers, kan de motie worden geplaatst in een meer algemene roep om burgers meer rechtsbescherming te bieden.
- Begeleidende brief Belastingplan 2023 (BP2023)
  In de brief bij BP2023 is opgenomen dat de tegemoetkoming aan motie Grinwis mogelijk kan worden gevonden in het wetsvoorstel voor deformalisering. In de brief is toegezegd dat de Kamer voor het einde van het jaar opnieuw wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek naar deformalisering en daarmee ook de verbeteringen voor de massaalbezwaarprocedure.

Risico's gedeformaliseerd werken zonder dragende grondslag

- Hoewel de Belastingdienst (digitale) aangiftebiljetten, die worden ingediend nadat de aanslag is vastgesteld, behandelt als verzoeken om ambtshalve vermindering, heeft de belastingrechter bevestigd dat dit formeel-juridisch bezwaarschriften zijn. Wanneer deze bezwaarschriften niet overeenkomstig de wettelijke regels van bezwaar worden behandeld, ontstaan er juridische risico's voor de Belastingdienst.
- Dit heeft zich onder andere geuit in het verschuldigd worden van een dwangsom omdat niet tijdig uitspraak op bezwaar was gedaan en het niet kunnen navorderen wegens het ontbreken van een nieuw feit.[5] Het ontbreken van een nieuw feit hangt samen met de werkwijze van de Belastingdienst dat een verzoek om ambtshalve vermindering (een aangifte) marginaal wordt beoordeeld.
- Ook in de fiscale literatuur is er veel kritiek op het gedeformaliseerd werken en het ontbreken van een wettelijke grondslag daartoe.
- Ondanks deze mismatch tussen uitvoering en regelgeving, werkt het gedeformaliseerd werken in de praktijk in de regel goed voor zowel de Belastingdienst als voor belastingplichtigen. Voornoemde juridische risico's zijn dan ook tot op heden beperkt gebleven, mede omdat de Belastingdienst doorgaans bij een ingebrekestelling snel uitspraak op bezwaar doet.
- Andere risico's zien op imagoschade en politieke onvrede. Hoewel gedeformaliseerd werken in de regel goed gaat, blijft het een feit dat de Belastingdienst met gedeformaliseerd werken nu niet volledig werkt overeenkomstig de wet.

Verschillende denkrichtingen

- Er zijn verschillende denkrichtingen mogelijk. Een optie is om te stoppen met gedeformaliseerd werken en volledig terug te keren naar het behandelen van elk bericht als een bezwaar. Hiermee gaan echter gedane investeringen verloren, zullen de gevolgen voor de uitvoering groot zijn en wordt niet voldaan aan het advies van de commissie.

[4] Kamerstukken II, 2021/22, 32140, nr. 114.
[5] Hoge Raad 11 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1574 en *Hof 's-Hertogenbosch 25 mei 2022*, ECLI:NL:GHSHE:2022:1688.

- Een andere denkrichting is het toevoegen van een herzieningsjaar aan het bestaande systeem op het moment waar nu bezwaar mogelijk is. Bij deze denkrichting kan een jaar lang na dagtekening van de aanslag inkomstenbelasting een verzoek tot herziening worden gedaan. Bij afwijzing van dat verzoek staat bezwaar en beroep open. De denkrichting herzieningsjaar is vooralsnog afgevallen omdat bestaande juridische en uitvoeringstechnische complexiteit wordt vergroot.
- De meeste brede denkrichting, 'systeem drie plus vijf', is een volledig nieuw formeelrechtelijk herzieningssysteem (nieuwe systeem) op grond waarvan een eerder vastgestelde aanslag eenvoudig en gedeformaliseerd kan worden aangepast.
- Voor de inkomstenbelasting is aangevangen om dit nieuwe systeem in een concept-wetsvoorstel uit te werken. Bij de uitgebreide toelichting in de bijlage zal dan ook met name het nieuwe systeem vanuit het oogpunt van de inkomstenbelasting nader worden weergegeven.
- Het nieuwe systeem wordt echter, met mogelijke aanvullingen/wijzigingen, ook in beginsel toepasbaar geacht bij aangiftebelastingen zoals de omzetbelasting en de loonbelasting en andere aanslagbelastingen zoals de vennootschapsbelasting. Wij adviseren om te starten met de inkomstenbelasting, omdat deze rijksbelasting het meest aansluit bij de doelgroep van het advies van de commissie en de motie Grinwis. Het nieuwe systeem brengt grote veranderingen met zich ten opzichte van het huidige systeem. Het is verstandig om een nieuw systeem te beperken tot één rijksbelasting zodat de werking ervan goed kan worden geanalyseerd voordat dit ook gaat gelden voor andere rijksbelastingen. Wel bestaat reeds de ambitie om het nieuwe systeem ook toe te passen bij meer of alle aanslagbelastingen. Deze optie wordt onderzocht.

Budgettaire gevolgen systeem drie plus vijf

- De budgettaire gevolgen van systeem drie plus vijf zullen voornamelijk gekoppeld zijn aan de terugwerkende kracht van nieuwe jurisprudentie binnen de herzieningstermijn van drie jaar. Het box 3-arrest is een goed voorbeeld van de mogelijke grote gevolgen daarvan. De budgettaire gevolgen kunnen wegens de onvoorspelbaarheid van (de inhoud van) nieuwe jurisprudentie niet in kaart worden gebracht.
- Verder kan worden opgemerkt dat de verkorting van de termijn van 5 jaar (ambtshalve vermindering) naar drie jaar (voorgestelde herzieningstermijn) mogelijk de budgettaire gevolgen weer beperken.

Overbruggingsregeling

- Wegens de huidige beperkte IV-capaciteit wordt ook aan een tijdelijke overbruggingsregeling gewerkt. Met deze overbruggingsregeling wordt een wettelijke grondslag voor gedeformaliseerd werken geïntroduceerd, zodat de Belastingdienst voor in ieder geval de inkomensheffing, de loonheffing en de omzetbelasting door kan gaan met een in de regel goed werkend proces.
- Bij deze tijdelijke overbruggingsregeling dient ook de (praktische) rechtsbescherming voldoende geborgd te worden.

- Op dit moment is de voornaamste denkrichting dat een (digitaal) aangiftebiljet wettelijk niet langer als bezwaar wordt gekwalificeerd. Dit zal ook gelden voor bepaalde (bestaande), mogelijk alleen digitale, berichten waarin of waarmee de belastingplichtige expliciet kenbaar heeft gemaakt een verzoek tot ambtshalve vermindering te willen indienen en geen bezwaar.
- Met deze denkrichting wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige praktijk van de Belastingdienst. De denkrichting zal de huidige uitvoering een wettelijke grondslag geven. Voorts doet deze denkrichting de minste afbreuk aan het huidige formeelrechtelijke stelsel waarbij laagdrempelig bezwaar kan worden gemaakt.
- De voornaamste denkrichting heeft als nadeel dat het een beperkte oplossing is. Risico's ten aanzien van bijvoorbeeld het niet kunnen navorderen wegens het ontbreken van een nieuw feit of geen omkering van de bewijslast bij het automatisch volgen van een (bewust) onjuist verzoek tot ambtshalve vermindering in de vorm van een aangiftebiljet blijven bestaan. Deze risico's lijken overigens beperkt. Uit het 'Eindrapport onderzoek gestructureerde aanvullingen IH' blijkt dat niet kan worden verondersteld dat burgers willens en wetens een aanvulling doen om onterecht belastingvoordeel te behalen. Bij het nieuwe systeem worden deze (beperkte) risico's verder verkleind.
- Verder kan op de voornaamste denkrichting kritiek ontstaan. Het is voornamelijk een oplossing voor de Belastingdienst. Er wordt geen dan wel onvoldoende rekening gehouden met het advies van de commissie en de motie Grinswis. De rechtsbescherming van de belastingplichtige is namelijk beperkter bij een (ondoordachte) keuze voor een verzoek om ambtshalve vermindering/het indienen van een aangiftebiljet. De burger heeft in dit geval bij het vervolg van de bezwaar- en beroepsprocedure minder juridische mogelijkheden wegens de voorwaarden van ambtshalve vermindering.
- In samenwerking met de Belastingdienst wordt nader onderzocht op welke wijze de nadelen voor de belastingplichtige kunnen worden beperkt. Dit kan mogelijk in de uitvoering of eventueel met aanvullende wetgeving worden geregeld. Doenvermogen, burgerperspectief en (praktische) rechtsbescherming zijn hierbij de belangrijkste aspecten.

Uitgebreide consultatie systeem drie plus vijf

- Wij adviseren u om het pakket van de overbruggingsregeling en het 'systeem drie plus vijf' begin 2023 te consulteren via een internetconsultatie.
- Gezien de gevolgen voor de burger van met name het nieuwe systeem, wordt getracht gelijktijdig een burgeronderzoek te starten.
- Voorts zal advies worden gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk.

Gevolgen voor de inkomensafhankelijke regelingen en andere overheidsregelingen

- Het systeem drie plus vijf heeft tot gevolg dat binnen de herzieningstermijn van drie jaar de aanslag eenvoudiger en op meer gronden kan worden aangepast.

- Een aanpassing van de aanslag inkomstenbelasting heeft ook doorwerking naar de inkomensafhankelijke regelingen en andere overheidsregelingen die gebruikmaken van de fiscale inkomensgegevens.
- Het is echter niet duidelijk of het systeem drie plus vijf grote veranderingen met zich brengt voor deze regelingen. Immers, op grond van bezwaar, ambtshalve vermindering en navordering bestaan nu ook mogelijkheden om de aanslag inkomstenbelasting tijdens een lange termijn aan te passen. Hoewel ambtshalve vermindering en navordering wel voorwaarden kennen, hebben deze mogelijkheden nu ook een langere termijn van vijf jaar (in vergelijking met de beoogde herzieningstermijn van drie jaar).

Communicatie

Wij adviseren om de Kamer begin november 2022 te informeren over het beoogde herzieningssysteem voor de inkomstenbelasting. In de brief wordt ook de koppeling gemaakt met de motie Grinwis.

Politiek/bestuurlijke context

Deze nota ziet mede op de motie Grinwis. Met het beoogde nieuwe systeem voor de inkomstenbelasting wordt ook tegemoetgekomen aan deze motie.

Tijdens de beoogde herzieningstermijn van drie jaar staat de aanslag inkomstenbelasting namelijk niet onherroepelijk vast. De belastingplichtige kan daardoor bijvoorbeeld vaker een beroep doen op 'nieuwe jurisprudentie'. Indien de massaalbezwaarprocedure box 3 als voorbeeld wordt genomen, zou de herzieningstermijn van drie jaar voor de niet-bezwaarmakers bij een soortgelijke zaak in de toekomst kunnen betekenen dat zij met betrekking tot drie belastingjaren in aanmerking zouden komen voor een herziening van de aanslag.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

→ duidelijke uitleg wat de gevolgen voor de inkomensafhankelijke regelingen!

2021 - 3 = 2018
2022 - 3 = 2019

graag een duidelijke en toegankelijke stroomschema zo'n

Bijlage 1

Nadere toelichting 'systeem drie plus vijf'

- Kern van het nieuwe systeem is dat in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen een wettelijke mogelijkheid gecreëerd wordt tot herziening van de (definitieve) aanslag IH, zowel in het voordeel als in het nadeel van de belanghebbende. Het nieuwe systeem komt in plaats van het huidige systeem van bezwaar tegen de aanslag, ambtshalve vermindering en navordering.
- De vaststelling van de belastingschuld verloopt bij het nieuwe systeem als volgt. Na de aangifte legt de inspecteur een aanslag op. Na het indienen van de aangifte wordt geen voorlopige aanslag meer opgelegd (het opleggen van een voorlopige aanslag tot het moment van het indienen van de aangifte blijft dus mogelijk). Achtergrond hiervan is onder andere dat het karakter van de voorlopige aanslag bij het nieuwe systeem meer in het teken komt te staan om *gedurende het belastingjaar* belasting vooruit te kunnen betalen dan wel terug te ontvangen. Hiermee worden onder andere procedures over de voorlopige aanslag (en juridische complexiteit ten opzichte van de aanslag als gevolg daarvan) beperkt dan wel voorkomen.
- De inspecteur behoudt bij het nieuwe systeem de mogelijkheid om bij de aanslagoplegging reeds af te wijken van de aangifte. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel blijft de inspecteur gehouden om bij de aanslag rekening te houden met de voor hem bekende feiten en omstandigheden. Echter, omdat ambtshalve herziening binnen de reguliere herzieningstermijn in beginsel geen voorwaarden kent, kan met het nieuwe systeem vanuit juridisch oogpunt eerder tot oplegging van de aanslag over worden gegaan. Dit kan met zich brengen dat huidige selectiecriteria van aangiften kunnen worden aangepast. Dit vergt nader onderzoek in de uitvoering.
- Wegens de beoogde aanpassing van het karakter van de voorlopige aanslag, zal het nieuwe systeem ook aanvullingen kennen op het huidige herzieningssysteem van de voorlopige aanslag. Deze aanvullingen zullen in het teken staan van verdere vereenvoudiging en voorkoming van procedures.
- De herzieningstermijn van de aanslag is gelijk aan de aanslagtermijn; herziening is mogelijk tot drie jaar na het belastingjaar. Ingeval de aanslag wordt vastgesteld tegen het einde van de aanslagtermijn, geldt een minimale herzieningstermijn van zes maanden.
- Bij een regulier proces waarbij de aangifte vóór 1 mei na afloop van het belastingjaar wordt ingediend en enkele maanden daarna de aanslag wordt vastgesteld, heeft de belastingplichtige circa 2,5 jaar om zijn aanslag eenvoudig met een verzoek te herzien. Met deze ruime termijn wordt tegemoetgekomen aan een van de adviespunten van de commissie.
- De huidige praktijk laat ook zien dat belastingplichtigen nog een aantal jaar na afloop van het belastingtijdvak opnieuw (digitale) aangiftebiljetten indienen. Uit de cijfers van het 'Eindrapport onderzoek gestructureerde aanvullingen IH' uit 2020 komt het beeld naar voren dat in het eerste jaar na het belastingtijdvak honderdduizenden aanvullingen op de aangifte worden ingediend, in het tweede jaar tienduizenden en in het derde jaar nog duizenden.
- Alle berichten van de belastingplichtige, waaronder (digitale) aangiftebiljetten, worden met de beoogde wetswijziging niet langer als bezwaar doch als een verzoek tot herziening aangemerkt. De indiening van het verzoek is laagdrempelig. De behandeling van het verzoek vindt gedeformaliseerd plaats. Wel gelden bepaalde formele regelingen, zoals een wettelijke beslistermijn, om de rechtsbescherming voldoende te borgen. Wegens het gedeformaliseerde karakter van herziening en de eenvoudige mogelijkheid voor de belastingplichtige om de aanslag te kunnen aanpassen, wordt overwogen om proceskostenvergoedingen bij de herzieningsfase niet van toepassing te laten zijn. Bij bezwaar en beroep blijven proceskostenvergoedingen wel van toepassing.
- Ingeval een verzoek tot herziening tot op de euro wordt gevolgd, is er geen geschil. De belastingplichtige krijgt waar hij om verzoekt en daarmee is zijn verzoek correct afgerond. Meerdere verzoeken tijdens de herzieningstermijn van drie jaar zijn mogelijk.
- Tijdens de herzieningstermijn staat de aanslag niet onherroepelijk vast wat maakt dat de belastingplichtige zich (alsnog) kan beroepen op bijvoorbeeld nieuwe jurisprudentie die en

beleid dat in zijn voordeel tijdens de herzieningstermijn is gewezen/vastgesteld. Nieuwe jurisprudentie en nieuw beleid hebben hiermee feitelijk terugwerkende kracht. Ook kan de belastingplichtige tijdens de herzieningstermijn alsnog een bij de aangifte vergeten fiscale faciliteit toepassen via een verzoek tot herziening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een andere verdeling tussen fiscale partners of het toepassen van de investeringsaftrek. Deze volledige mogelijkheid voor de belastingplichtige sluit ook goed aan bij het advies van de commissie.

- Met het alsnog kunnen beroepen op 'nieuwe jurisprudentie' wordt ook tegemoetgekomen aan de motie Grinwis. Indien de massaalbezwaarprocedure box 3 als voorbeeld wordt genomen, zou de herzieningstermijn van drie jaar voor de niet-bezwaarmakers kunnen betekenen dat zij met betrekking tot drie belastingjaren in aanmerking zouden komen voor een herziening van de aanslag.
- Ingeval een verzoek tot herziening geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen (1 euro afwijking is voldoende), stelt de inspecteur dit vast bij een voor bezwaar vatbare beschikking. Uitgangspunt is dus dat formele rechtsbescherming van bezwaar en beroep pas nodig is en uiteraard wordt geboden bij de aanwezigheid van een geschil.
- Het formele systeem van bezwaar en beroep wordt hiermee beter toegespitst op een daadwerkelijk geschil. Bij een duidelijk geschil zal het nieuwe systeem ook een mogelijkheid bevatten om de kwestie eerder aan de belastingrechter voor te kunnen leggen. Overeenkomstig de huidige wettelijke regeling[1] wordt gedacht aan het kunnen overslaan van herziening en bezwaar indien zowel de belastingplichtige als de inspecteur van de Belastingdienst dit wenselijk achten.
- Ook kan de inspecteur tijdens de herzieningstermijn van drie jaar zowel in het voordeel als in het nadeel van de belastingplichtige de aanslag ambtshalve (zonder voorafgaand verzoek) herzien. Aan herziening in het nadeel van de belastingplichtige zijn geen voorwaarden verbonden in tegenstelling tot navordering nu. De herzieningsmogelijkheid maakt een correcte vaststelling van de juiste belastingschuld voor beide partijen dus eenvoudiger.
- Er zou gesteld kunnen worden dat het afschaffen van navordering en daarmee de navorderingsvoorwaarden van bijvoorbeeld een nieuw feit en kwade trouw een verslechtering is voor de rechtsbescherming. Echter, uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat de Belastingdienst in de regel over een nieuw feit beschikt onder andere omdat de inspecteur vaak niet hoeft te twijfelen aan de juistheid van de aangifte. Met andere woorden, navordering is in de praktijk in de regel mogelijk. Vanuit dit juridisch oogpunt kan worden gesteld dat de belastingplichtige niet vaak slechter af zal zijn indien herziening zonder voorwaarden in de plaats komt van navordering.
- Verder staat na afloop van de herzieningstermijn van drie jaar de aanslag onherroepelijk vast. De hoofdregel voor de belastingplichtige en de Belastingdienst zal dus zijn dat na drie jaar na afloop van het belastingjaar de boeken gesloten zijn. De belastingplichtige heeft na drie jaar rechtszekerheid. Dit is een voordeel voor de belastingplichtige ten opzichte van de reguliere navorderingstermijn van vijf jaar. Wel verliest de belastingplichtige twee jaar omdat ambtshalve vermindering van vijf jaar komt te vervallen. Hier staat tegenover dat de voorwaarden van ambtshalve vermindering niet meer gelden bij herziening.
- Voor de inspecteur is er één uitzondering. De inspecteur kan na de herzieningstermijn van drie jaar nog vijf jaar herzien (dus tot maximaal 8 jaar na het belastingjaar) in het nadeel van belanghebbende, als hij aannemelijk maakt dat er sprake is van fraude. Het exacte bewijscriterium van fraude waaraan de inspecteur moet voldoen wordt nog nader onderzocht. Daarbij wordt in ieder geval geen onderscheid gemaakt tussen binnen- en buitenland situaties. Europeesrechtelijke kwetsbaarheden en het verschil van behandeling van fraude binnen en buiten de landsgrenzen worden met het nieuwe systeem opgeheven. Navordering gedurende 12 jaar voor buitenlandse situaties, zoals wij dat nu kennen, is niet meer mogelijk.
- Fraude bij het nieuwe systeem wordt verder beperkt door onder andere maatregelen als de omkering en verzwaring van de bewijslast en bestuurlijke beboeting mogelijk te maken bij een bewezen bewust onjuist verzoek tot herziening. Voornoemde maatregelen die nu

[1] Art. 7:1a Awb.

gelden bij een bewust onjuiste aangifte worden doorgetrokken naar een bewust onjuist verzoek tot herziening.

- Het nieuwe systeem heeft dus zowel voor de belastingplichtige als voor de Belastingdienst voor- en nadelen, maar is vanuit juridisch oogpunt een stuk eenvoudiger, minder kwetsbaar en rechtvaardiger. Ook wordt met het nieuwe systeem opvolging gegeven aan de adviezen van de commissie en de wens van de Kamer.
- Beschikkingen die op het aanslagbiljet vermeld staan, volgen in beginsel hetzelfde nieuwe systeem als bij de aanslag. Er wordt nader onderzocht of dit systeem passend is voor elke voor bezwaar vatbare beschikking op het aanslagbiljet, bijvoorbeeld de vergrijpboete.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE
Aan
de minister van Financiën
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Fiscale maatregelen Voorjaarsbesluitvorming

Datum
23 februari 2022

Notanummer
2022-0000054362

Bijlagen
6

Aanleiding

Dit jaar wordt voor het eerst tijdens de Voorjaarsbesluitvorming ook op hoofdlijnen over de lastenkant besloten. In augustus vindt er dan op basis van de laatste economische cijfers een actualisatie van de besluiten uit het voorjaar plaats. Deze werkwijze is opgenomen in het coalitieakkoord.

Kern

- De nieuwe werkwijze betekent dat de fiscale maatregelen (als los wetsvoorstel of onderdeel van een verzamelwetsvoorstel) met budgettaire consequenties die voor de volgende Voorjaarsbesluitvorming worden ingediend, in deze Voorjaarsbesluitvorming worden meegenomen. We leggen deze maatregelen in deze nota aan u voor. Omdat er voor de 'klimaatmaatregelen' een aanvullend traject is met de betrokken beleidsdepartementen wordt u hierover geïnformeerd door middel van een separate nota die als bijlage is toegevoegd aan deze nota.
- Wij willen u vragen om zo mogelijk vrijdag 11 maart op deze nota m.b.t. de Voorjaarsbesluitvorming te reageren. Er is op deze vrijdag 11 maart een bespreking gepland van 15:00 – 15:30 uur. Daarnaast willen we u vragen om bij voorkeur dinsdag 15 maart op de bijgevoegde "klimaatnota" te reageren.
- We hebben de maatregelen onderverdeeld naar wetstraject. Bij onderdeel 4 wordt het uiteindelijke budgettaire besluit met het dekkingsvoorstel voor de budgettaire gevolgen van de maatregelen in deze nota aan u voorgelegd.
- De Belastingdienst heeft aan de hand van een zogenoemde 'lichte toets' een eerste inschatting gemaakt van de uitvoerbaarheid van deze maatregelen. De eerste inschatting is dat deze maatregelen op zichzelf bezien uitvoerbaar zijn voor de Belastingdienst. Het is op deze termijn echter niet mogelijk om de stapeling van deze maatregelen integraal te wegen. U wordt op een later moment geïnformeerd over de integrale uitvoerbaarheid van de maatregelen uit de onderstaande wetstrajecten. Alle maatregelen in deze nota worden namelijk nog getoetst op uitvoerbaarheid door middel van een uitvoeringstoets.
- Daarnaast treft u hieronder een korte weergave van het proces van de Voorjaarsbesluitvorming.
- Op pagina 3 is een inhoudsopgave opgenomen.

12.03.2022
Akkoord
Mll
m.v.v.
KOR. zie pagina 15/16

→ Wanneer? duidelijke planning maken

Proces voorjaarsbesluitvorming

Activiteit	Moment
Nota Voorjaarsbesluitvorming fiscale maatregelen in tas	Donderdag 10 maart
Bespreking met bewindspersonen	Vrijdag 11 maart
Koopkrachtbeeld in Vierhoek	Dinsdag 15 maart
Klimaat in ambtelijk klimaatoverleg	Woensdag 16 maart
Klimaat in politiek klimaatoverleg	Vrijdag 18 maart
Volledige fiscale nota in Vierhoek	Dinsdag 22 maart
Streven naar afronding fiscale nota in Vierhoek	Dinsdag 29 maart
Eventuele uitloop besluitvorming	April

Belastingplan 2023

De maatregelen voor de Voorjaarsbesluitvorming betreffen hoofdzakelijk maatregelen die zullen landen in het pakket Belastingplan 2023. Deze maatregelen komen grotendeels voort uit het coalitieakkoord en daarvan heeft u eerder een overzicht ontvangen. Deze maatregelen worden automatisch meegenomen in de Voorjaarsbesluitvorming. We vragen in deze nota ook uw akkoord voor het meenemen van enkele los van het coalitieakkoord staande fiscale maatregelen in de Voorjaarsbesluitvorming.

Fiscale verzamelwet 2024

In deze nota stellen wij voor een aantal budgettair relevante maatregelen die los van het coalitieakkoord zijn opgekomen op te nemen in de *Fiscale verzamelwet 2024* en deze maatregelen te laten meelopen in de Voorjaarsbesluitvorming dit jaar. Deze maatregelen treden per 1 januari 2024 in werking. Het meelopen van deze maatregelen in de Voorjaarsbesluitvorming dit jaar is van belang omdat de behandeling van het wetsvoorstel in de Ministerraad eind 2022 is voorzien. De indiening is begin 2023 voorzien. Zowel de behandeling in de MR als de indiening vinden daarmee plaats voor de voorjaarsbesluitvorming van 2023. U ontvangt binnenkort een separate nota over de *Fiscale verzamelwet 2024*. In die nota worden de niet-budgettaire relevante maatregelen voorgelegd.

Overige maatregelen

Naast de maatregelen die landen in het *pakket Belastingplan 2023* of de *Fiscale verzamelwet 2024* wordt in dit onderdeel aandacht besteed aan fiscale maatregelen of wetsvoorstellen die daarbuiten vallen.

*Overzicht budgettaire gevolgen m.b.t. maatregelen in deze nota**

	Tabel 1: overzicht te dekken lasten				
Beslispunt	**In euro mln (+/+ = saldoverbeterend/ Lastenverzwarend)**	**2023**	**2024**	**2025**	**Struct**
1	BTW-nultarief op zonnepanelen	-28	-28	-28	-28
2	Rechterlijke uitspraak mbt btw-tarief op lachgas	Derving 0,5 mln tot 1,5 mln			
2	Herstelwetgeving lachgas	Opbrengst 0,5 tot 1,5 mln			
3	Codificatie Leefvervoer verstrekt vanuit UWV	-8	-1	-1	-1
4	Periodieke gift loskoppelen van de periodieke uitkering	Tussen + 1 en - 1 mln afhankelijk van vormgeving			
5	Aanpassing Omzetbelasting inzake margeregeling	PM	PM	PM	PM
6	Wijziging afkoop lijfrente bij arbeidsongeschiktheid	0	0	0	
8	Uitbreiding kring van belastingplichtigen frisdrankbelasting (lastenrelevantie wordt nog uitgezocht)	5	5	5	5
9	Richtlijn Kleine ondernemersregeling			-8	-8
geen	Verlagen schenkingsvrijstelling	7	7	7	7
	Totaal te dekken (beleidsmatige) lasten	**-24**	**-17**	**-25**	**-25**

*het gaat om budgettaire gevolgen aan de lastenkant, dit is dus nog exclusief eventuele uitvoeringskosten, die aan de uitgavenkant zitten.

De maatregel "aanpassing invorderingsrente bij verliesverrekening" (beslispunt 7) heeft gevolgen voor de uitgavenkant van de begroting. Het gaat naar verwachting om een beperkte opbrengst (tot € 1 mln.).

Het besluit omtrent de verlaging schenkingsvrijstelling (jubelton) is reeds aan de Kamers gecommuniceerd.

Inhoud

Aanleiding 1
1. PAKKET BELASTINGPLAN 2023 5
Beslispunt 1: BTW-nultarief voor levering en installatie van zonnepanelen (nieuwe maatregel in aanvulling op coalitieakkoord) 5
Beslispunt 2: Reparatie uitspraak lage btw-tarief van toepassing op lachgas (nieuwe maatregel in aanvulling op coalitieakkoord) 9
2. FISCALE VERZAMELWET 2024 11
Beslispunt 3: Codificatie goedkeuring – leefvervoer verstrekt vanuit UWV 11
Beslispunt 4: Periodieke gift loskoppelen van de periodieke uitkering (onzekerheidsvereiste) 11
Beslispunt 5: Aanpassing Omzetbelasting inzake de margeregeling 12
Beslispunt 6: Wijziging afkoop lijfrente bij arbeidsongeschiktheid 12
Beslispunt 7: Aanpassingen invorderingsrente bij verliesverrekening 13
Beslispunt 8: Uitbreiding kring belastingplichtigen frisdrankbelasting 14
Informatiepunt 1: Deformaliserend werken IH en OB 14
3. OVERIGE MAATREGELEN 15
Beslispunt 9: Kleine ondernemersregeling (KOR) 15
4. BUDGETTAIR BESLUIT 16
Beslispunt 10: budgettair besluit 16
Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden 17

1. PAKKET BELASTINGPLAN 2023

Beslispunt 1: BTW-nultarief voor levering en installatie van zonnepanelen (nieuwe maatregel in aanvulling op coalitieakkoord)

Bent u akkoord (onder voorbehoud van budgettaire dekking) met het opnemen in het BP2023 van een wetsvoorstel invoering van een btw-nultarief op de levering en installatie van niet-geïntegreerde zonnepanelen op woningen per 1 januari 2023 (derving 28 mln)?

Bent u akkoord met een onderzoek doen naar een btw-nultarief op de levering en installatie van zonnepanelen op openbare gebouwen en andere gebouwen die worden gebruikt voor activiteiten van algemeen belang en daarbij de brede evaluatie van verlaagde btw-tarieven te betrekken?

Akkoord
Mee

U bent recent geïnformeerd over 'de Btw-tarievenrichtlijn'. Deze richtlijn treedt naar verwachting in de eerste helft van 2022 in werking. Het wordt dan mogelijk om een btw-nultarief toe te passen op de levering en installatie van zonnepanelen op en naast woningen (al dan niet in privébezit), en openbare en andere gebouwen die worden gebruikt voor activiteiten van algemeen belang. Met deze nota informeren wij u over deze mogelijkheid en leggen wij een tweetal beslispunten aan u voor.

Kern

- De levering en de installatie van zonnepanelen is nu belast met 21% btw.
- Het terugvragen van deze btw heeft geleid tot een jaarlijkse toenemende stroom van verzoeken om teruggaaf (inmiddels circa 200.000 per jaar). Dat levert voor particulieren, die in dit kader btw-ondernemer zijn, en de Belastingdienst een bewerkelijke uitvoeringspraktijk op.
- Toepassing van een btw-nultarief voor zonnepanelen op woningen heeft een relatief beperkt effect op de btw-opbrengst, maar leidt tot een substantiële vermindering van administratieve en uitvoeringslasten.
- U wordt daarom geadviseerd een nultarief op zonnepanelen voor woningen in BP23 op te nemen. Dit vergt een budgettaire dekking van € 28 mln[1] per jaar, die nog nader uitgewerkt dient te worden. Het advies is ook in lijn met het initiatief van NL om de mogelijkheid van een nultarief op te nemen in de BTW-tarievenrichtlijn. De TK is hierbij betrokken geweest en voorstander van.
- Bij het advies wordt rekening gehouden met de kritiek van de Algemene Rekenkamer op het bestaan van vele fiscale regelingen. Voor invoering van het nultarief is het toetsingskader fiscale regelingen doorlopen waaruit voorlopig een positieve beoordeling volgt.
- Eventuele uitbreiding van het btw-nultarief naar andere gebouwen dan woningen (bijvoorbeeld ziekenhuizen, scholen, sportverenigingen, ministeries en gemeentehuizen) zal – desgewenst – nog worden onderzocht op noodzaak, afbakeningsproblematiek en derving. Dit onderzoek kan niet vóór BP23 worden voltooid. Geadviseerd wordt bij het overwegen daarvan de evaluatie van verlaagde btw-tarieven te betrekken (voorzien voor eind 2022).

Waarom niet?

[1] Dit bedrag bestaat voor 18 mln uit het wegvallen van het forfait bij aanmelding en voor 10 mln uit het wegvallen van een (in sommige gevallen) aftrekbeperking bij installatie van zonnepanelen door of in opdracht van woningcorporaties en verhuurders op woningen.

- Een ander aandachtspunt is het verschil tussen zonnepanelen die uitsluitend dienen om energie op te wekken (zgn. niet-geïntegreerde zonnepanelen) en producten die daarnaast ook een andere functie hebben: op dit moment voornamelijk dakbedekking met zonnecellen.
- Dakbedekking met zonnecellen zal in de regel niet als zonnepaneel in de zin van de btw-richtlijn kwalificeren door de aanvullende functies (bedekking van het dak) naast het opwekken van stroom. Daarom kan daarop geen btw-nultarief worden toegepast (daarnaast mogen op één product niet meerdere btw-tarieven worden toegepast). Wel blijft voor dakbedekking met zonnecellen het huidige beleid in stand waardoor een deel van de voorbelasting kan worden teruggevraagd.

graag verschil zonnecelle e zonnepanele goed uitwerken.

Toelichting

Algemeen

- Het btw-ondernemerschap leidt tot verplichtingen aan de kant van de particulier, waaronder het aanmelden als ondernemer bij de Belastingdienst, en daarom tot administratieve lasten
- Door middel van specifiek beleid tracht de Belastingdienst de administratieve lasten van particuliere zonnepaneelhouders te verminderen.
- Dit beleid voorkomt echter niet dat zonnepaneelhouders meerdere handelingen moeten verrichten. Het beleid voorkomt ook niet dat bij de Belastingdienst een uitvoeringslast ontstaat. Dit moet nog getoetst worden door middel van een uitvoeringstoets.
- In het verleden zijn veel klachten ontvangen van zonnepaneelhouders. Slechts een deel van de klachten is inmiddels opgelost door het proces en/of beleid aan te passen. De TK (D66 en VVD) zijn hier kritisch over geweest. Het voorgaande kabinet heeft zich in Europees verband ingezet voor de mogelijkheid van een btw-nultarief voor de levering en installatie van zonnepanelen. Uw ambtsvoorganger heeft aangegeven dat het toepassen van een nultarief op zonnepanelen het Nederlandse huidige proces en de administratieve lasten aanzienlijk kan vereenvoudigen.
- Door de introductie van een nultarief drukt geen btw meer op de aanschaf en de installatie van de niet-geïntegreerde zonnepanelen op woningen waardoor er niet langer een teruggaafbelang bestaat bij zonnepaneelhouders.
- Er ontstaan daarnaast geen btw-verplichtingen meer vanwege het terugleveren aan het net voor veel zonnepaneelhouders, door de registratiedrempel van € 1.800 (als men onder die drempel blijft, hoeft men zich voor de btw niet te melden bij de Belastingdienst).

Toelichting lastenverlichting zonnepaneelhouders

- De introductie van een nultarief op de levering en installatie van zonnepanelen op woningen brengt een structurele administratieve-lastenverlichting met zich mee voor zonnepaneelhouders van naar verwachting € 20 mln per jaar.
- Een particulier die zonnepanelen installeert op zijn woning ervaart door het nultarief in combinatie met de registratiedrempel voor kleine ondernemers niet langer btw-druk of verplichtingen.

Toelichting op de uitvoering door de Belastingdienst

- De uitvoeringsprocessen en systemen van de Belastingdienst zijn gericht op de 'echte ondernemer'. Van deze ondernemers wordt een mate van professionaliteit en kennis verwacht, die vaak ontbreekt bij de zonnepaneelhouder. De zonnepaneelhouder voelt zich vaak geen btw-ondernemer maar ziet de teruggaaf als een subsidie.
- Deze systemen en processen sluiten dus niet of niet in voldoende mate aan op de behoefte van de zonnepaneelhouder. Daarom is waar mogelijk afgeweken van het reguliere uitvoeringsproces. Dit uitvoeringsproces blijft echter bewerkelijk voor de Belastingdienst en ingewikkeld voor de gemiddelde zonnepaneelhouder.
- De zonnepaneelhouder heeft niet alleen een toename van het aantal fte's binnen de uitvoering tot gevolg maar zorgt ook voor een toename van de complexiteit bij de Belastingdienst. Dit komt o.a. tot uiting in de toename van het aantal processen, toename van belastingplichtigen en toename van de compliciteit in de ict.
- De Belastingdienst verwacht dat de introductie van een nultarief op niet-geïntegreerde zonnepanelen op woningen een positief effect heeft op de uitvoering (proceshygiëne).
- Het definitieve oordeel over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst (incl. de tijdelijke en structurele gevolgen voor de uitvoeringskosten) zal middels een uitvoeringstoets in kaart gebracht worden.

Toelichting dakbedekking met zonnecellen

- Slechts een beperkt deel van de zonnepaneelhouders kiest voor dakbedekking met zonnecellen. Vermoedelijk zal daar in de toekomst meer gebruik van worden gemaakt, vooral in nieuwbouwwoningen.
- Dakbedekking met zonnecellen heeft een dubbele functie. De functie van zonnepaneel en de functie van dakbedekking. In het huidige regime wordt daarmee rekening gehouden.
- Een eventueel nultarief voor dakbedekking met zonnecellen kan fiscaal technisch niet beperkt worden tot louter de functie van energieopwekking. Het uitgangspunt in de btw is namelijk dat niet twee tarieven op één product of dienst kunnen worden toegepast.
- Dit betekent dat het overheersende product (de dakbedekking) met daarin het daaraan ondergeschikte energieopwekkende deel, onder het nultarief gebracht zou moeten worden. De btw-richtlijn staat het niet toe om dakbedekking onder het btw-nultarief te brengen. Dit is beleidsmatig ook onwenselijk, omdat dan een nultarief van toepassing zou worden op een deel van de kosten van een dak. Dat is niet beoogd en zou het budgettair beslag aanzienlijk verhogen.

Toelichting btw-nultarief op levering en installatie van zonnepanelen op openbare gebouwen

- Een nultarief op levering en installatie van zonnepanelen op openbare en andere gebouwen die worden gebruikt voor activiteiten van algemeen belang (bijvoorbeeld ziekenhuizen, scholen, sportverenigingen, ministeries) is te complex om op korte termijn in het wetsvoorstel mee te nemen, maar kan worden onderzocht voor eventuele invoering op een later moment dan 1 januari 2023.

- Het begrip 'openbare en andere gebouwen die worden gebruikt voor activiteiten van algemeen belang' is (nog) niet gedefinieerd. Dit moet onderzocht worden, alsmede de potentiele derving.
- Scholen, sportverenigingen, ministeries en ziekenhuizen hebben veelal geen of een zeer beperkt btw-aftrekrecht zodat de btw op zonnepanelen voor hen een kostenpost kan vormen.
- Voor gemeenten heeft een nultarief zeer beperkte financiële voordelen omdat die normaliter de btw kunnen claimen via het BTW-compensatiefonds.
- Invoering van een nultarief voor zonnepanelen op openbare gebouwen heeft een wezenlijk andere beleidsdoelstelling dan de nu voorgestelde maatregel, die immers primair is gericht op een reductie van administratieve en uitvoeringslasten.
- Geadviseerd wordt de evaluatie naar verlaagde btw-tarieven (verwachting ultimo 2022) te betrekken bij het onderzoek naar een btw-nultarief op levering en installatie van zonnepanelen op openbare en andere gebouwen.

Toelichting gevolgen bedrijfsleven

- Voor het bedrijfsleven heeft deze maatregel naar verwachting beperkte gevolgen.
- Leveranciers en installateurs van zonnepanelen zullen een btw-nultarief moeten toepassen in plaats van het nu voor hen gebruikelijke tarief van 21%.
- De bewijslast voor het correct toepassen van het btw-nultarief ligt bij de ondernemer die dat tarief toepast.
- De leveranciers en installatiebedrijven (maar ook administratieve dienstverleners die deze service aanbieden) kunnen een geringe omzetdaling ervaren omdat zij niet langer (tegen betaling) de administratieve afhandeling van de zonnepanelen met de Belastingdienst hoeven te regelen.

Toelichting budgettaire aspecten

- De invoering van een btw-nultarief op de aanschaf en installatie van niet-geïntegreerde zonnepanelen op woningen resulteert naar verwachting in een derving van 28 mln.
- Die derving is in hoofdzaak aan de volgende punten toe te schrijven:
    - Het vervallen van de (eenmalige) forfaitaire btw-heffing die particulieren betalen over de levering aan het elektriciteitsnet in het jaar van installatie (derving van 18 mln).
    - Woningcorporaties en andere verhuurders van woningen (veelal btw-vrijgesteld) kunnen straks ook aanspraak maken op het nultarief wanneer zij zonnepanelen (laten) installeren op woningen. Een beperkt gedeelte van de woningcorporaties en andere verhuurders van woningen kan nu de btw op deze kosten niet in aftrek brengen. In die gevallen zorgt de introductie van een btw-nultarief voor een derving. Deze derving wordt voorzichtig geschat op 10 mln.
- De derving is geschat voor het jaar van invoering en kan sterk wisselen afhankelijk van onder meer het jaarlijkse aantal nieuwe installaties door met name particulieren.

Toelichting nieuwe fiscale regeling

- Invoering van het btw-nultarief voor zonnepanelen op woningen betekent een nieuwe fiscale regeling. Hierbij moet in acht genomen worden dat de

Algemene Rekenkamer al vaker en ook recent nog kritiek heeft geuit op het grote aantal fiscale regelingen.

- Toegezegd is dat er beter wordt toegezien op gebruik van het toetsingskader fiscale regelingen bij invoering van nieuwe regelingen (en evaluaties).
- Uit het doorlopen van het toetsingskader volgt voorlopig een positieve beoordeling.

Beslispunt 2: Reparatie uitspraak lage btw-tarief van toepassing op lachgas (nieuwe maatregel in aanvulling op coalitieakkoord)

Bent u akkoord met het in de Voorjaarsbesluitvorming mee laten lopen van de maatregel om een uitspraak over het lage btw-tarief op lachgas te repareren en deze op te nemen in het Belastingplan 2023?

Akkoord MLL

Voorkeur: Wettelijk ingrijpen

- Op basis van een recente gerechtelijke uitspraak is het verlaagde btw-tarief van toepassing op de verkoop van N_2O-capsules (lachgas[2]) voor de bereiding van slagroom. Een ambtsvoorganger van u heeft in een beleidsbesluit het standpunt ingenomen dat lachgascapsules voor de bereiding van slagroom niet opgaan in de slagroom en dat het verlaagde tarief daarom niet van toepassing is. Een gevolg van de uitspraak is dat ook op de verkoop van lachgas voor gebruik als partydrug het verlaagde btw-tarief van toepassing is.
- Na de uitspraak is dat standpunt niet langer houdbaar, wat ruimte geeft aan de verkopers van lachgascapsules om het verlaagde btw-tarief toe te passen. Mede omdat het ministerie van VWS en JenV werken aan een verbod op oneigenlijk gebruik van lachgas door het op lijst II van de Opiumwet te plaatsen, adviseren wij een van de twee volgende beleidsopties, waarbij wetgevend optreden de voorkeur geniet:
  1) Wettelijk regelen dat alle lachgas (zowel capsules als flessen) met uitzondering van medische toepassingen worden uitgesloten van het verlaagde btw-tarief; of
  2) in het bestaande beleidsbesluit de gevolgen van de hofuitspraak verduidelijken met de opmerking dat het verlaagd btw-tarief niet van toepassing is op de levering van flessen met lachgas.
- Wilt u aangeven welke optie uw voorkeur heeft?
- Mocht gekozen worden voor een aanpassing van het beleidsbesluit, heeft dat in tegenstelling tot wettelijk optreden budgettaire effecten. Een eerste inschatting is dat optreden bij beleidsbesluit, rekening houdend met opname van lachgas op de Opiumlijst, een jaarlijks beslag van € 0,5 mln. - € 1,5 mln. heeft (lastenrelevantie wordt nog uitgezocht).

Wettelijk ingrijpen

- Lachgas kan wettelijk worden uitgesloten van het verlaagde btw-tarief, behoudens voor gebruik in de medische sector. Dit is in lijn met het eerder ingenomen beleidsstandpunt.
- Een wettelijke uitsluiting van een product in het kader van de Opiumwet is geen novum. Pootgoed en land- en tuinbouwzaden die producten kunnen

[2] Lachgas kent meerdere toepassingen. Eén daarvan is gebruik als voedingsadditief (nummer E942) dat in de voedingsmiddelenindustrie, de horeca en door thuisbakkers wordt gebruikt om slagroom, of andere voedingswaren mee op te kloppen.

voortbrengen die onder de Opiumwet vallen, worden sinds 1 januari 2016 wettelijk uitgesloten van het lage btw-tarief.

- Voordeel van uitsluiting is dat lachgas als partydrug wordt uitgesloten van het verlaagde btw-tarief. Een gevolg van dit alternatief is dat de verkoop van capsules voor gebruik als voedingsadditief door (een kleine groep) particulieren opnieuw van het lage tarief wordt uitgesloten (dit is wel in overeenstemming met het eerdere beleidsstandpunt, dat door het hof verworpen is).
- Wettelijk ingrijpen treft de horeca niet aangezien deze sector in de regel btw-aftrekrecht heeft.
- Hoewel over de markt voor lachgas(capsules) onvoldoende gegevens beschikbaar zijn, is uit de media en in genoemde hofuitspraak een explosieve stijging van de verkoop van lachgascapsules waarneembaar. Ter illustratie: de omzet van de webshop die procedeerde, steeg in zo'n vier jaar van ongeveer € 90.000 naar € 2.400.000. Het is niet aannemelijk dat een groot deel van de verkochte lachgascapsules voor als voedingsadditief wordt gebruikt.

Beleidsbesluit aanpassen

- Een alternatief voor wettelijk ingrijpen is om in een beleidsbesluit een passage op te nemen die het uitstralingseffect van de uitspraak tracht in te perken.
- Het gevolg daarvan is dat volgens u alleen capsules dan nog onder de reikwijdte van het lage tarief vallen. Flessen lachgas blijven dan volgens u – behoudens voor medische toepassing – buiten de reikwijdte van het verlaagde tarief.
- Groot nadeel daarvan (beleidsbesluit) is dat het verkopen van lachgascapsules (waarvan niet valt uit te sluiten dat die als partydrug worden gebruikt) binnen het bereik van het verlaagde btw-tarief blijft. Daarbij moet worden opgemerkt dat VWS en JenV aan een verbod op oneigenlijk gebruik van lachgas werkt, door het, naar verwachting vanaf medio 2022, op lijst II van de Opiumwet te plaatsen. Lachgascapsules worden alsdan zeer beperkt verhandelbaar. Niet valt uit te sluiten dat na een wijziging van het beleidsbesluit gerechtelijke procedures zullen worden gevoerd door verkopers van lachgas over schending van de fiscale neutraliteit tussen capsules en lachgasflessen. De inspecteur kan en zal stellen dat lachgas in flessen verkocht aan consumenten gezien de hoeveelheid gas niet wordt gebruikt voor normale menselijke consumptie, maar de rechter kan waarde hechten aan het gegeven dat in flessen en capsules hetzelfde product zit.
- Niet is uit te sluiten dat capsules alsnog als partydrug worden gebruikt. Een beleidsmatige scheidslijn aanbrengen op basis van het beoogde gebruik van capsules (voor gastronomische doeleinden vs. als partydrug) is niet uitvoerbaar. Zowel voor de (online) verkoper en de Belastingdienst is immers niet te bepalen voor welk doel de capsules worden of zijn gekocht.
- Bij wettelijk ingrijpen spelen deze risico's niet, omdat dan op alle soorten verpakkingen het algemene tarief van toepassing is.

2. FISCALE VERZAMELWET 2024

Hieronder vindt u de maatregelen waarvan wij voorstellen om die op te nemen in de *Fiscale verzamelwet 2024* met budgettaire consequenties (waardoor ze meegenomen moeten worden in de Voorjaarsbesluitvorming indien u ermee akkoord bent). U ontvangt binnenkort een separate nota voor de maatregelen die wij voorstellen voor de *Fiscale verzamelwet 2024* zonder budgettaire consequenties. In beide nota's betreft het maatregelen die los van het coalitieakkoord opgekomen zijn.

Beslispunt 3: Codificatie goedkeuring – leefvervoer verstrekt vanuit UWV

Bent u akkoord met het opnemen van de codificatie van de fiscale behandeling van leefvervoer verstrekt vanuit het UWV in de Fiscale verzamelwet 2024?

Akkoord
Mk

- Eind vorig jaar heeft uw ambtsvoorganger besloten om een goedkeuring op te nemen voor leefvervoer verstrekt vanuit UWV.
- Leefvervoer omvat het verstrekken van vervoer aan personen met een aandoening. Dit vervoer hebben zij nodig om persoonlijke activiteiten te kunnen uitvoeren en deel te nemen aan de maatschappij. Bijgevoegde nota omvat een uitgebreidere omschrijving van de maatregel.
- De goedkeuring is, vooruitlopend op een wijziging van de Wet IB 2001, opgenomen in het 'Wijzigingsbesluit lijfrente en periodieke uitkeringen' en op 23 december 2021 in werking getreden. Het voorstel is om de wijziging van de Wet IB 2001 op te nemen in de Fiscale verzamelwet 2024.
- Overigens is de goedkeuring opgenomen met het volgende voorbehoud: *Daarbij maak ik wel het voorbehoud dat wanneer het parlement niet akkoord zou gaan met een desbetreffende wetswijziging, deze goedkeuring weer komt te vervallen, onder eerbiediging van tussentijds toegepaste vrijstellingen van periodieke uitkeringen en verstrekkingen inzake leefvervoer vanuit het UWV.*
- De kosten van de maatregel worden geraamd op structureel ongeveer € 1 miljoen per jaar. De maatregel dient met terugwerkende kracht per 1 januari 2016 te worden ingevoerd. Hiermee komt het totale budgettaire beslag op € 8 miljoen in 2023 (jaarlijks € 1 miljoen over de periode 2016 tot en met 2023) en daarna jaarlijks structureel € 1 miljoen. Voor deze maatregel dient dekking te worden gezocht in de voorjaarsbesluitvorming.

Beslispunt 4: Periodieke gift loskoppelen van de periodieke uitkering (onzekerheidsvereiste)

Akkoord
Mk

Bent u akkoord met het opnemen van de maatregel "Periodieke gift loskoppelen van de periodieke uitkering (onzekerheidsvereiste)" in de Fiscale verzamelwet 2024?

- De periodieke gift is een vaste en gelijkmatige periodieke uitkering aan instellingen en verenigingen. Door de koppeling met de periodieke uitkering moet de gift ook aan de voorwaarden van periodieke uitkeringen voldoen, waaronder het onzekerheidsvereiste. Dit leidt tot ongewenste situaties, bijvoorbeeld als de periodieke gift van meerdere levens afhankelijk is en daardoor niet meer voldoet aan het onzekerheidsvereiste.

- Wanneer men niet voldoet aan het onzekerheidsvereiste, kwalificeert de gift niet meer als periodieke gift, maar als gewone gift met de bijbehorende drempel en plafond.
- Daarom wordt voorgesteld art. 6.34 Wet IB 2001 aan te passen om de definitie van een periodieke gift los te koppelen van de periodieke uitkering.

Beslispunt 5: Aanpassing Omzetbelasting inzake de margeregeling

Akkoord MK

Stemt u in met het opnemen van deze maatregel in het "pakket" Fiscale verzamelwet 2024?

- Op basis van de margeregeling hoeft over kunstvoorwerpen in bepaalde gevallen geen btw te worden geheven over de hele prijs (zoals gewoonlijk), maar slechts over de marge die een wederverkoper ontvangt.
- Op basis van de nieuwe richtlijn (die naar verwachting in de loop van de eerste helft van 2022 in werking zal treden) moet in de wet worden geregeld dat de margeregeling door wederverkopers niet mag worden toegepast als deze wederverkoper het kunstvoorwerp heeft ingekocht tegen een verlaagd tarief.
- Voortaan mag de margeregeling alleen nog worden toegepast als de wederverkoper het kunstvoorwerp heeft ingekocht tegen het algemene btw-tarief. E.e.a. moet uiterlijk 1 januari 2025 in de wet zijn aangepast.
- In de nota inzake de btw-tarievenrichtlijn van 2 februari 2022 bent u geïnformeerd over het voorlopige voornemen om de aanpassing van de margeregeling op te nemen in de Fiscale verzamelwet 2024. Bij nader inzien adviseren wij u het als apart wetsvoorstel op te nemen die hetzelfde tijdpad doorloopt als de Fiscale verzamelwet 2024 (een soort "pakket" Fiscale verzamelwet 2024) omdatzuivere implementatie voorschrijft dat in het implementatievoorstel geen andere regels opgenomen worden dan noodzakelijk en dit dus een los wetsvoorstel vergt. → !
- De budgettaire consequenties kunnen nog niet worden geraamd, maar de verwachting is dat deze maatregel een geringe opbrengst oplevert.

Beslispunt 6: Wijziging afkoop lijfrente bij arbeidsongeschiktheid

Akkoord MK

Stemt u in met het omzetten van de maatregel uit het beleidsbesluit in wetgeving waarmee wordt gecodificeerd dat bij afkoop van een lijfrente als gevolg van arbeidsongeschiktheid alleen over het bedrag boven de afkoopgrens revisierente is verschuldigd?

- Als er sprake is van langdurige arbeidsongeschiktheid kan een opgebouwde lijfrente geheel of gedeeltelijk worden afgekocht op grond van artikel 3.133, negende lid, Wet IB 2001. Dit om te voorzien in een inkomen voor de arbeidsongeschikte.
- Er gelden voor deze afkoop wel afkoopgrenzen. Bij overschrijding van deze afkoopgrenzen wordt over het gehele afkoopbedrag inkomstenbelasting en 20% revisierente geheven. In de praktijk bleek dit te hard uit te pakken.

- In een beleidsbesluit is vooruitlopend op wetgeving door uw ambtsvoorganger goedgekeurd dat alleen over het bedrag waarmee de afkoopgrens wordt overschreden revisierente is verschuldigd.
- De uitwerking van de nog benodigde wettelijke aanpassing hiervoor is opgepakt via de pilot wendbaar wetgeven. In deze pilot wordt de uitwerking van wetgeving in de uitvoering door de Belastingdienst helder gemaakt. Uit de pilot kwamen nog een aantal andere (technische) knelpunten naar voren die gedeeltelijk in wetgeving en gedeeltelijk in lagere regelgeving verwerkt dienen te worden. Voor wat betreft de wetgeving gaat het dan om het laten vervallen van de variabele afkoopgrens van artikel 3.133, negende lid, onderdeel c, Wet IB 2001 die in de praktijk lastig vast te stellen blijkt en het wegnemen van een complexiteit bij de berekening van de revisierente als een beroep wordt gedaan op de tegenbewijsregeling. Deze twee vooral technische knelpunten dienen nog preciezer uitgewerkt te worden. In een vervolgbeslisnota wordt u hier verder over geïnformeerd.
- De budgettaire gevolgen zijn naar verwachting verwaarloosbaar (< € 0,5 miljoen).[3]

Beslispunt 7: Aanpassingen invorderingsrente bij verliesverrekening

Stemt u in met het opnemen van hieronder beschreven aanpassingen invorderingsrente bij verliesverrekening in de Fiscale verzamelwet 2024?

- Bij het project Invorderingsrente is discussie ontstaan over de uitleg van artikel 28 Invorderingswet 1990 (IW 1990). Hierbij gaat om de vraag hoe om te gaan met het rekenen van invorderingsrente bij een verliesverrekening. Geconcludeerd is dat artikel 28 IW 1990 momenteel géén grondslag biedt om invorderingsrente te rekenen bij een verliesverrekening en dat er een herrekening van de invorderingsrente moet plaatsvinden wanneer de hoofdsom is verminderd als gevolg van een verliesverrekening.
- In het Belastingplan 2012 is artikel 28 IW 1990 gewijzigd. Voor die wijziging bevatte de bepaling een zesde lid dat wél een grondslag bood om bij een verliesverrekening invorderingsrente in rekening te brengen en waardoor werd voorkomen dat invorderingsrente herrekend moest worden bij een vermindering van de aanslag als gevolg van een verliesverrekening. Uit de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2012 blijkt niet waarom dit lid is komen te vervallen. Dit lijkt géén bewuste keuze te zijn geweest.
- Bij de overschrijding van de betalingstermijn is het gebruikelijk om invorderingsrente in rekening te brengen. Het is derhalve consistent om ook bij een verliesverrekening invorderingsrente te brengen en voorts niet langer invorderingsrente te herrekenen. In navolging hiervan wordt voorgesteld om artikel 28 IW 1990 te wijzigen en het per 1 januari 2013 vervallen zesde lid weer op te nemen in de bepaling.

[3] We hebben dit onderzocht op basis van de aangiften 2017. Het bleek dat in 367 gevallen een lijfrente afgekocht werd met een waarde boven de maximumgrens en een leeftijd onder de AOW-leeftijd. Slechts in een klein deel hiervan zal er sprake zijn van arbeidsongeschiktheid. Het budgettaire belang van de revisierente (20%) zal in die gevallen naar alle waarschijnlijkheid in totaal minder dan € 0,5 miljoen zijn. Dit komt overeen met signalen die wij vanuit de Belastingdienst ontvangen.

Beslispunt 8: Uitbreiding kring belastingplichtigen frisdrankbelasting

Stemt u in met de uitbreiding kring belastingplichtigen frisdrankbelasting en het opnemen van deze maatregel in de Fiscale verzamelwet 2024?

- Artikel 17 van de Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (Wvad) voldoet niet meer aan de huidige tijd door onder andere de online aankopen door particulieren en toelevering vanuit het buitenland. Belastingontwijking neemt hierdoor steeds meer toe.
- De wet beperkt de kring van belastingplichtigen tot degene die de alcoholvrije dranken voorhanden heeft. Voorgesteld wordt om artikel 17 Wvad uit te breiden naar "enige andere persoon die bij het voorhanden hebben ervan betrokken is". Dit sluit aan bij de huidige systematiek van de Wet op de accijns (WA), die in 2010 is geïntroduceerd en heeft geleid tot een meer effectieve fraudeaanpak bij accijnsgoederen.
- De Douane heeft circa 100 ondernemers in het vizier waarbij mogelijk sprake is van fraude met verbruiksbelastingen zonder dat zij de alcoholvrije dranken fysiek voorhanden hebben.
- Naar schatting gaat het hierbij om € 5 miljoen nadeel in verbruiksbelastingen. Met de voorgestelde wijziging kunnen deze ondernemers, wanneer onderzoek naar bijvoorbeeld de financiële administratie aantoont dat er daadwerkelijk sprake is van andere betrokkenheid bij de fraude dan het fysiek voorhanden hebben, beter worden aangepakt.

Informatiepunt 1: Deformaliserend werken IH en OB

Voor het opnemen van de "invoering herzieningstermijn IH/OB en grondslag deformaliserend werken" in de Fvw24 zijn de budgettaire gevolgen op dit moment niet in kaart te brengen. Deze zijn namelijk afhankelijk van eventuele toekomstige onvoorspelbare jurisprudentie. Er is nu daarom geen claim ingediend.

- Kern van het wetsvoorstel zal zijn dat in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een mogelijkheid gecreëerd wordt tot herziening van een belastingaanslag IH/OB en een voldoening OB op aangifte overeenkomstig de aangedragen gegevens van de belanghebbende. Berichten, waaronder schriftelijke berichten, elektronische aangiftebiljetten of negatieve suppleties, worden na de beoogde wetswijziging niet langer als bezwaar, maar als een verzoek tot herziening aangemerkt. Om de burger daartoe voldoende gelegenheid te bieden, wordt een herzieningsperiode van in beginsel een jaar voorgesteld. Dit onder andere naar aanleiding van het rapport van de commissie praktische rechtsbescherming.
- Een herzieningstermijn van een jaar biedt die burger veel meer ruimte dan de huidige bezwaartermijn van zes weken. Cruciaal is verder dat de wetgeving rechtswaarborgen biedt zodat bij een inhoudelijk geschil alsnog toegang tot bezwaar en beroep openstaat.
- Het gaat alleen om een herziening ten voordele van de belanghebbende. De belastingschuld kan dus alleen met herziening verminderd worden. Voor verhoging van de belastingschuld blijven de reguliere regelingen van

navordering en naheffing van toepassing. Na de herzieningsperiode kan de belastingaanslag of de voldoening overeenkomstig de bestaande regels ambtshalve worden verminderd.

- Een belangrijk punt van dit wetsvoorstel zal zijn dat gedurende de herzieningstermijn van een jaar de aanslag formeelrechtelijk niet onherroepelijk zal zijn. Hierdoor kan de belastingplichtige een geslaagd beroep doen op voor hem begunstigende jurisprudentie en beleid die gedurende dat jaar is opgetreden/vastgesteld.
- De budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel hangen voornamelijk aan de terugwerkende kracht van nieuwe jurisprudentie binnen het herzieningsjaar. Het box 3-arrest is een goed voorbeeld inzake de mogelijke grote gevolgen daarvan. De budgettaire gevolgen kunnen wegens de onvoorspelbaarheid van (de inhoud van) nieuwe jurisprudentie op dit moment niet in kaart worden gebracht.

3. OVERIGE MAATREGELEN

Beslispunt 9: Kleine ondernemersregeling (KOR)

Gaat u ermee akkoord het wetsvoorstel implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling mee te nemen in de Voorjaarsbesluitvorming?

- Op grond van de Richtlijn kleineondernemersregeling dient per 1 januari 2025 de nieuwe kleineondernemersregeling (KOR) te worden geïmplementeerd. Het conceptwetsvoorstel 'implementatie richtlijn kleineondernemersregeling' voorziet daarin.
- Zowel de huidige KOR (ingevoerd per 2020) als de nieuwe KOR zijn facultatieve vrijstellingsregelingen, waarbij de opterende kleine ondernemer geen btw hoeft te berekenen over zijn handelingen, maar ook geen recht op aftrek heeft van voorbelasting.
- De belangrijkste wijziging is dat een ondernemer vanaf 2025 de KOR ook kan toepassen in andere lidstaten. Dus bijvoorbeeld de Nederlandse ondernemer in België en de Belgische ondernemer in Nederland. De ondernemer moet zich hiervoor aanmelden in de lidstaat van vestiging.
- Het wetsvoorstel heeft voor de Nederlandse ondernemer die de Nederlandse KOR toepast geen budgettaire gevolgen. Die gevolgen treden op in de andere lidstaten.
- De toepassing van de Nederlandse KOR door kwalificerende buitenlandse ondernemers heeft wel een budgettaire derving. Deze bedraagt € 8 mln. Dekking van de € 8 mln. dient mee te lopen met de huidige voorjaarsbesluitvorming omdat het wetsvoorstel naar verwachting dit jaar naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.
- Dekken via een aanpassing van de omzetdrempel achten wij niet gewenst om de volgende redenen:
    - In 2020 is de KOR aangepast. Uit de evaluatie volgt dat destijds sprake is geweest van een budgetneutrale operatie. Er is in zoverre geen aanleiding de omzetgrens aan te passen.

- De € 8 mln. komt uitsluitend ten goede aan de buitenlandse kleine ondernemer, terwijl een verlaging van die drempel ten laste komt van de Nederlandse ondernemer. De Nederlandse ondernemer zal de implementatie van de richtlijn daardoor als een nadeel ervaren.
- De omzetdrempel van € 20.000 is inmiddels maatschappelijk ingeburgerd en in de praktijk vanwege het afgeronde getal herkenbaar en duidelijk.
- Uit de effectenbeoordeling bij de richtlijn volgt dat de gemiddelde omzetgrens in de Unie ongeveer € 32.000 bedraagt (mediaan is € 30.000). Een verlaging van de omzetgrens leidt tot een verdere afwijking van Europese gemiddelden.
- De KOR heeft primair tot doel de administratieve lasten ten gevolge van btw-verplichtingen te verminderen voor kleine ondernemers. Een (marginale) verlaging van de omzetdrempel (met enkele honderden euro's) verhoogt de administratieve lasten.
- Een verlaging van de omzetdrempel leidt tot een toename van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. De uitvoeringskosten zijn relatief hoog gelet op het beperkte heffingsbelang bij kleine ondernemers.
- Verwacht wordt dat belangenorganisaties voor zowel kleine ondernemers als niet-commerciële sectoren zich tegen een verlaging van de omzetdrempel zullen verzetten.
- EZK zal zich tegen een verlaging verzetten

- Ambtelijk SZW heeft met het oog op arbeidsmarktdoelstellingen gesuggereerd de derving van € 8 mln. wel te dekken door een (marginale) verlaging van de Nederlandse omzetdrempel voor de KOR. De omzetdrempel van de KOR verlagen met het oog op de arbeidsmarkt is niet doeltreffend en niet doelmatig. Het heeft geen aanwijsbaar effect op de arbeidsmarkt.
- Tot uiterlijk 1 januari 2025 is er gelegenheid een dekkingsvoorstel uit te werken.

4. BUDGETTAIR BESLUIT

Beslispunt 10: budgettair besluit

Akkoord MvR

Stemt u in met de inzet om de beleidsmatige lasten (€ 25 mln. struc) als gevolg van de fiscale maatregelen met de extra ontvangsten bij de ODE te dekken? Dit moet dan dinsdag a.s. in de politieke vierhoek worden opgebracht.

- De budgettaire gevolgen van de fiscale maatregelen (hiervoor beschreven onder punt 1, 2 en 3) leiden tot een beperkt meerjarige belasting van het inkomstenkader.
- Het gaat om structurele reeks van € 25 mln. (zie tabel 1: regel Totaal).
- Er is een opbrengst van € 277 mln. uit de ODE-middelen. Deze ODE-middelen zijn nu nog niet elders ingezet. Achtergrond van deze € 277 mln. is dat er een extra tariefsverhoging moet plaatsvinden, omdat er in de tussentijd (gedurende Rutte III) sprake is geweest van grondslagerosie. Volgens de regels van het inkomstenkader is deze herijking lastenrelevant.

- Het is een optie om deze € 277 mln. voor € 25 mln. te gebruiken voor het sluiten van de plaat en de rest voor verlaging van de ODE-tarieven. Alternatief is het volledige bedrag in te zetten voor verlaging van de ODE-tarieven, dan moet er elders dekking worden gevonden voor de € 25 mln. structureel.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Derde nota Fiscale verzamelwet 2024

Datum
1 juli 2022

Notanummer
2022-0000173890

Bijlagen
geen

Aanleiding

Er worden u drie beslispunten en één informatiepunt voorgelegd voor het uitwerken van de Fiscale verzamelwet 2024. Zoals gebruikelijk worden de maatregelen via een uitvoeringstoets nog op uitvoerbaarheid getoetst.

07.02.22
Akkoord

Beslispunt 1: internetconsultatie

Gaat u ermee akkoord om het concept van de Fiscale verzamelwet 2024 ter internetconsultatie aan te bieden?

- Het uitgangspunt voor internetconsultatie is dat wetsvoorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk via internet worden geconsulteerd, tenzij er goede gronden zijn om daarvan af te zien. Dit uitgangspunt is bijvoorbeeld aangestipt bij de behandeling van de Fiscale verzamelwet 2023 in de MR.
- Bij de hiervoor genoemde gronden kan onder andere worden gedacht aan spoedwetgeving, het voorkomen van calculerend gedrag bij fiscale voorstellen of situaties waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel, bijvoorbeeld bij één-op-één-implementatie van Europese regelgeving.
- Wij schatten in dat de maatregelen in de Fiscale verzamelwet 2024 zorgen voor een significante verandering voor de maatschappij en er geen gronden zijn om van consultatie af te zien en adviseren daarom daarvoor wel te kiezen.
- De internetconsultatie duurt 4 weken en vindt plaats van 18 juli tot 15 augustus. De rest van de planning is hieronder schematisch opgenomen.

Stap	Moment
Internetconsultatie	18 juli – 15 augustus 2022
Aanleveren wetgeving voor uitvoeringstoetsen	5 september 2022
Uitvoeringstoetsen afgerond	31 oktober 2022
Adviesaanvraag JenV	Begin november 2022
Behandeling ambtelijk voorportaal	December 2022
Behandeling MR + adviesaanvraag RvS	Januari 2023
Wetsvoorstel met nader rapport indienen	April 2023

Beslispunt 2: herzieningstermijn en grondslag deformaliserend werken IH en OB

Gaat u ermee akkoord om het wetsvoorstel tot invoering van een herzieningstermijn en een grondslag deformaliserend werken bij de IH en de OB los te koppelen van de Fiscale Verzamelwet 2024 en als zelfstandig wetsvoorstel aan te bieden aan de Kamer?

Akkoord

Kern

- U heeft bij de eerste nota voor de Fiscale verzamelwet 2024 ingestemd om bij de IH en de OB een herzieningstermijn en een wettelijke grondslag voor deformaliserend werken voor te stellen.
- Met het wetsvoorstel wordt beoogd de formele en praktische rechtsbescherming bij de IH en de OB te verbeteren. Dit wetsvoorstel is met name voor de IH een belangrijke opvolging van het rapport Burgers Beter Beschermd van de commissie praktische rechtsbescherming.
- Bij het uitwerken van het wetsvoorstel is geconstateerd dat de beoogde regeling veel andere aspecten van het formele belastingrecht raakt. Ook de eerste feedback van de Belastingdienst en de betrokken directies van het ministerie bevestigen dit beeld.
- Dit 'rimpeleffect' van de beoogde regeling zorgt ervoor dat de (technische) inhoud en grootte van het wetsvoorstel dermate omvangrijk zal worden dat niet langer kan worden gesproken van een maatregel die past binnen een fiscale verzamelwet.
- Het is meer passend om de beoogde regeling in een eigen wetsvoorstel op te nemen. Hiermee wordt ook meer tegemoetgekomen aan de wens van de Kamer om wetgeving te spreiden en wetgeving minder aan elkaar te koppelen als een pakket.
- Wel wordt nog steeds beoogd om het wetsvoorstel in werking te laten treden per 1 januari 2024. Gelet op het overvolle IV-portfolio van de Belastingdienst moet nog worden bezien of dit voor beide belastingmiddelen haalbaar is.
- De komende maanden wordt het conceptwetsvoorstel verder uitgewerkt. Hierbij worden ook mogelijke aanvullingen en wijzigingen onderzocht. Er wordt gestreefd naar een internetconsultatie per augustus/september 2022.

Toelichting

- Kern van het wetsvoorstel is dat in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een mogelijkheid gecreëerd wordt tot herziening van de (definitieve) aanslag IH en een voldoening/teruggaafbeschikking en bepaalde naheffingsaanslagen OB overeenkomstig de aangedragen gegevens van de belanghebbende.
- Berichten worden met de beoogde wetswijziging niet langer als bezwaar, maar als een verzoek tot herziening aangemerkt. Om de belastingplichtige daartoe voldoende gelegenheid te bieden, wordt een herzieningsperiode van in beginsel een jaar voorgesteld.
- Een herzieningstermijn van een jaar biedt de belastingplichtige aanzienlijk meer ruimte dan de huidige bezwaartermijn van zes weken. Cruciaal is verder dat de wetgeving rechtswaarborgen biedt zodat bij een inhoudelijk geschil alsnog toegang tot bezwaar en beroep openstaat.
- Omdat een verzoek tot herziening gedeformaliseerd plaats zal vinden, wordt met het wetsvoorstel ook een grondslag gecreëerd voor deformaliserend werken bij de IH en de OB.

- Achtergrond van gedeformaliseerd werken is dat belastingplichtigen eenvoudig fouten kunnen herstellen zonder dat zij te maken krijgen met de formele bezwaarprocedure. Bij gedeformaliseerd werken kunnen veel verzoeken in beginsel automatisch worden behandeld, waarmee bespaard wordt op schaarse capaciteit.
- Op dit moment wordt gedeformaliseerd werken al toegepast door de Belastingdienst en nauwelijks of niet ondersteund met wet- en regelgeving. Dat gedeformaliseerd werken zonder voldoende wettelijke ondersteuning tot risico's kan leiden bleek in het dwangsomarrest.[1] In dit arrest leidde het niet volgen van de formele regels van bezwaar ertoe dat de Belastingdienst een dwangsom verbeurde.
- Bij het uitwerken van het wetsvoorstel is gebleken dat de beoogde regeling veel andere aspecten van het formele belastingrecht raakt. Door het veranderen van het begin van de fiscale procedure, waarbij een herzieningsmogelijkheid vooraf zal gaan aan bezwaar en beroep, ontstaat er een rimpeleffect naar aspecten en vraagstukken als bijvoorbeeld het fiscale bewijsrecht, de fiscale informatieverplichtingen, de mogelijkheid tot navordering en naheffing en de fiscale beboeting.
- Het wetsvoorstel verkrijgt door dit rimpeleffect een dermate (inhoudelijke) omvang dat niet langer kan worden gesproken van een regeling die past binnen een Fiscale verzamelwet.

Beslispunt 3: bezwaartermijn beschikking belastingrente bij voorlopige aanslag

Akkoord

Gaat u ermee akkoord om de Wet IB 2001 en Wet Vpb 1969 aan te passen zodat tegen een afwijzing van een verzoek om herziening van een bij voorlopige aanslag opgelegde beschikking belastingrente altijd ten minste zes weken bezwaar openstaat en deze maatregel op te nemen in de Fiscale verzamelwet 2024?

Kern

- Op het aanslagbiljet van de voorlopige aanslag IB/Vpb worden ook beschikkingen vermeld die worden geacht onderdeel uit te maken van de voorlopige aanslag, waaronder de beschikking belastingrente.[2]
- Door de uitwerking van de wet kom het in de praktijk voor dat in sommige gevallen niet of korter dan zes weken bezwaar openstaat tegen bij voorlopige aanslag opgelegde beschikkingen. Dat kan een tekort aan rechtsbescherming opleveren bij de beschikking belastingrente.
- Voorgesteld wordt om te regelen dat altijd gedurende een termijn van ten minste zes weken bezwaar kan worden gemaakt tegen een (gedeeltelijke) afwijzing van een verzoek om herziening van een bij een voorlopige aanslag opgelegde beschikking belastingrente.
- Gelet op het overvolle IV-portfolio van de Belastingdienst moet nog worden bezien of deze maatregel haalbaar is per 1 januari 2024.

[1] Hoge Raad 11 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1574.

[2] Artikel 9.5, vijfde lid, Wet IB 2001 verklaart de in artikel 9.5 Wet IB 2001 neergelegde regels voor herziening van een voorlopige aanslag daarnaast van overeenkomstige toepassing op de beschikkingen verzamelinkomen, betalingskorting en revisierente. Ter zake van die beschikkingen is geen tekort aan rechtsbescherming gesignaleerd.

Toelichting

- De voorlopige aanslag en de op het betreffende aanslagbiljet vermelde beschikkingen zijn niet voor bezwaar vatbaar. Wel kan door de belastingplichtige een verzoek om herziening van die voorlopige aanslag en die beschikkingen worden gedaan. Als de inspecteur beslist om het verzoek om herziening geheel of gedeeltelijk af te wijzen, beslist hij bij een voor bezwaar vatbare beschikking.
- De termijn voor het instellen van bezwaar tegen die (gedeeltelijke) afwijzing eindigt op de dag van de dagtekening van de aanslag waarmee de voorlopige aanslag wordt verrekend. Anders dan de normale termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift, bedraagt de termijn voor bezwaar tegen een (gedeeltelijke) afwijzing van een verzoek om herziening niet altijd zes weken. Die termijn kan ook langer zijn, omdat de termijn altijd eindigt op de dag van de dagtekening van de aanslag waarmee de voorlopige aanslag wordt verrekend. Als de definitieve aanslag snel volgt op de voorlopige aanslag, kan het daarentegen ook zo zijn dat feitelijk geen of korter dan zes weken bezwaar heeft opengestaan.
- Die systematiek kan een tekort aan rechtsbescherming opleveren als een beschikking die bij de voorlopige aanslag wordt opgelegd een definitief karakter heeft. Dat is het geval bij de beschikking belastingrente.[3] De bij voorlopige aanslag in rekening gebrachte belastingrente komt namelijk niet terug op een eventueel daaropvolgende beschikking belastingrente bij een volgende voorlopige aanslag of bij de definitieve aanslag.
- Belastingplichtigen kunnen in dit geval nog wel verzoeken om ambtshalve vermindering. Ter zake van de IB staat tegen een afwijzing van een dergelijk verzoek bezwaar en beroep open. Voor de Vpb staat tegen een afwijzing van een verzoek om ambtshalve vermindering geen bezwaar en beroep open.
- Voorgesteld wordt te bepalen dat de termijn voor het instellen van bezwaar tegen een afwijzing van een verzoek om herziening van de beschikking belastingrente ten minste zes weken bedraagt, overeenkomstig de normale bezwaartermijn. In het kader van het wetsvoorstel herziening en deformalisering wordt onderzocht of de termijn voor herziening verder kan worden verlengd (zie beslispunt 2).

Informatiepunt: herzieningstermijn en grondslag deformaliserend werken IH en OB

De maatregel (of het wetsvoorstel als u akkoord bent met het tweede beslispunt) tot invoering van een herzieningstermijn en een grondslag deformaliserend werken bij de IH en de OB komen deels tegemoet aan de wensen van de Kamer met betrekking tot de massaalbezwaarprocedure.

- Naar aanleiding van de recente massaalbezwaarprocedure box 3 heeft de Kamer met het aannemen van de motie Grinwis onder andere verzocht de wetswijziging per 1 januari 2016 van de massaalbezwaarprocedure te onderzoeken.[4] De vaste commissie voor Financiën heeft bij brief van 22 juni jl. verzocht om de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de massaalbezwaarprocedure voor Prinsjesdag aan de Tweede Kamer te doen

[3] De belastingrente op een definitieve aanslag wordt berekend over het belasting*bedrag* dat overblijft na verrekening van de voorlopige aanslag. De belasting*rente* op de voorlopige aanslag wordt dus *niet* verrekend met de belastingrente op de definitieve aanslag.
[4] Kamerstukken II 2021/22, 32140, nr. 114.

toekomen.[5] Om op zo'n korte termijn, mede gelet op het zomerreces, een gedegen onderzoek te hebben afgerond, is ambitieus. We zullen de Tweede Kamer na het zomerreces namens u informeren over de stand van het onderzoek en zo mogelijk de (eerste) resultaten daarvan delen.

- Op 23 juni jl. is in het WFR een kritische bijdrage van C. Overduin over dit onderwerp verschenen met de titel 'Ziedaar de wijziging spelregels massaal bezwaar: parlement misleid en de burger 'de sigaar''. Dit artikel zal in het onderzoek worden betrokken.
- De massaalbezwaarprocedure kende voorheen een herziening van belastingaanslagen die op het moment van de **aanwijzing van massaal bezwaar** nog niet onherroepelijk waren. Belastingplichtigen die in deze groep vielen hoefden voor deze herziening (vermindering van de belastingaanslag) in beginsel geen bezwaar of verzoek in te dienen.
- De huidige massaalbezwaarprocedure heeft als uitgangspunt dat tijdig bezwaar moet worden gemaakt. Belastingplichtigen komen ook in aanmerking voor ambtshalve vermindering ingeval hun belastingaanslag op het moment van het arrest niet onherroepelijk vaststaat. Dit is dus een later meetmoment dan de aanwijzing van massaal bezwaar.
- Hoewel het wetsvoorstel tot invoering van een herzieningstermijn en een grondslag deformaliserend werken bij de IH en OB (wetsvoorstel) niet een direct onderzoek en verbetering van de massaalbezwaarprocedure betreft, wordt met de beoogde regeling wel deels tegemoetgekomen aan de wensen van de Kamer.
- Op dit moment wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van een herzieningstermijn van een jaar na het opleggen van de aanslag inkomstenbelasting, waarbinnen die aanslag inkomstenbelasting niet onherroepelijk vaststaat. Dit heeft tot gevolg dat jurisprudentie die uitstraalt naar latere jaren, zoals bijvoorbeeld het zogenoemde Kerstarrest van de Hoge Raad over box 3[6], voor een aanzienlijk grotere groep belastingplichtigen tot gevolg zal hebben dat zij recht hebben op rechtsherstel. Als in de uitvoering de mogelijkheid bestaat dat niet onherroepelijke aanslagen inkomstenbelasting op het moment van een dergelijk arrest zelfstandig en dus zonder een verzoek tot herziening van de belastingplichtige kunnen worden verminderd, wordt een deels gelijksoortige regeling gecreëerd zoals dat bestond onder de vorige massaalbezwaarprocedure[7].
- Bij het naar buiten brengen van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld bij voornoemde internetconsulatie, kan aan de Kamer worden meegegeven dat met het wetsvoorstel ook stappen worden gezet met betrekking tot de massaalbezwaarprocedure.
- Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat mogelijke aanvullingen, wijzigingen en alternatieven bij het wetsvoorstel, ook qua herzieningsmogelijkheden, worden onderzocht. Deze aanvullingen en wijzigingen kunnen ook weer van invloed zijn op de massaalbezwaarprocedure

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

[5] Brief van 22 juni 2022, nr. 32140-120/2022D26400.
[6] HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.
[7] Het vervallen artikel 25a, dertiende lid, AWR.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Verbruiksbelastingen\, Douane en Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Kabinetsreactie evaluatie fbi/vbi & aankondiging uitwerking van maatregelen

Datum
3 november 2022

Notanummer
2022-0000269999

Bijlagen
1. Kabinetsreactie

Aanleiding

Op 19 oktober is met u (staatsecretaris) de concept-kabinetsreactie op het evaluatierapport van SEO naar de fiscale beleggingsinstelling (fbi) en vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) besproken (bijlage 1). In deze notitie leggen wij de gewijzigde kabinetsreactie op de SEO evaluatie en enkele beslispunten aan u voor.

Beslispunten

1. Gaat u (**minister en staatssecretaris**) akkoord met het ophogen van de taakstelling voor constructies ter dekking van de budgettaire derving van het uitstel van de vastgoedmaatregel met één jaar (€ 54 mln.)?
2. Het voorgestelde flankerend beleid bij deze maatregel in de vorm van een tijdelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting resulteert in een lastenrelevante derving van ca. € 900 miljoen. Bent u **(minister)** akkoord om het flankerend beleid niet relevant te achten voor het inkomstenkader, gegeven dat deze opbrengst niet beoogd is en ook niet is ingeboekt in het inkomstenkader en het EMU-saldo.
3. Gaat u **(staatsecretaris)** akkoord met het ter internetconsultatie aanbieden van de maatregelen (fbi-vastgoedmaatregel met flankerend beleid in de overdrachtsbelasting, de aanpassing van het vbi-regime en de aanpassing van de definitie van de fgr)?
4. Gaat u **(staatssecretaris)** akkoord met de aangepaste kabinetsreactie op het SEO evaluatierapport (*bijlage 1*)?

06. 11. 2022
Akkoord

akkoord

akkoord

Kernpunten

- Op Prinsjesdag 2022 is voor de fbi-vastgoedmaatregel een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2024 gecommuniceerd.
- De vastgoedmaatregel houdt in dat een fbi niet meer direct in Nederlands en buitenlands vastgoed mag beleggen. Als gevolg van de voorgenomen maatregel wordt de winst van vastgoed-fbi's vanaf 1 januari 2024 belast tegen het reguliere Vpb-tarief van 25,8% (in plaats van 0% onder het fbi-regime).

- U (staatssecretaris) heeft in de bespreking van 19 oktober jl. aangegeven dat u flankerend beleid voor de overdrachtsbelasting (ovb) wenst bij invoering van deze vastgoedmaatregel.
- Dat moet institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeraars) de gelegenheid geven om te reorganiseren – zonder ovb – naar een structuur waarin zij niet tegen een Vpb-heffing aanlopen als gevolg van de vastgoedmaatregel.
- Omdat deze partijen bij inwerkingtreding per 1 januari 2024 niet de benodigde tijd hebben (9-12 maanden), heeft u (staatssecretaris) de wens om de maatregel met een jaar uit te stellen (naar 1 januari 2025).
- Zowel de uitstel van de vastgoedmaatregel als het flankerende beleid vragen om een beslissing van de Minister (zie *beslispunt 1 en 2*, de toelichting daarop en budgettaire tabel).

Budgettaire tabel

	2023	2024	2025	2026	Struc.
Inkomstenkader augustus					
Vastgoedmaatregel	0	54	54	54	2024
Taakstelling constructies	0	100	250	550	2026
Inkomstenkader na wijziging					
Vastgoedmaatregel	0	0	54	54	2024
Taakstelling constructies	0	127	277	550	2023

- Het flankerend beleid voor de ovb kan in het wetsvoorstel (met de vastgoedmaatregel) worden opgenomen met een inwerkingtreding per 1 januari 2024 en een horizonbepaling tot en met 31 december 2024.
- In de kabinetsreactie (bijlage 1) wordt het uitstel van de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel en het flankerende beleid gecommuniceerd om de belanghebbenden tijdig hiervan op de hoogte te brengen.
- Deze kabinetsreactie wordt op ambtelijk niveau met ministeries van AZ, BZK (VROM) en EZK afgestemd en zal op maandag 14 november naar het secretariaat van de CFEI worden verzonden.
- Het lijkt haalbaar om de vastgoedmaatregel inclusief flankerend beleid als onderdeel van het pakket BP24 op Prinsjesdag 2023 bij de Tweede Kamer in te dienen. Voorafgaand aan de indiening adviseren wij maatregelen ook ter internetconsultatie aan te bieden (en deze voornemens willen vermelden in de kabinetsreactie).

Toelichting
Beslispunt 1 en 2 (Minister) & ter info (staatssecretaris)

- De fbi-vastgoedmaatregel levert (volgens de recentste inschatting) structureel jaarlijks € 49 mln aan Vpb-opbrengsten op. In de augustusbesluitvorming werd nog uitgegaan van € 54 miljoen.
- Gelet op de tijd die een herstructurering kost zullen fbi's die dat willen vanaf begin 2023 (moeten) starten met (voorbereidingen om) te herstructureren.
- Met name institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen) voelen zich gedwongen om een herstructurering te doen. Niets doen resulteert voor die groep in een Vpb-last van 25,8%. Dit is onwenselijk aangezien pensioenfondsen in de regel vrijgesteld zijn van Vpb.

- Deze herstructureringen kunnen afhankelijk van de situatie leiden tot belastbare feiten voor de ovb, waarbij bestaande vrijstellingen niet altijd van toepassing zijn.
- Diverse brancheorganisaties (waaronder de vereniging van institutionele beleggers Nederland (IVBN) en de Pensioenfederatie) hebben aangegeven dat het (voor hen) incidenteel om € 600 tot 700 miljoen aan ovb-lasten zou kunnen gaan.
- Onze eigen inschatting is dat het inderdaad zeker om een bedrag in deze ordegrootte (boven de € 900 mln) gaat.
- Deze ovb-opbrengst als gevolg van de fbi-vastgoedmaatregel is (omdat het een tweede orde effect is) niet in het inkomstenkader ingeboekt, maar ook niet in het EMU-saldo bij de Miljoenennota 2023. Deze opbrengst van meer van € 900 mln is beleidsmatig ook niet beoogd. De opbrengst komt voornamelijk ten laste van de pensioensector.
- Een eventuele vrijstelling is volgens de regels van het inkomstenkader echter wel lastenrelevant. De reden hiervan om hiervan af te wijken is dat de opbrengst niet beoogd is, en dat het niet voorzien in een vrijstelling niet opportuun is gegeven de grootte van het ovb-last in verhouding tot de vpb-opbrengst.
- Daarnaast zal vanuit de woningbouwopgaaf deze (aanvullende) ovb-last voor institutionele beleggers als onwenselijk worden gezien. Deze partijen investeren voor een groot deel in woningen. Partijen geven zelf aan dat een hogere Vpb/ovb naar verwachting resulteert in een rem op investeringen in woningen waaronder nieuwbouw. Met flankerend beleid in de ovb wordt dat voorkomen.
- De IVBN heeft daarnaast tijdens een recente bespreking met ambtelijk Financiën aangegeven dat fbi's doorgaans 9 tot 12 maanden nodig hebben om een herstructurering voor te bereiden en uit te voeren (wij zien dat als reëel).
- Een inwerkingtredingsdatum van de fbi-vastgoedmaatregel per 1 januari 2024 biedt geen gelegenheid en rechtszekerheid om te herstructureren. Daarom heeft U (staatssecretaris) besloten dat uitstel naar 1 januari 2025 wenselijk is.
- Inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel per 1 januari 2025 brengt wel een dekkingsvraagstuk met zich. In de Miljoenennota 2023 is vanaf 2024 een opbrengst ingeboekt voor de fbi-vastgoed-maatregel. Latere inwerkingtreding van een jaar leidt tot een budgettaire derving van € 54 miljoen in 2024. Die derving is lastenrelevant en moet gedekt worden. Voorgesteld wordt om de taakstelling voor constructies in 2024 en 2025 met 27 mln euro in beide jaren te verhogen.
- Op Prinsjesdag is aangekondigd dat de maatregel per 2024 ingevoerd zal worden. De sector heeft op een spoedig behoefte aan duidelijkheid over de maatregel. Daarnaast is ook nog internconsultatie nodig. Daarom is zeer wenselijk om de aankondiging van het uitstel zo spoedig mogelijk te doen via de kabinetsreactie.
- Overigens zal pas voor indiening van het wetsvoorstel de raming door het CPB gecertificeerd worden waarmee de raming definitief is en de budgettaire gevolgen exact bekend zijn.

Beslispunten 3 en 4 (Staatssecretaris)

- Naar aanleiding van onze bespreking op 19 oktober hebben wij de kabinetsreactie op een paar punten aangepast/aangevuld. Zo is de keuze voor het aanpassen van het vbi-regime nu in de Kamerbrief opgenomen.

- Daarnaast hebben wij – conform uw wens – in de kabinetsreactie alvast het voornemen en op hoofdlijnen van flankerend beleid in de ovb bij de vastgoedmaatregel geschetst. Dit geeft de fbi's vertrouwen om – vooruitlopend op het wetgevingsproces – voorbereidingen te treffen voor een herstructurering.
- In samenwerking met experts bij de Belastingdienst wordt op dit moment onderzocht of en hoe een (Europeesrechtelijk) juridische houdbare en handhaafbare vrijstelling kan worden vormgegeven. De focus hierbij is dat deze niet kan worden ingezet voor herstructureringen die géén verband houden met de fbi-vastgoedmaatregel.
- Gelet op spoedige verzending van de kabinetsreactie (zie *verdere proces)* is het nu mogelijk om aan te geven dat: 1) de vastgoedmaatregel met één jaar wordt uitgesteld en 2) er een voorwaardelijke vrijstelling van ovb komt gedurende het jaar 2024 voor verkrijgingen in het kader van een herstructurering die direct samenhangen met de fbi-vastgoedmaatregel.
- Daarnaast adviseren om het wetsvoorstel met de maatregelen (fbi-vastgoedmaatregel en met flankerende beleid, en de aanpassingen in het vbi-regime en definitie van het fgr) te internetconsulteren in februari 2023. Zo kan o.a. meer informatie opgehaald worden over het voorgelegde flankerend beleid. Ook biedt het fbi's tijdig informatie en de gelegenheid om te reageren op de (mogelijke) juridische vormgeving en voorwaarden voor de toepassing van het flankerende beleid. Het voornemen tot internetconsultatie hebben we in de kabinetsreactie aangekondigd.

Verdere proces

- Indien u akkoord met bent met alle beslispunten zullen wij de kabinetsreactie op 14 november naar het secretariaat van de CFEI (ambtelijke onderraad) sturen. De CFEI vindt plaats op 22 november 2022.
- Voorafgaand aan de RFEI (die gepland staat op 6 december 2022) ontvangt u de brief met kabinetsreactie met aanbiedingsformulier nogmaals ter accordering. De brief kan dan op 9 december 2022 geagendeerd worden in de MR met verzending op 12 december tot gevolg.
- Zoals eerder aangegeven zal het wetsvoorstel - met de in de kabinetsreactie aangekondigde maatregelen - op Prinsjesdag 2023 (als apart wetsvoorstel bij het Pakket BP24) aan de TK aan worden geboden. Overigens geldt voor de in dat wetsvoorstel voorgestelde maatregelen in het vbi-regime en voor het fonds voor gemene rekening dat deze wel op 1 januari 2024 in werking kunnen treden.

Achtergrondinformatie: *Wanneer en waarom kan er een ovb-last ontstaan?*

- De fbi-vastgoedmaatregel leidt op zichzelf niet tot een belastbaar feit in de ovb.
- Niet-beursgenoteerde fondsen met niet-Vpb-plichtige participanten zullen als gevolg van de fbi-maatregel veelal kiezen om te herstructureren naar een transparant fonds zodat zij niet tegen Vpb-heffing aanlopen op fondsniveau.
- De herstructurering is op basis van de huidige wet geen belastbaar feit voor de ovb, als (onder voorwaarden) een belang van minder dan 1/3^{e} wordt verkregen door een participant.
- Voor de ovb bestaat reeds een interne reorganisatievrijstelling. Daarop kan een beroep worden gedaan als (onder voorwaarden) een belang van meer dan 90% van de participaties binnen concern wordt verkregen.
- Wij verwachten dat partijen die tegen ovb aanlopen met name zijn: niet-beursgenoteerde fbi's met als rechtsvorm een BV of NV, en waarbij de

participanten belangen hebben van ≥1/3e, maar < 90% (vooral institutionele beleggers zoals pensioenfondsen).
- Die verwachting wordt ook bevestigd door de geluiden vanuit de sector, onder meer van de IVBN, de Pensioenfederatie, en individuele pensioenfondsen.
- Er zijn nu twee fbi's in beeld met een gezamenlijk kapitalisatie van € 9 mld waar de problematiek naar verwachting zal gaan spelen. Het is de verwachting dat dit voor meer partijen speelt.
- Het in kaart brengen van de ovb-opbrengst is overigens een zeer uitdagende opgave omdat het hiervoor dus noodzakelijk is om de aandeelhoudersrelaties en de percentuele belangen in de verschillende fbi's exact kaart te brengen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Verbruiksbelastingen, Douane en Internationale aang. *

Persoonsgegevens

nota

Vervolg overdracht aandelen i.p.v. levering nieuwe onroerende zaken

Datum
15 november 2022

Notanummer
2022-0000278864

Bijlagen
1. Notitie 20 februari 2019

Aanleiding

- We ontvangen signalen uit de markt dat vastgoedondernemers nieuwe onroerende zaken regelmatig via aandelentransacties overdragen om de btw-druk te verlagen.
- In opdracht van een van uw voorgangers onderzochten wij diverse oplossingen. Een oplossing in de btw blijkt niet haalbaar. Een oplossing in de overdrachtsbelasting (OVB) blijkt wel werkbaar en neemt de btw-besparing (gedeeltelijk) weg.

Beslispunt: Aanpassen samenloopvrijstelling en samenloopbesluit (OVB)

I. Stemt u ermee in om wetgeving voor te bereiden om de btw-besparende constructie tegen te gaan, door de samenloopvrijstelling in de OVB en het bijbehorend samenloopbesluit aan te passen, zodat geen dubbele vrijstelling (van btw en OVB) wordt toegepast en de verkrijging van nieuwe onroerende zaken via aandelen in ieder geval belast wordt met OVB (vanaf 2023 10,4%)?

II. Zo ja, stemt u er mee in om deze maatregel via het internet te consulteren?

23.11.22
Akkoord
Goede actie.
Mel

Kern

- Het is mogelijk om nieuwe onroerende zaken op zo'n manier over te dragen dat er noch btw, noch overdrachtsbelasting verschuldigd is. Uitgangspunt is dat er btw verschuldigd is bij de levering van nieuwe onroerende zaken.
- Conform de augustusbesluitvorming en besluitvorming van uw ambtsvoorganger (zie bijlage) is het wenselijk om deze belastingbesparende vastgoedstructuur te bestrijden. Wij adviseren de aanpak van deze belastingstructuur mee te laten lopen in de taakstellende opdracht belastingconstructies van struc. 550 miljoen euro.
- Wij zien geen sluitende, beleidsconsistente, wettelijke mogelijkheid om de beoogde btw-druk door middel van een maatregel in de btw-wetgeving te herstellen.
- Wel bestaat een werkbare, wettelijke mogelijkheid om de belastingbesparing te bestrijden in de OVB-wet- en regelgeving.
- De OVB-maatregel leidt niet in alle situaties tot een volledig gelijk speelveld, maar neemt wel de ongewenste mogelijkheid om helemaal geen belasting te betalen weg.

of

P.S.
Kan opbrengst niet worden ingezet om 10.4% te verlagen?

- De maatregel resulteert in heffing van OVB bij verkrijging van een aandelenbelang van 33 1/3% of meer.
- De budgettaire opbrengst van deze maatregel kent een ondergrens van jaarlijks 81 mln euro bij een algemeen tarief van 10,4%, waarvan 70% ziet op niet-woningen.
- Op basis van het conceptuele kader van de OVB-maatregel verwacht de Belastingdienst dat de maatregel uitvoerbaar is. Definitief uitsluitsel hierover verloopt via de Uitvoeringstoets.
- Kanttekening bij de maatregel is dat wij geen volledig beeld hebben van het effect op de vastgoedmarkt. De mogelijkheid bestaat dat voor een groep verkrijgers de maatregel onevenredig zwaar zal zijn.
- Deze maatregel leent zich daarom bij uitstek voor internetconsultatie. Aan de hand van de reacties op de internetconsultatie zullen we opnieuw overwegen en aan u voorleggen of het proportioneel is om deze maatregel te nemen.

Toelichting

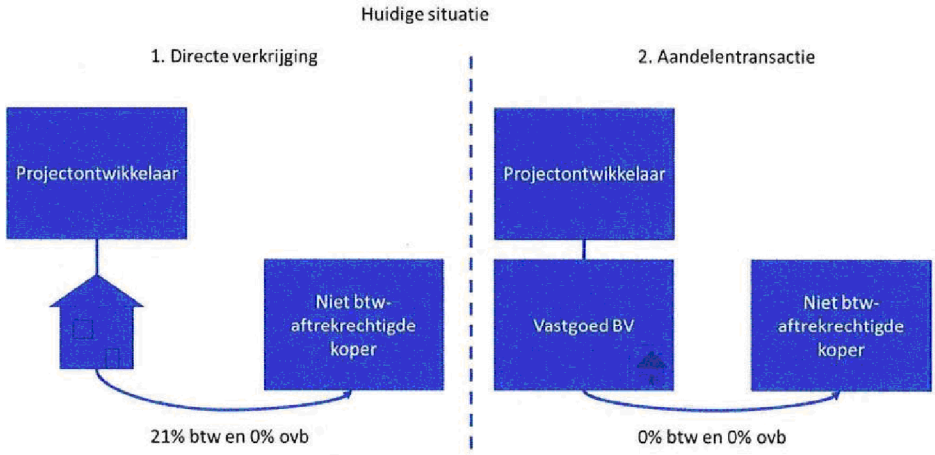
1. Aanleiding

- Er zijn verschillende signalen binnengekomen vanuit de Belastingdienst en de markt. Eén signaal uit de markt komt van een brancheorganisatie die aangeeft dat wet- en regelgeving belastingbesparing mogelijk maken, maar dat niettemin sprake lijkt van een oneigenlijke methode om belasting te besparen. Zij ziet dat leden onder druk staan om bij de overdracht van nieuwe onroerende zaken gebruik te maken van aandelentransacties omdat projectontwikkelaars anders in zee gaan met andere partijen (concurrentieverstoring).
- Daarnaast zien wij al een aantal jaren in toenemende mate workshops en cursussen voorbijkomen waarin de figuur van de vastgoedaandelentransactie wordt aangeprezen als alternatief voor de stenentransactie, vooral om fiscale redenen.
- De Belastingdienst heeft geen bestrijdingsmogelijkheden omdat een en ander volgt uit wet- en regelgeving en de uitleg die de Hoge Raad daaraan in 2011 heeft gegeven. Nu bestrijdingsmethoden ontbreken, is het waarschijnlijk dat het gebruik van aandelentransacties omwille van fiscaal voordeel in dit soort situaties verder zal toenemen.

2. Beschrijving methode belastingbesparing en oplossingsrichting

- De levering van nieuwe onroerende zaken is belast met btw.
- De koper van een nieuwe onroerende zaak die het pand voor btw-vrijgestelde activiteiten gaat gebruiken, kan de in rekening gebrachte btw niet in aftrek brengen. De btw vormt voor deze ondernemers een kostenpost. Dit geldt bijvoorbeeld voor verhuurders van woningen, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen en zorgaanbieders.
- Door de nieuwe onroerende zaak niet rechtstreeks maar via aandelen te leveren (zie hierna), is een methode ontstaan waarmee binnen de bestaande wetgeving de onroerende zaak btw-vrijgesteld, en dus zonder btw, kan worden geleverd. De koper heeft daardoor geen kostenpost meer in de vorm van 21% btw. Daar staat tegenover dat de verkoper geen aftrek heeft van btw op de kosten die toerekenbaar zijn aan de verkoop van de aandelen en de bouw van het vastgoed (de verkoper verricht dan zelf ook een vrijgestelde activiteit). De kostenbesparing is daarom minder dan 21%.

- Door een arrest van de Hoge Raad uit 2011 is bij een aandelentransactie ook geen OVB door de koper verschuldigd.[1]
- De belastingbesparing werkt als volgt:
  - De leverancier levert aan de koper (zonder btw-aftrekrecht) een nieuwe onroerende zaak via een aandelentransactie: de onroerende zaak is ondergebracht in een aparte bv en de onroerende zaak wordt door overdracht van de aandelen in die bv aan de koper verkocht.
  - De leverancier is geen btw verschuldigd. Daar waar de levering van de onroerende zaak zelf ('de stenen') belast zou zijn met btw is de levering van aandelen namelijk vrijgesteld van btw.
  - Aandelentransacties in onroerendezaakrechtspersonen vallen in de OVB als het gaat om pakketten groter dan 33 1/3%. Naar doel en strekking van de wet zou OVB verschuldigd moeten zijn indien van rechtswege geen btw verschuldigd is. Echter, door genoemd arrest van de Hoge Raad is ook geen OVB verschuldigd.
  - Zo wordt uiteindelijk én geen btw én geen OVB geheven en wordt door deze transactiestructuur een forse belastingbesparing gerealiseerd.
- In een figuur kan de besparing als volgt worden weergegeven:

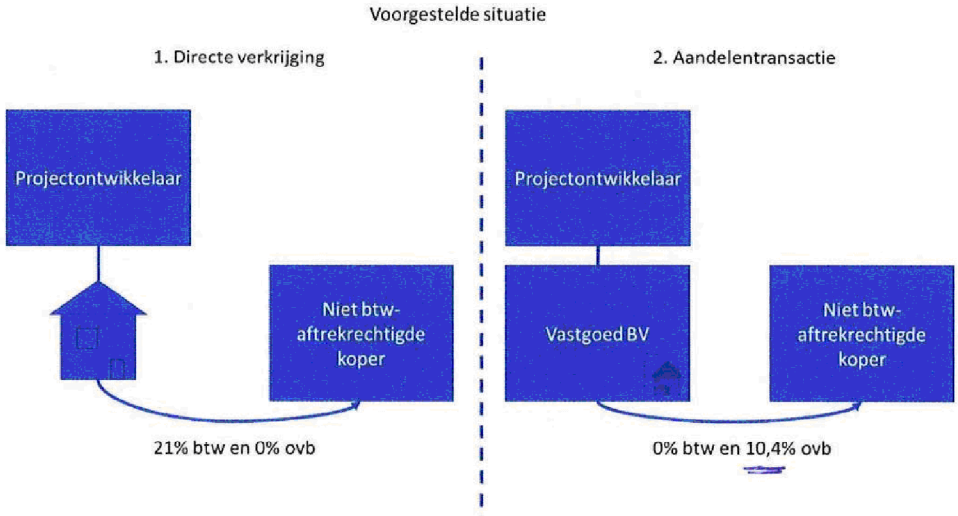


- Oplossingsrichting: Door de wet op belastingen van rechtsverkeer aan te passen kan worden voorkomen dat de samenloopvrijstelling toepassing vindt wanneer nieuwe onroerende zaken worden overgedragen middels een van btw-vrijgestelde aandelenoverdracht.

→ graag kopie

[1] HR 23 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AU8559, HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7580 en HR 30 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2110. De Hoge Raad is in een drietal arresten ingegaan op de rechtsvraag of een vrijstelling van overdrachtsbelasting ook van toepassing is op de verkrijging van aandelen in een onroerendezaakrechtspersoon in een situatie waarin de rechtstreekse verkrijging van de onderliggende onroerende zaken in een vrijstelling deelt. De Hoge Raad heeft bevestigend geoordeeld en hanteert sindsdien deze 'doorkijkbenadering'.

- In een figuur kan de voorgestelde oplossingsrichting als volgt worden weergegeven:



3. Politiek speelveld

- Belanghebbenden die gebruik maken van deze btw-constructie kunnen betogen dat bestrijding ervan onwenselijk is, gelet op de behoefte aan meer woningen en onroerende zaken om zorg en onderwijs te huisvesten. Zij zouden kunnen aangeven dat deze maatregel bouw- en investeringsbeslissingen beïnvloedt of dat de extra kosten zullen worden doorberekend in de verkoop- of verhuurprijs van de onroerende zaak of de prijs voor de grond.
- De bouwsector staat momenteel extra onder druk door toenemende bouwkosten als gevolg van (internationale) materiaaltekorten en stijgende energieprijzen, die door vaste prijsafspraken niet altijd kunnen worden doorberekend.
- Hier kan tegenin worden gebracht dat de vervreemder bij een rechtstreekse overdracht van nieuwe onroerende zaken 21% btw verschuldigd zou zijn geweest. De hoofdregel is immers dat nieuwe onroerende zaken bij overdracht met btw belast worden. In die zin wordt niets van de sector 'afgenomen' maar juist een door de wetgever niet-bedoelde en onwenselijke bevoordeling van partijen die de beschreven structuur hanteren, hersteld. Niet voor niets heeft een belangenorganisatie van de vastgoedsector dit ongelijke speelveld aangekaart.
- Ambtelijk BZK is met het oog op woningmarktaspecten geïnformeerd over de voorgenomen maatregel. Zij hebben aangegeven de logica van dit voornemen in te zien en hebben vooralsnog geen bezwaren. Zij kijken uit naar de inzichten uit de internetconsultatie.

4. Omvang btw-besparing voor koper

- De hoogte van de belastingbesparing voor de koper is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.
- Zo is van grote invloed of de verkoper zijn bouwpersoneel extern moet inhuren of in dienst heeft. Daarnaast is van invloed op welke wijze de

verkoper aan de grond (met of zonder 21% btw of 8% OVB) is gekomen en hoe de grondprijs wordt bepaald.

- De besparing per transactie is ook sterk afhankelijk van de (niet-aftrekbare) btw bij de verkoper, die drukt op ingekochte goederen en diensten, en is daardoor in ieder geval minder dan 21%.
- Doordat geen gerichte onderzoeken kunnen worden verricht en ook de mate van besparing door de koper niet kan worden vastgesteld, kan slechts door aannames een derving worden geraamd.
- De budgettaire opbrengst van deze maatregel werd in eerdere notities geraamd op minimaal 35 miljoen, op basis van gegevens over de jaren 2016-2018. Per 2021 vallen woningen die worden verkregen door beleggers (niet-hoofdbewoning) ook onder het algemene OVB-tarief en is dit tarief verhoogd van 6% naar 8 % (in BP 2023 wordt voorgesteld om dit algemene tarief per 1 januari 2023 te verhogen naar 10,4%). Hiervoor gecorrigeerd komt de eerdere raming uit op circa 81 miljoen euro. Dit is een ondergrens, waarbij o.a. niet is gecorrigeerd voor de gestegen woningprijzen of eventuele gedragseffecten.

5. Uitvoeringsaspecten

- Op basis van de beschikbare informatie (zonder concrete invulling van de wettelijke maatregel) kan nog niet worden ingeschat of en in hoeverre de uitvoeringslasten toenemen.
- Het traject van de Uitvoeringstoets, dat definitief uitsluitsel geeft over de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst, wordt ingezet in de fase dat de wetgeving – na consultatie – in concept gereed is.
- De in te voeren maatregel leidt in ieder geval niet tot uitbreiding van de aangifteplicht van verkrijgers, omdat sinds 1 januari 2021 (ook) van vrijgestelde verkrijgingen aangifte overdrachtsbelasting dient te worden gedaan.
- Wel is voorstelbaar dat meer vooroverleg wordt aangevraagd om zekerheid vooraf te krijgen over de gevolgen van voorgenomen transacties.

6. Verkende (btw-)oplossingsrichtingen

- Voor de aanpassing in btw-wetgeving zijn twee mogelijkheden onderzocht, die geen sluitende, werkbare mogelijkheid zijn gebleken:

1. Herintroductie van de zogenoemde integratielevering voor onroerende zaken. De integratieheffing was een correctie op de btw-heffing bij zelfvervaardiging van goederen. Met de integratieheffing werd per saldo alsnog btw geheven over zelf vervaardigde producten, waarover nog geen btw gerekend werd. Het ging hierbij bijvoorbeeld om de kosten voor de inzet van eigen personeel bij de vervaardiging van een woning, de waarde van de ingebrachte kavel grond waarop de woning wordt gebouwd of de waarde van een leeg kantoorpand dat wordt omgevormd tot nieuwe woningen. Deze mogelijkheid is in theorie passend. Echter, gelden de redenen voor het in 2014 afschaffen van de integratielevering nu ook nog.[2] De integratieheffing werd door ondernemers als een drempel ervaren bij de ombouw van oude leegstaande kantoren in te verhuren nieuwe woningen en weerhield hen ook om voor de verkoop gebouwde nieuwbouwwoningen, in afwachting van de verkoop ervan, te verhuren. De afschaffing van de integratieheffing betekende een besparing in uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en een afname van de

[2] Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 3, par. 4.10.

administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst hadden moeite met het vaststellen van de grondslag van deze heffing. Een herintroductie van deze heffing zou bovendien niet beleidsconsistent zijn.

2. Het aanmerken van indirect verkregen onroerend goed als de levering van het onroerend goed zelf. De Btw-richtlijn, waarop de Nederlandse btw is gebaseerd, biedt de mogelijkheid om door deelbewijzen en aandelen heen te kijken en de verkoop ervan zo gelijk te stellen met de levering van een onroerende zaak. Van deze mogelijkheid heeft Nederland tot op heden geen gebruikt gemaakt. Dat zou Nederland kunnen doen, maar deze mogelijkheid vormt géén oplossing voor alle besparingsmethoden. Ervaring met vergelijkbare OVB-regelgeving leert dat deze regelgeving in de uitvoering zeer complex is. Om tegen (een deel van) de besparingsmethoden werkzaam te zijn, is wetgeving nodig die onvermijdelijk leidt tot overkill en deels niet verenigbaar is met de Btw-richtlijn.

7. Communicatie
Indien ervoor gekozen wordt de samenloopvrijstelling en het samenloopbesluit te wijzigen en het wetsvoorstel te consulteren, wordt er een persbericht en ondersteunende communicatie voorbereid.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Alternatieven fbi-regime voor beursgenoteerde vastgoedfondsen

Datum
8 december 2022

Notanummer
2022-0000302490

Bijlagen
1. Notitie 3 november 2022

16.12.22

Eerst bespreken

Aanleiding

- Op 19 oktober jl. hebben wij met u een bespreking gehad over de conceptkabinetsreactie naar aanleiding van de door SEO Economisch Onderzoek (SEO) uitgevoerde evaluatie van de regimes van de fiscale beleggingsinstelling (fbi) en de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) in de vennootschapsbelasting (Vpb).
- In deze bespreking vroeg u ons om ten aanzien van beursgenoteerde vastgoed-fbi's alternatieven te onderzoeken voor de op de Prinsjesdag 2022 aangekondigde vastgoedmaatregel (hierna: de vastgoedmaatregel). Met deze nota komen we aan uw verzoek tegemoet.
- Op woensdag 25 januari 2023 staat een Commissiedebat (CD) in de Tweede Kamer gepland. Op de agenda staat vooralsnog ook de kabinetsreactie op de evaluatie van de fbi en vbi. Deze nota kan de voorbereiding van het CD verder ondersteunen.
- U ontvangt op korte termijn separaat een beslispuntennotitie met een aantal beleidsopties en het nadere tijdpad van het wetgevingstraject voor het wetsvoorstel met maatregelen die zien op aanpassingen in het fbi-regime, vbi-regime en het fgr.

Beslispunten

Gaat u ermee akkoord de vastgoedmaatregel ten aanzien van de beursgenoteerde vastgoed fbi's te handhaven en derhalve niet te kiezen voor een van de andere alternatieven op de vastgoedmaatregel?

Kernpunten

- Beursgenoteerde vastgoedfondsen zullen als gevolg van de op Prinsjesdag 2022 aangekondigde vastgoedmaatregel in principe hun fbi-status verliezen en voortaan 25,8% Vpb moeten betalen. De vastgoedmaatregel is, kort gezegd, genomen om twee redenen: 1) ter dekking van het koopkrachtpakket, en 2) het oplossen van (potentiële) heffingslekken.
- Momenteel zijn er circa 60 vastgoed-fbi's, waaronder 7 beurgenoteerde fbi's.
- Op uw verzoek hebben we voor beursgenoteerde vastgoed-fbi's gekeken naar twee alternatieven voor de vastgoedmaatregel en deze alternatieven van een korte ambtelijke appreciatie voorzien (zie hierna bij "Toelichting").

- *Alternatief 1* houdt een nieuw apart fbi-regime ("REIT"-regime) in voor beursgenoteerde vastgoedfondsen met een bijzonder Vpb-tarief (van bijvoorbeeld 15%) gecombineerd met een vrijstelling van dividendbelasting voor de beleggers in de fbi. De beleggers krijgen vervolgens, afhankelijk van hun eigen fiscale regime, een indirecte credit voor de door een vastgoed-fbi betaalde vennootschapsbelasting. In deze variant is de budgettaire opbrengst van de vastgoedmaatregel naar verwachting 21 mln euro. Er resteert dan een dekkingsopgave van 28 mln euro.
- *Alternatief 2* houdt in dat het huidige fbi-regime blijft bestaan voor beursgenoteerde vastgoedfondsen (m.a.w. een uitzondering van de vastgoedmaatregel). In deze variant is de budgettaire opbrengst van de vastgoedmaategel naar verwachting 17 mln euro. Er resteert dan een dekkingsopgave van 32 mln euro.
- Beide alternatieven zorgen ervoor dat er voor Nederlandse beursfondsen die beleggen in vastgoed een internationaal concurrerend regime voor collectief beleggen blijft bestaan.
- De keuze voor een van de alternatieven leidt ertoe dat de voor de vastgoedmaatregel geraamde structurele budgettaire opbrengst van 49 mln euro fors lager zal uitvallen. Er zal aanvullende dekking moeten worden gezocht. Alternatief 1 is wellicht een duurzame optie, maar is complex en mede gezien de wetgevings- en uitvoeringsagenda ook niet op korte termijn te realiseren. Alternatief 2 is minder complex, maar ook minder robuust en toekomstbestendig aangezien de (potentiële) heffingslekken in theorie blijven bestaan. Verder zijn, net als bij de vastgoedmaatregel in het algemeen, de staatssteunaspecten een belangrijk aandachtspunt bij beide alternatieven.
- Gezien – in het bijzonder – de budgettaire gevolgen (bij beide alternatieven), de toenemende complexiteit (alternatief 1), het voortbestaan van risico's op heffingslekken (alternatief 2), mogelijke staatssteunrisico's, het beperkt aantal beursgenoteerde vastgoedfondsen, en de beperkte belangen van deze beursgenoteerde vastgoedfondsen in de woningmarkt, adviseren wij u om de vastgoedmaatregel ten aanzien van de beursgenoteerde vastgoed fbi's te handhaven en niet te kiezen voor een van de andere alternatieven.
- Recent is op ambtelijk niveau gesproken met onder andere vertegenwoordigers van de beursvastgoedfondsen naar aanleiding van de vastgoedmaatregel. Daarbij heeft de sector in verband met herstructureringsmogelijkheden de wens uitgesproken om snel duidelijkheid te verschaffen over de overgangsperiode en de vraag of indirect in vastgoed beleggen nog mogelijk is. In de kabinetsreactie wordt deze duidelijkheid gegeven aan de praktijk. De voorstellen van het kabinet houden, kort gezegd, in: 1) inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel per 1 januari 2025 en daarmee samenhangend flankerend beleid in de overdrachtsbelasting per 1 januari 2024 en 2) indirect beleggen in vastgoed via een regulier belaste vennootschap blijft mogelijk.
- Tevens vroeg de beurssector ook dringend aandacht voor de problemen die ontstaan als gevolg van de aangekondigde afschaffing van de 60%-financieringslimiet en het schrappen van de bestaande uitbreiding van het begrip beleggen voor de toepassing van het fbi-regime. Op dit punt zullen we nader ingaan in de hiervoor genoemde separate beslisnota.

Toelichting

Algemeen

- Op Prinsjesdag 2022 is de vastgoedmaatregel aangekondigd. Aanvankelijk is gecommuniceerd dat deze maatregel op 1 januari 2024 in werking zal treden, maar u (en de minister) heeft besloten om de inwerkingtreding uit te stellen met een jaar naar 1 januari 2025 en te voorzien in flankerend beleid in de overdrachtsbelasting per 1 januari 2024 (zie notitie van 3 november 2022, bijlage 1).
- De vastgoedmaatregel houdt onder andere in dat een fbi niet meer direct in Nederlands of buitenlands vastgoed mag beleggen. Als gevolg van de voorgenomen maatregel wordt de winst van een vastgoed-fbi vanaf 1 januari 2025 belast tegen het reguliere Vpb-tarief van 25,8%, in plaats van 0% onder het fbi-regime.
- De vastgoedmaatregel heeft – kortgezegd – twee doelstellingen:
    a. dekking van het koopkrachtpakket; en
    b. dichten van heffingslekken.
- Ad a: De vastgoedmaatregel levert (volgens de recentste inschatting) structureel jaarlijks € 49 miljoen aan Vpb-opbrengsten op. In de augustusbesluitvorming werd nog uitgegaan van € 54 miljoen.
- Deze opbrengst zal met name opgehaald worden bij beursgenoteerde vastgoed-fbi's, omdat een groot deel van de niet-beursgenoteerde vastgoed-fbi's waarschijnlijk zoveel mogelijk zullen gaan herstructureren. Pensioenfondsen kunnen bijvoorbeeld gebruik gaan maken van een transparant (niet vpb-plichtig) lichaam, zoals een besloten fonds voor gemene rekening.
- Beursgenoteerde vastgoed-fbi's hebben deze herstructureringsmogelijkheid feitelijk niet, omdat zij geen fiscaal transparante lichamen kunnen zijn als ze hun beursnotering willen behouden. Als gevolg van de vastgoedmaatregel zullen beursgenoteerde vastgoedfondsen in principe dus de fbi-status verliezen en voortaan 25,8% Vpb gaan moeten betalen.
- Ad b: In het evaluatierapport van SEO worden verschillende aanbevelingen gedaan om een tweetal heffingslekken bij vastgoed-fbi's die beleggen in in Nederland gelegen vastgoed te dichten. Het gaat daarbij om de volgende twee situaties.
    i. Bestaand heffingslek door toepassing verlaagd verdragstarief: in de situatie dat een buitenlandse belegger een belang van 10% of meer heeft in een Nederlandse fbi die in Nederland gelegen vastgoed houdt, wordt de dividendbelasting door toepassing van belastingverdrag vaak teruggebracht tot bijvoorbeeld nihil. De fbi is onderworpen tegen 0% Vpb. Dit heffingslek zal zich bij beursgenoteerde fbi's niet vaak voordoen omdat de verlaagde bronbelasting doorgaans pas van toepassing is bij een belang van meer dan 10%.
    ii. Potentieel heffingslek bij Nederlandse vaste inrichtingen: indien een in het buitenland gevestigd beleggingsfonds dat voldoet aan de voorwaarden voor het fbi-regime direct Nederlands vastgoed houdt, vormt het Nederlandse vastgoed een vaste inrichting in Nederland voor de Vpb. De aan die Nederlandse vaste inrichting toerekenbare winst is door de toepassing van de fbi-regeling belast tegen 0% Vpb. Het buitenlandse beleggingsfonds is verder ook niet inhoudingsplichtig voor de Nederlandse dividendbelasting. Er lopen momenteel juridische procedures over deze kwestie. Dit heffingslek kan zich ook voordoen

bij (buitenlandse) beursgenoteerde fbi's die investeren in Nederlands vastgoed.

- De vastgoedmaatregel (die in lijn is met een van de aanbevelingen van SEO, maar niet de voorkeur van SEO heeft) biedt een oplossing voor beide hiervoor gesignaleerde heffingslekken zowel in relatie tot een beursgenoteerde fbi als een niet-beursgenoteerde fbi.
- Ons beeld op dit moment is dat beursgenoteerde fbi's voornamelijk investeren in commercieel vastgoed (voornamelijk kantoren en winkelcentra), en dat niet-beursgenoteerde fbi's ook in woningen beleggen (de achterliggende beleggers bij deze niet-beursgenoteerde fbi's betreffen vaak pensioenfondsen en verzekeraars).

Alternatieven

- Op uw verzoek hebben we voor beursgenoteerde vastgoed-fbi's gekeken naar twee alternatieven voor de vastgoedmaatregel. Deze twee alternatieven worden hieronder beschreven en van een korte ambtelijke appreciatie voorzien.

Alternatief 1: afzonderlijk regime voor vastgoed-fbi's

- Veel andere Europese landen kennen een afzonderlijk regime voor collectieve beleggingen in vastgoed (een zogenoemd *real estate investment trust*-regime; oftewel REIT-regime).
- Een afzonderlijk fbi-regime voor beursgenoteerde fondsen met collectieve beleggingen in vastgoed biedt de mogelijkheid om minimale heffing ter zake van lokaal vastgoed (lees: Nederlands vastgoed) beter te waarborgen. Er kan worden gedacht aan een systeem waarbij met een minimale heffing van Vpb (bijvoorbeeld van 15%[1]) op het niveau van de fbi voor zowel beursgenoteerde Nederlandse fbi's als beursgenoteerde buitenlandse fondsen die opteren voor de fbi-status. De belastingheffing bij vastgoed-fbi's wordt dus verplaatst van de belegger naar de vastgoedbeleggingsinstelling. Omdat het om in Nederland gelegen vastgoed gaat, is dit heffingsrecht exclusief voorbehouden aan Nederland. Deze verdeling van heffingsrechten bij vastgoed is internationaal gebruikelijk.
- Verder zullen in dit regime dividenduitkeringen door een fbi worden vrijgesteld van dividendbelasting. Hiermee wordt – net als in het huidige regime – bewerkstelligd dat er effectief 15% belasting (indien wordt gekozen voor een Vpb-tarief van 15%) over de winsten wordt afgedragen.
- Om de fiscale neutraliteit tussen de rechtstreekse en de collectieve belegger zoveel mogelijk te handhaven zou vervolgens op het niveau van de aandeelhouders economisch dubbele belasting moeten worden voorkomen. Belastingplichtige beleggers krijgen dan bijvoorbeeld een *credit* voor de door een vastgoed-fbi betaalde vennootschapsbelasting die zij kunnen verrekenen met hun eigen winst- of inkomstenbelasting. Aan niet-belastingplichtige beleggers die de credit niet kunnen verrekenen – zoals subjectief vrijgestelde pensioenfondsen – zou in plaats daarvan een recht op teruggaaf kunnen worden verleend voor de door de fbi betaalde Vpb.

[1] Dat is gelijk aan de dividendbelasting die Nederlandse vastgoedfondsen (fbi's) thans bij winstuitdeling moeten inhouden en afdragen.

- Alternatief 1 ligt in lijn met de aanbevelingen van SEO om het fbi-regime te splitsen in vastgoed-fbi- en effecten-fbi-regime. SEO maakt echter geen onderscheid tussen beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde vastgoed-fbi's.

Alternatief 2: verplichte notering op de beurs of andere gereglementeerde markt

- Een andere optie zou kunnen zijn om een uitzondering te maken op de vastgoedmaatregel voor vastgoed-fbi's die genoteerd zijn op de beurs of een andere gereglementeerde markt. Dat betekent dat voor deze categorie (die momenteel bestaat uit zeven beursgenoteerde vastgoedfondsen) het huidige vastgoed-fbi-regime blijft voortbestaan
- Deze optie is in het verleden ook bepleit door vertegenwoordigers van beursgenoteerde vastgoed fbi's. Een dergelijke uitzondering voor beursfondsen zou volgens hen gerechtvaardigd zijn, omdat:
    - praktisch gezien er voor beursgenoteerde vastgoedfondsen – anders dan voor niet-beursgenoteerde vastgoedfondsen – geen reëel alternatief is om omgevormd te worden tot een transparant beleggingsvehikel;
    - bij beursgenoteerde vastgoed-fbi's motieven voor misbruik niet direct voor de hand liggen;
    - beursgenoteerde vastgoed fbi's geen volledig zicht hebben op de samenstelling van het aandeelhoudersbestand en specifieke vrijstellingen/teruggaven/verrekeningen die aansluiten bij de aandeelhouder daarom niet (goed) realiseerbaar zijn.

Ambtelijke appreciatie alternatieven 1 en 2

Voors

- Ten opzichte van de op Prinsjesdag 2022 aangekondigde vastgoedmaatregel hebben de alternatieven als voordeel dat ze minder zware (alternatief 1) of geen (alternatief 2) gevolgen hebben voor beursgenoteerde vastgoed-fbi's. Bij beide alternatieven blijven beursgenoteerde vastgoedfondsen de fbi-status behouden en betalen ze 15% Vpb (met tax credit) en 0% dividendbelasting (alternatief 1) respectievelijk 0% Vpb en de aandeelhouders 15% (dividendbelasting) (alternatief 2) in plaats van 25,8% Vpb onder toepassing van de vastgoedmaatregel.
- Het behoud van de fbi-status is een belangrijk niet-fiscaal voordeel dat dergelijke fondsen aangeven van belang te vinden in de (internationale) afspraken die ze hebben gemaakt. In internationale verhoudingen is de fbi-status voor banken en financiers vaak een belangrijke voorwaarde in het financieringsconvenant, en kan volgens de sector een heronderhandeling van voorwaarden of een herfinanciering tot onoverkomelijke problemen leiden.
- Met beide alternatieven behoudt Nederland een vastgoedregime voor collectieve beleggingen waarmee Nederland kan blijven concurreren met de landen om zich heen.

Dekkingsopgaaf

- In het licht van de dekkingsopgaaf pakken beide alternatieven slecht uit, omdat beide opties leiden tot aanzienlijk lagere budgettaire opbrengst van de vastgoedmaatregel: 21 mln euro (alternatief 1) of 17 mln euro (alternatief 2) tegenover 49 mln euro (vastgoedmaatregel). Hierdoor zal aanvullende dekking moeten worden gezocht.

Complexiteit

- Een keuze voor alternatief 1 (nieuw REIT-regime) leidt ertoe dat er twee fbi-regimes worden gecreëerd: voor vastgoed-fbi's enerzijds en voor effecten-

fbi's anderzijds. Het naast elkaar bestaan van meerdere regimes voor verschillende situaties met fbi's maakt de regeling complexer en daardoor wordt ook de uitvoering bewerkelijker.

- Als een extra complicerende factor geldt dat een REIT-regime fundamenteel anders is dan het huidige regime. Met name het verlenen van een tax credit voor de Vpb zorgt voor een vergroting van de fiscale complexiteit. De informatie die nodig is voor het tax credit systeem lijkt op dit moment niet voorhanden bij de Belastingdienst noch bij de betreffende fbi's.
- De invoering van een nieuw afzonderlijk REIT-regime legt een groot beslag op de wet- en uitvoeringscapaciteit en is mede gezien de omvangrijke wetgevingskalender niet op korte termijn te realiseren.
- Met een keuze voor alternatief 2 (uitzondering voor beursfondsen) blijft één fbi-regime bestaan, met aanvullende voorwaarden (in de vorm van de vastgoedmaatregel) waardoor niet-beursgenoteerde vastgoedfondsen niet langer onder het fbi-regime vallen. Dit alternatief is daardoor minder complex dan alternatief 1. Daarbij geldt wel als kanttekening dat alternatief 2 onder druk staat door het potentiële heffingslek (heffingslek ii, zie hiervoor onder "Algemeen").

Procesbelang van de Staat

Reorganisatiekosten

- Ten aanzien van alternatief 2 geldt dat een verplichte notering op de beurs (of andere gereglementeerde markt) hoge kosten met zich brengt. Dit kan als onredelijk worden ervaren door vastgoed-fbi's die enkel openstaan voor Nederlandse pensioenfondsen en waarbij geen sprake is van ongewenst gebruik.
- Daar tegenover staat dat de kosten en regelgeving verbonden aan een beursnotering waarborgen dat het regime in alternatief 2 niet eenvoudig kan worden gebruikt om een belastingvoordeel te creëren.

Slotopmerkingen

- In het kader van het heffingslek bij buitenlandse vastgoed-fbi's met een vaste inrichting in Nederland noemt SEO als optie het codificeren van een zogenoemde "dividendbelasting-vervangende betaling". Buitenlandse vastgoedbeleggingsinstellingen kunnen dan alleen opteren voor het fbi-regime indien ze voldoen aan de fbi-voorwaarden en ermee instemmen om bij de dooruitdeling een dividendbelasting vervangende betaling te doen. Hiermee wordt de minimale heffing verzekert over Nederlands vastgoed dat in het bezit is van een buitenlands vastgoedfonds.
- Momenteel ligt er een casus voor Hoge Raad van een beursgenoteerd Duits beleggingsfonds dat zeer grote (directe) belangen in Nederlands vastgoed houdt. De vraag is hoe strikt Nederland op grond van het EU-recht de Nederlandse fbi-eisen mag toepassen bij dit beleggingsfonds. De advocaat-generaal (A-G) van de Hoge Raad heeft in deze zaak inmiddels een conclusie genomen. Volgens de A-G is niet relevant dat deze zaak een buitenlands vastgoedfonds betreft en is ook niet van belang dat het in deze zaak niet gaat om een aanspraak in de dividendbelasting (teruggaaf dividendbelasting), maar om een aanspraak in de vennootschapsbelasting (belanghebbende claimt in deze zaak toepassing van het voor fbi's geldende nultarief).
- De Hoge Raad heeft nog geen uitspraak gedaan in deze zaak.
- Aangezien de reikwijdte van het concept inzake de vervangende betaling nog niet volledig en definitief is uitgekristalliseerd in de rechtspraak van de hoogste rechter, en hierover nog veel verschillende vragen leven, adviseren wij u om dit alternatief (codificatie dividendbelasting vervangende betaling) op dit moment niet verder te overwegen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Gedeformaliseerd werken

Datum
8 december 2022

Notanummer
2022-0000301650

Bijlagen
1. 1a schematisch overzicht I
2. 1b toelichting herzieningss
3. 2 Uitgewerkte planning we

Aanleiding

Op 11 oktober 2022 heeft u gereageerd op de eerste inhoudelijke nota inzake een wettelijke grondslag voor gedeformaliseerd werken (eerste nota). Hierbij heeft u aangegeven akkoord te gaan met het uitwerken van een nieuw herzieningssysteem (denkrichting 3) voor in eerste instantie de inkomstenbelasting (met de ambitie voor meer of alle aanslagbelastingen) en een tijdelijke regeling (denkrichting 2) zodat de Belastingdienst een wettelijke grondslag heeft voor de huidige uitvoeringspraktijk.

Informatiepunt
- In de bijlage treft u het gevraagde stroomschema en uitgewerkte wetgevingstraject aan.

09.12.22

Dank

Mw

Kernpunten

- U bent ook akkoord gegaan met het begin 2023 (maart 2023) starten van een internetconsultatie voor beide regelingen als één wetgevingspakket alsmede het aanvragen van adviezen bij de adviesorganen en het starten van een burgeronderzoek.
- Tijdens het gesprek op 6 december 2023 heeft u aangegeven akkoord te zijn met het uitvoeren van een quick scan in januari op denkrichting 2 en denkrichting 3. Ook bent u akkoord om in de aankomende box 3-brief 'nieuw stelsel' een korte passage op te nemen over dit wetgevingstraject gezien de motie Grinwis[1] over massaal bezwaar. De Kamer krijgt in maart 2023, na de quick scan, een uitgebreide brief over de denkrichtingen 2 en 3 en de uitkomsten van de quick scan.

Communicatie
Niet van toepassing.

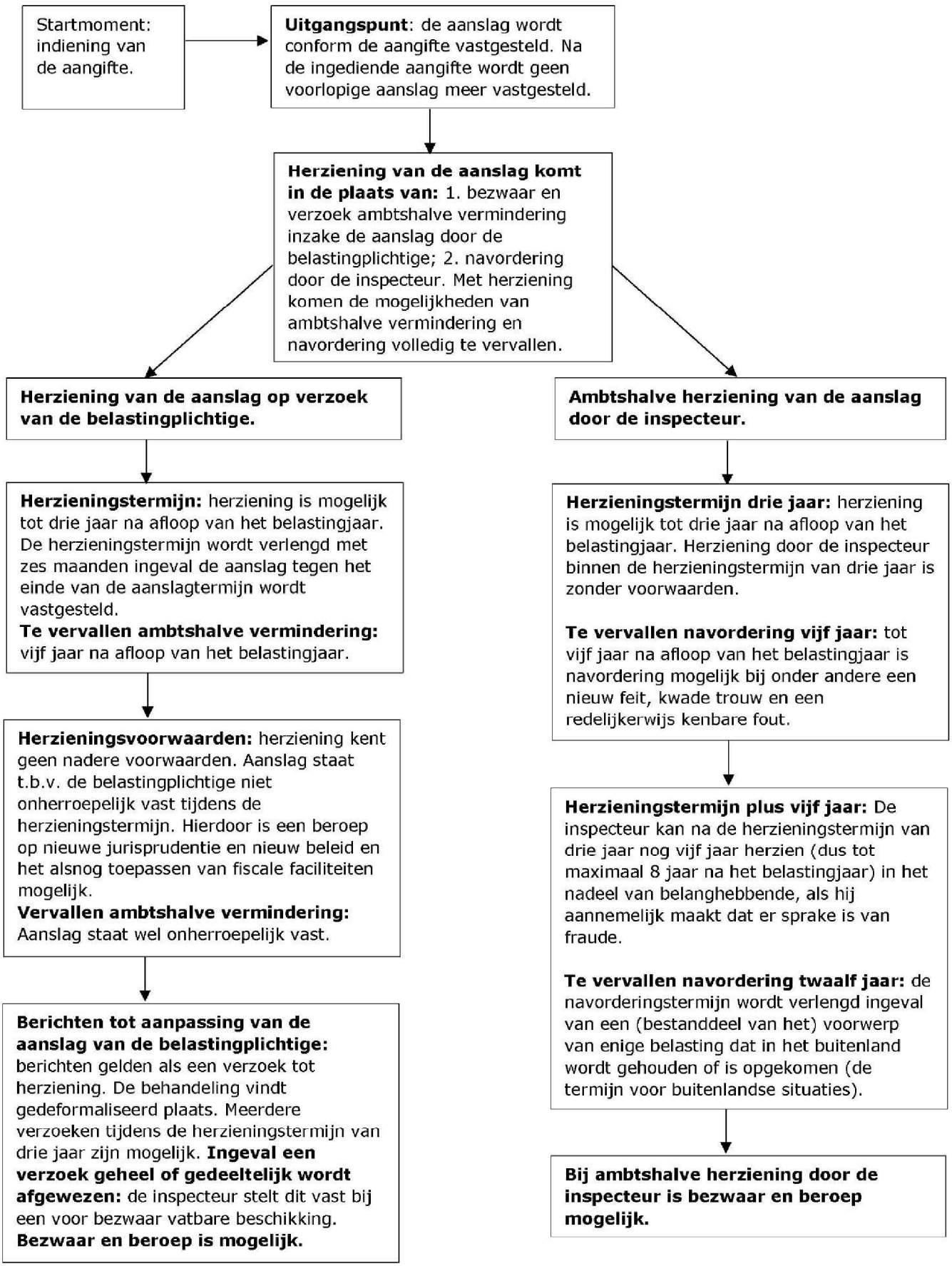
Politiek/bestuurlijke context
Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

[1] Kamerstukken II, 2021/22, 32140, nr. 114.

Bijlage 1a

Schematisch overzicht 'herzieningssysteem drie plus vijf' (bij de inkomstenbelasting)



Bijlage 1b

Toelichting bij schematisch overzicht

Vaststellen aanslag na de aangifte en herziening vervangt bezwaar, ambtshalve vermindering en navordering

- Kern van het nieuwe systeem is dat in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen een wettelijke mogelijkheid gecreëerd wordt tot herziening van de (definitieve) aanslag IH, zowel in het voordeel als in het nadeel van de belanghebbende. Het nieuwe systeem komt in plaats van het huidige systeem van bezwaar tegen de aanslag, ambtshalve vermindering en navordering.
- De vaststelling van de belastingschuld verloopt bij het nieuwe systeem als volgt. Na de aangifte legt de inspecteur een aanslag op. Na het indienen van de aangifte wordt geen voorlopige aanslag meer opgelegd (het opleggen van een voorlopige aanslag tot het moment van het indienen van de aangifte blijft dus mogelijk). Achtergrond hiervan is onder andere dat het karakter van de voorlopige aanslag bij het nieuwe systeem meer in het teken komt te staan om *gedurende het belastingjaar* belasting vooruit te kunnen betalen dan wel terug te ontvangen. Hiermee worden onder andere procedures over de voorlopige aanslag (en juridische complexiteit ten opzichte van de aanslag als gevolg daarvan) beperkt dan wel voorkomen.
- De inspecteur behoudt bij het nieuwe systeem de mogelijkheid om bij de aanslagoplegging reeds af te wijken van de aangifte. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel blijft de inspecteur gehouden om bij de aanslag rekening te houden met de voor hem bekende feiten en omstandigheden. Echter, omdat ambtshalve herziening binnen de reguliere herzieningstermijn in beginsel geen voorwaarden kent, kan met het nieuwe systeem vanuit juridisch oogpunt eerder tot oplegging van de aanslag over worden gegaan. Dit kan met zich brengen dat huidige selectiecriteria van aangiften kunnen worden aangepast. Dit vergt nader onderzoek in de uitvoering.
- Wegens de beoogde aanpassing van het karakter van de voorlopige aanslag, zal het nieuwe systeem ook aanvullingen kennen op het huidige herzieningssysteem van de voorlopige aanslag. Deze aanvullingen zullen in het teken staan van verdere vereenvoudiging en voorkoming van procedures.

Herziening op verzoek: herzieningstermijn

- De herzieningstermijn van de aanslag is gelijk aan de huidige aanslagtermijn; herziening is mogelijk tot drie jaar na het belastingjaar. Ingeval de aanslag straks wordt vastgesteld tegen het einde van de aanslagtermijn, geldt een minimale herzieningstermijn van zes maanden.
- Bij een regulier proces waarbij de aangifte vóór 1 mei na afloop van het belastingjaar wordt ingediend en enkele maanden daarna de aanslag wordt vastgesteld, heeft de belastingplichtige circa 2,5 jaar om zijn aanslag eenvoudig met een verzoek te herzien. Met deze ruime termijn wordt tegemoetgekomen aan een van de adviespunten van de commissie.
- De huidige praktijk laat ook zien dat belastingplichtigen nog een aantal jaar na afloop van het belastingtijdvak opnieuw (digitale) aangiftebiljetten indienen. Uit de cijfers van het 'Eindrapport onderzoek gestructureerde aanvullingen IH' uit 2020 komt het beeld naar voren dat in het eerste jaar na het belastingtijdvak honderdduizenden aanvullingen op de aangifte worden ingediend, in het tweede jaar tienduizenden en in het derde jaar nog duizenden.

Herziening op verzoek: herzieningsvoorwaarden

- Tijdens de herzieningstermijn staat de aanslag niet onherroepelijk vast wat maakt dat de belastingplichtige zich (alsnog) kan beroepen op bijvoorbeeld nieuwe jurisprudentie die en beleid dat in zijn voordeel tijdens de herzieningstermijn is gewezen/vastgesteld. Nieuwe jurisprudentie en nieuw beleid hebben hiermee feitelijk terugwerkende kracht. Ook kan de belastingplichtige tijdens de herzieningstermijn alsnog een bij de aangifte vergeten fiscale

faciliteit toepassen via een verzoek tot herziening. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een andere verdeling tussen fiscale partners of het toepassen van de investeringsaftrek. Deze volledige mogelijkheid voor de belastingplichtige sluit ook goed aan bij het advies van de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (commissie) en het rapport 'Burgers beter beschermd'.[1]

- Met het alsnog kunnen beroepen op 'nieuwe jurisprudentie' wordt ook tegemoetgekomen aan de motie Grinwis[2]. Indien de massaalbezwaarprocedure box 3 als voorbeeld wordt genomen, zou de herzieningstermijn van drie jaar voor de niet-bezwaarmakers kunnen betekenen dat zij met betrekking tot drie belastingjaren in aanmerking zouden komen voor een herziening van de aanslag.

Berichten tot aanpassing van de aanslag en afwijzing verzoek: bezwaar en beroep

- Alle berichten van de belastingplichtige, waaronder (digitale) aangiftebiljetten, worden met de beoogde wetswijziging niet langer als bezwaar doch als een verzoek tot herziening aangemerkt. De indiening van het verzoek is laagdrempelig. De behandeling van het verzoek vindt gedeformaliseerd plaats. Dat wil zeggen dat er geen sprake is van een formele procedure zoals de bezwaarprocedure.
- Wel gelden bepaalde formele regelingen, zoals een wettelijke beslistermijn, om de rechtsbescherming voldoende te borgen. Wegens het gedeformaliseerde karakter van herziening en de eenvoudige mogelijkheid voor de belastingplichtige om de aanslag te kunnen aanpassen, wordt overwogen om proceskostenvergoedingen bij de herzieningsfase niet van toepassing te laten zijn. Bij bezwaar en beroep blijven proceskostenvergoedingen wel van toepassing.
- Ingeval een verzoek tot herziening tot op de euro wordt gevolgd, is er geen geschil. De belastingplichtige krijgt waar hij om verzoekt en daarmee is zijn verzoek correct afgerond. Meerdere verzoeken tijdens de herzieningstermijn van drie jaar zijn mogelijk.
- Ingeval een verzoek tot herziening geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen (1 euro afwijking is voldoende), stelt de inspecteur dit vast bij een voor bezwaar vatbare beschikking. Uitgangspunt is dus dat formele rechtsbescherming van bezwaar en beroep pas nodig is en uiteraard wordt geboden bij de aanwezigheid van een geschil.
- Het formele systeem van bezwaar en beroep wordt hiermee beter toegespitst op een daadwerkelijk geschil. Bij een duidelijk geschil zal het nieuwe systeem ook een mogelijkheid bevatten om de kwestie eerder aan de belastingrechter voor te kunnen leggen. Overeenkomstig de huidige wettelijke regeling[3] wordt gedacht aan het kunnen overslaan van herziening en bezwaar indien zowel de belastingplichtige als de inspecteur van de Belastingdienst dit wenselijk achten.

Ambtshalve herziening: drie jaar plus vijf jaar bij fraude

- Ook de inspecteur kan tijdens de herzieningstermijn van drie jaar zowel in het voordeel als in het nadeel van de belastingplichtige de aanslag ambtshalve (zonder voorafgaand verzoek) herzien. Aan herziening in het nadeel van de belastingplichtige zijn geen voorwaarden verbonden in tegenstelling tot navordering nu. De herzieningsmogelijkheid maakt een correcte vaststelling van de juiste belastingschuld voor beide partijen dus eenvoudiger.
- Voor de inspecteur is er één uitzondering. De inspecteur kan na de herzieningstermijn van drie jaar nog vijf jaar herzien (dus tot maximaal 8 jaar na het belastingjaar) in het nadeel van belanghebbende, als hij aannemelijk maakt dat er sprake is van fraude. Het exacte bewijscriterium van fraude waaraan de inspecteur moet voldoen wordt nog nader onderzocht. Daarbij wordt in ieder geval geen onderscheid gemaakt tussen binnen- en buitenland situaties. Europeesrechtelijke kwetsbaarheden en het verschil van behandeling van fraude binnen en buiten de landsgrenzen worden met het nieuwe systeem opgeheven. Navordering gedurende 12 jaar voor buitenlandse situaties, zoals wij dat nu kennen, is niet meer mogelijk.

[1] Kamerstukken II, 31 066, nr. 820, bijlage 1.
[2] Kamerstukken II, 2021/22, 32140, nr. 114
[3] Art. 7:1a Awb.

- Fraude bij het nieuwe systeem wordt verder beperkt door onder andere maatregelen als de omkering en verzwaring van de bewijslast en bestuurlijke beboeting mogelijk te maken bij een bewezen bewust onjuist verzoek tot herziening. Voornoemde maatregelen die nu gelden bij een bewust onjuiste aangifte worden doorgetrokken naar een bewust onjuist verzoek tot herziening.

Slotopmerkingen

- Er zou gesteld kunnen worden dat het afschaffen van navordering en daarmee de navorderingsvoorwaarden van bijvoorbeeld een nieuw feit en kwade trouw een verslechtering is voor de rechtsbescherming. Echter, uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat de Belastingdienst in de regel over een nieuw feit beschikt onder andere omdat de inspecteur vaak niet hoeft te twijfelen aan de juistheid van de aangifte. Met andere woorden, navordering is in de praktijk in de regel mogelijk. Vanuit dit juridisch oogpunt kan worden gesteld dat de belastingplichtige niet vaak slechter af zal zijn indien herziening zonder voorwaarden in de plaats komt van navordering.
- Verder staat na afloop van de herzieningstermijn van drie jaar de aanslag onherroepelijk vast. De hoofdregel voor de belastingplichtige en de Belastingdienst zal dus zijn dat na drie jaar na afloop van het belastingjaar de boeken gesloten zijn. De belastingplichtige heeft na drie jaar rechtszekerheid. Dit is een voordeel voor de belastingplichtige ten opzichte van de reguliere navorderingstermijn van vijf jaar. Wel verliest de belastingplichtige twee jaar omdat ambtshalve vermindering van vijf jaar komt te vervallen. Hier staat tegenover dat de voorwaarden van ambtshalve vermindering niet meer gelden bij herziening.
- Het nieuwe systeem heeft dus zowel voor de belastingplichtige als voor de Belastingdienst voor- en nadelen, maar is vanuit juridisch oogpunt een stuk eenvoudiger, minder kwetsbaar en rechtvaardiger. Ook wordt met het nieuwe systeem opvolging gegeven aan de adviezen van de commissie en de wens van de Kamer.
- Beschikkingen die op het aanslagbiljet vermeld staan, volgen in beginsel hetzelfde nieuwe systeem als bij de aanslag. Er wordt nader onderzocht of dit systeem passend is voor elke voor bezwaar vatbare beschikking op het aanslagbiljet, bijvoorbeeld de vergrijpboete.

Uitgewerkte planning wetgevingstraject

Het wetgevingstraject wordt hieronder in kaart worden gebracht. De doorlooptijden zijn een eerste inschatting en kunnen mogelijk korter of langer duren dan verwacht. De planning sluit aan bij een regulier zelfstandig wetstraject en niet aan bij een belastingplanpakket.

Handeling	Maand	Doorlooptijd
1. Kamerbrief box 3 korte stavaza	Januari 2023	n.v.t.
2a. Quick scan denkrichtingen	Januari 2023	4-6 weken
2b. Uitgebreide Kamerbrief denkrichtingen	Maart 2023	
3. Internetconsultatie	Maart 2023	4-8 weken
4. Adviesaanvraag Raad voor de rechtspraak (eerste advies) en eerste Uitvoeringtoets op internet-consultatieversie wetsvoorstel	Maart 2023	8 weken
5. Starten burgeronderzoek	Maart 2023	8 weken
6. Ambtelijk verwerking input	Juni 2023	4 weken
7. Tweede Uitvoeringstoets en adviezen Adviesorganen (mogelijk nog een keer Raad voor de rechtspraak)	Juli 2023	8 weken
8. Wetgevingstoets J&V	Juli 2023	3 weken
9. CWIZO, RWIZO en MR	September 2023	6 weken
10. Advies Raad van State	Oktober 2023	3 maanden
11. Indiening wetsvoorstel TK	Januari 2024 met als doel dat denkrichting 2 per 1 juli 2024 in werking treedt.	

Toelichting op bepaalde handelingen

Handeling 1. In de eerste nota is voorgesteld om begin november 2022 de Tweede (en Eerste Kamer) te informeren over het beoogde herzieningssysteem (denkrichting 3) voor in ieder geval de inkomstenbelasting. In de aankomende brief aan de Kamer over box 3-nieuw stelsel zal een korte passage worden opgenomen over het aankomende wetsvoorstel inzake gedeformaliseerd werken. In deze passage zal kort worden ingegaan op de stand van het onderzoek naar gedeformaliseerd werken en zal worden toegezegd dat de Kamer begin volgend jaar nader wordt geïnformeerd.

Handeling 2a. Om het gewenste nadere onderzoek uit te voeren zal begin januari 2023 een quick scan worden gestart. De quick scan duurt circa 4 tot 6 weken.

Handeling 2b. Door middel van een uitgebreide Kamerbrief zal de Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten van het gedane onderzoek naar de denkrichtingen. Ook zal de koppeling worden gemaakt met de motie Grinwis inzake de massaalbezwaarprocedure.

Handeling 3. In de eerste nota is aan u voorgesteld om het wetgevingspakket in februari 2023 te consulteren. Om een uitgewerkt wetsvoorstel te consulteren zal een aanvullende maand benodigd zijn. Dit leidt tot een internetconsultatie in maart 2023.

Handelingen 4 en 5. Gelijktijdig met de internetconsultatie zal een adviesaanvraag plaatsvinden bij de Raad voor de rechtspraak, een burgeronderzoek worden gestart en een eerste Uitvoeringstoets bij de Belastingdienst worden ingezet. Op deze wijze worden de gevolgen voor de rechtspraak en de door de burger ervaren gevolgen van de wijzigingen goed in kaart gebracht. Ook worden de uitvoeringsconsequenties en inhoudelijke punten vanuit de Belastingdienst onderzocht. De verkregen input op het wetsvoorstel kan leiden tot een aanpassing daarvan. Er wordt onderzocht welke andere instanties en partijen ook betrokken kunnen worden.

Handeling 6. In juni 2023 zijn vier weken gereserveerd voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel naar aanleiding van alle verkregen input en adviezen.

Handeling 7 t/m 9. Begin juli 2023 zal de (tweede) Uitvoeringstoets op het definitieve wetsvoorstel worden aangevraagd bij de Belastingdienst en worden adviezen bij de benodigde adviesorganen aangevraagd. Eventueel kan nogmaals een advies worden gevraagd bij de Raad voor de rechtspraak. Ook zal in juli 2023 de wetgevingstoets bij J&V worden gestart. Nadat de toetsen zijn afgerond en de adviezen zijn verwerkt, kan in september 2023 het wetsvoorstel langs de CWIZO, RWIZO en de MR.

Handeling 10. In oktober 2023 wordt het advies van de Raad van State aangevraagd. In normale situaties, niet zoals bij het Belastingplan, geldt hiervoor een periode van 3 maanden. Eventueel kan in overleg met de Raad van State deze termijn worden bekort.

Handeling 11. Het huidige schema leidt tot een indiening van het wetsvoorstel in de TK per januari 2024. In overleg met de Kamer kan worden afgesproken dat het wetsvoorstel in de eerste zes maanden van 2024 wordt behandeld. Hierdoor kan de overbruggingsmaatregel (denkrichting 2) mogelijk op 1 juli 2024 in werking treden.

Ministerie van Financiën

TER INFORMERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie
Verbruiksbelastingen, Douane en Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Reactie: vervolg overdracht aandelen i.p.v. levering nieuwe onroerende zaken

Datum
13 december 2022

Notanummer
2022-0000309977

Bijlagen
1. Notitie 15 november 2022
2. Doorkijkarresten

Aanleiding

- Bij onze notitie met nummer 278864 (bijlage 1) stelde u een aantal vragen:
  - Of de opbrengst van de aanpak van vastgoedaandelentransacties kan worden ingezet om het algemene OVB-tarief te verlagen.
  - Of u kopieën kan ontvangen van de zogenoemde doorkijkarresten (bijlage 2).
  - Of helemaal geen inschatting is te maken van de uitvoeringsaspecten van de aanpak van vastgoedaandelentransacties.
  - Of wij u een korte toelichting kunnen geven waarom het belasten van vastgoedaandelentransacties in de btw zeer complex is.
- Via deze notitie ontvangt u een reactie op uw vragen.

Kern

Geschatte opbrengst van vastgoedaandelentransacties anders inzetten

- Een eerste inschatting van de opbrengst van de aanpak van vastgoedaandelentransacties komt uit op jaarlijks 81 miljoen euro. Deze inschatting is gebaseerd op gegevens over de jaren 2016-2018. Momenteel wordt gewerkt aan een update van de raming. Wij verwachten de update eind januari 2023.
- Met een geschatte opbrengst van 81 miljoen euro kan het algemene OVB-tarief worden verlaagd van 10,4% naar 10,2%.
- Zowel de keuze om deze maatregel met budgettaire consequenties in wetgeving vast te leggen als de keuze over inzet van opbrengsten dienen politiek te worden voorgelegd. Wij adviseren deze punten in te brengen in de Voorjaarsbesluitvorming 2023.
- Wij adviseren u de opbrengst van deze belastingconstructie mee te laten lopen in de taakopdracht belastingconstructies op basis van de volgende overwegingen.
  - De verhoging van het algemene OVB-tarief is respectievelijk in de MN2023, het BP2023 en de kabinetsreactie op het IBO vermogensverdeling nadrukkelijk gebracht als een maatregel uit het gehele pakket aan maatregelen waarmee de lasten op vermogen zijn verhoogd met als doel meer evenwicht in het belasten van inkomsten uit arbeid en vermogen.
  - Daarbij is de vastgoedaandelentransactie een helder voorbeeld van een belastingconstructie waardoor belasting wordt ontgaan waar dat niet is beoogd in de wetgeving. Er geldt een taakopdracht van € 550 mln

structureel (en €160 mln per 2024) voor de aanpak van belastingconstructies.
    - Vooralsnog is onze indruk dat er niet veel anti-constructiemaatregelen zijn die al per 2024 tot een dergelijke significante belastingopbrengst kunnen leiden. Inzet van de opbrengst anders dan de taakopdracht brengt het risico met zich mee dat de taakopdracht niet (op tijd) wordt vervuld en dat lastenverzwaring elders moet worden gezocht (placeholder is IB-tarief).
    - Het algemene OVB-tarief is in de afgelopen jaren meermaals gewijzigd, mede als sluitpost voor de begroting. Het is raadzaam om daar meer rust in aan te brengen.

Kopieën van de doorkijkarresten

- In bijlage 2 vindt u de kopieën van de zogenoemde doorkijkarresten (de meest relevante rechtsoverwegingen hebben wij voor u gemarkeerd).
- In de doorkijkarresten ging het er, kort gezegd, om of een vrijstelling van overdrachtsbelasting ook van toepassing is op de verkrijging van aandelen in een zogenoemde onroerendezaakrechtspersoon (OZR) als de rechtstreekse verkrijging van de onderliggende onroerende zaken in een vrijstelling zou delen. In de bijgevoegde arresten beslist de Hoge Raad telkens dat dit het geval is.
- De samenloopvrijstelling OVB is door deze arresten dus van toepassing op de aandelen in de OZR omdat de onroerende zaak van rechtswege met btw belast zou zijn (als de onroerende zaak direct zou zijn geleverd). Btw-technisch wordt echter niet (zoals voor de OVB) door de aandelen 'heengekeken' waardoor tegelijkertijd met de samenloopvrijstelling OVB de btw-vrijstelling voor aandelentransacties toepassing vindt en dubbele non-heffing optreedt.

Uitvoeringsaspecten

- Om de uitvoeringsgevolgen nader in kaart te brengen is het noodzakelijk dat de uiteindelijke vormgeving van de maatregel in wet- en regelgeving helder is. Het is daarom niet mogelijk om de uitvoeringsgevolgen nu al te melden. Bij het nader bepalen van de vormgeving zal onderzocht worden hoe de regeling qua uitvoeringsaspecten zo eenvoudig mogelijk vorm krijgt.

Aanvullende toelichting introductie fictieve onroerende zaak in btw

- In beginsel is de verkoop van deelbewijzen en aandelen vrij van btw.
- De Btw-richtlijn geeft de mogelijkheid om door deelbewijzen en aandelen van vastgoedlichamen heen te kijken en de verkoop daarvan gelijk te stellen aan de verkoop van een onroerende zaak.
- Feitelijk betekent dit het introduceren van een 'fictieve onroerende zaak' in de Wet op de omzetbelasting zoals we deze ook al kennen in artikel 4 Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBR) voor de OVB.
- Ervaring met artikel 4 WBR leert dat dit zeer complexe regelgeving is die aanzienlijke administratieve lasten oplevert voor zowel de ondernemers als de Belastingdienst (zo moet bijvoorbeeld worden uitgerekend welk percentage van de balans uit onroerende zaken bestaat).
- Deze complexiteit blijkt ook uit de huidige vormgeving van artikel 4 WBR die door overleggen, bezwaarprocedures en gerechtelijke procedures en de hieruit volgende antimisbruikbepalingen inmiddels 11 leden en vele subonderdelen is gaan tellen.

- Om structurering met een vergelijkbare btw-bepaling te voorkomen is het noodzakelijk de verkoop van aandelen en deelbewijzen te belasten met de 'normale waarde' als belastingrondslag. Anders dan in de OVB waar de maatstaf van heffing de waarde in het economisch verkeer is, geldt in de btw als hoofdregel een subjectieve maatstaf van heffing. Het introduceren van een dergelijke afwijkende belastingrondslag in de btw voor deze transacties resulteert in aanvullende complexiteit van de btw-regelgeving en de uitvoering daarvan zou zonder meer uitdagend zijn.
- Het hanteren van de normale waarde zou betekenen dat zowel ondernemers als de Belastingdienst moeten bepalen wat een onroerende zaak waard is in het economisch verkeer. Dat betekent dat de bepaling van de maatstaf van heffing voor de btw dan niet plaatsvindt door vraag en aanbod (zoals nu het geval is) maar door middel van taxatie. En daarover kan lang worden gediscussieerd vooral omdat het belang groot is (21% btw over het bediscussieerde bedrag).

Aanvullende toelichting integratieheffing
- Van oorsprong was de integratieheffing bedoeld als maatregel ter voorkoming van concurrentieverstoring tussen zelf realiseren en kopen van investeringsgoederen.
- Wat de integratieheffing in wezen deed was ervoor zorgen dat een ondernemer die een investeringsgoed, zoals een pand, zelf realiseerde, net zoveel btw verschuldigd werd als wanneer hij dat pand door een derde had laten bouwen. Het betekende bijvoorbeeld dat er de facto btw verschuldigd was in verband met de inzet van eigen personeel bij de bouw van het pand (iets waar normaal gesproken geen btw op drukt).
- In de praktijk bestond echter discussie ten aanzien van de vraag of c.q. in hoeverre die concurrentieverstoring zich daadwerkelijk voordeed en daarmee of de integratieheffing als zodanig gerechtvaardigd was.
- In de vastgoedmarkt werd de integratieheffing vooral gezien als een drempel voor het ombouwen van leegstaande kantoorpanden in te verhuren woningen en voor het tijdelijke verhuren van nieuwbouwwoningen. Ook bleek het berekenen van de heffingsgrondslag zeer complex.
- Om die reden is de integratieheffing ingetrokken.
- Herintroductie van de integratieheffing zou betekenen dat voorbij wordt gegaan aan de zorgen van de markt en dat wordt teruggekomen op de aangevoerde motieven voor (volledige) intrekking van de integratieheffing.
- De bredere discussie ten aanzien van de (vermeende) concurrentieverstoring en de complexe toepassing van de integratieheffing zouden ook weer herleven.
- Al met al is herintroductie van de integratieheffing voor deze specifieke situatie niet opportuun.
- Om toch gehoor te geven aan de ontvangen signalen van oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving en daarmee (mogelijke) concurrentieverstoring, lijkt een gerichte maatregel in de OVB, zoals nu wordt voorgesteld, een passender alternatief.

Politiek speelveld
- Niet van toepassing.

Communicatie
- Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING UITERLIJK 16 DECEMBER
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Eerste beslispunten notitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel

Datum
14 december 2022

Notanummer
2022-0000317178

Bijlagen
1. Brief VBFV
2. Nota alternatieven van 9/12 jl.

16.12.22

Aanleiding

- Vrijdag 9 december jl. is de kabinetsreactie op de SEO-evaluatie van de regimes van de fiscale beleggingsinstelling (fbi) en de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) in de vennootschapsbelasting (Vpb) naar de Eerste en Tweede Kamer verstuurd.
- In die kabinetsreactie wordt ook de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel (met de uitwerking van de maatregelen) aangekondigd. Daarnaast wordt aangegeven dat het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2023 voor een openbare internetconsultatie wordt aangeboden.
- In deze notitie leggen wij twee beslispunten aan u voor met betrekking tot de verdere uitwerking van de op Prinsjesdag 2022 aangekondigde vastgoedmaatregel in het fbi-regime.
- Daarnaast informeren wij u in deze nota nader over het proces richting internetconsultatie.
- Tot slot informeren wij u kort over de mogelijke staatssteunaspecten die spelen bij de invoering van de vastgoedmaatregel en het flankerende beleid in de overdrachtsbelasting.

Beslispunten

Wij adviseren u akkoord te gaan met:

1. Een gedeeltelijk behoud van de bestaande uitbreidingen van het begrip beleggen van vermogen in het fbi-regime (per 1 januari 2025).

2. Het volledig schrappen van de 60%-financieringslimiet uit het fbi-regime (per 1 januari 2025).

ja

ja

Kern

- In de aanbiedingsbrief bij het pakket Belastingplan 2023 is in samenhang met de vastgoedmaatregel aangekondigd dat de huidige financieringslimiet in de fbi-regeling wordt aangepast en dat de wettelijke uitbreidingen van het begrip beleggen van vermogen – die alle verband houden met het beleggen in vastgoed – voor toepassing van het fbi-regime komen te vervallen.
- Historisch gezien zijn deze uitbreidingen in de wettelijke fbi-regeling ontstaan uit de mogelijkheid voor fbi's om direct te beleggen in vastgoed. Nu deze mogelijkheid wordt geschrapt door de vastgoedmaatregel, verdwijnt op het

eerste gezicht ook de rechtvaardiging om de bestaande uitbreidingen onverkort in de wet te laten staan.

- De beursgenoteerde vastgoed fbi's (7 partijen, verenigd in de VBFV) hebben aandacht gevraagd voor de gevolgen van de vastgoedmaatregel. De VBFV pleit onder meer voor behoud van de huidige financieringslimiet en uitbreiding van het begrip beleggen (**bijlage 1**).
- Wij hebben deze mogelijkheden onderzocht en dat leverde het volgende op. De doelstellingen van de vastgoedmaatregel (dekking van het koopkrachtpakket en het opheffen van de (potentiële) heffingslekken) komen niet in het geding indien de wettelijke uitbreidingen in het fbi-regime in stand worden gehouden.
- Wij adviseren wij u om de uitbreidingen van het beleggingsbegrip (voor de toepassing van het fbi-regime) in aangepaste vorm te behouden bij de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel per 1 januari 2025. Het uitgangspunt daarbij is dat de bestaande uitbreidingen dan alleen nog verband kunnen houden met het indirect beleggen in vastgoed door een fbi (de projectontwikkelings-uitbreiding, de service-uitbreiding en de financieringsuitbreiding). Hiermee wordt op dit punt aan de wensen van de vastgoedbeurssector tegemoetgekomen.
- Met betrekking tot de 60%-financieringslimiet adviseren wij deze verruiming volledig te schrappen (dus ook voor indirect beleggen in vastgoed door een fbi) en de 20%-financieringslimiet voortaan voor alle effecten-fbi's te laten gelden, ongeacht het type beleggingen dat door de beleggingsdochters van de fbi wordt gehouden.
- Doordat een fbi niet meer direct beleggen mag in vastgoed, vinden wij het conceptueel gezien niet zonder meer logisch, en ook bezwaarlijk, om de 60%-financieringslimiet deels nog wel in stand te laten bij het beleggen in aandelen in vastgoedvennootschappen (indirect beleggen in vastgoed door een fbi). Er ontstaat dan immers een verschil in de financieringslimiet bij het beleggen in verschillende categorieën aandelen (20% bij effecten vs. 60% bij aandelen in een vastgoedvennootschap).

Toelichting

Beslispunt 1

Bestaande uitbreidingen van het begrip beleggen in het huidige fbi-regime

- Het statutaire doel en de feitelijke werkzaamheden van een fbi moeten bestaan uit het "beleggen van vermogen" (beleggingseis). Zo niet, dan verliest de instelling haar status en wordt de winst van het lichaam belast tegen het normale Vpb-tarief.
- Vanwege de open beleggingseis kunnen bij fbi's discussies spelen over de vraag of bepaalde vermogensbestanddelen al dan niet worden gehouden ter belegging.
- Vastgoed leent zich goed als beleggingsobject, maar vastgoed kan ook bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. In het algemeen geldt dat voor de belastingheffing de ontwikkeling en (bedrijfsmatige) exploitatie van vastgoed geen beleggingsactiviteit is.
- In de praktijk bleek het wenselijk dat beleggingsinstellingen de mogelijkheid hebben om vastgoed dat zij reeds in portefeuille hebben te herontwikkelen of nieuw vastgoed voor de eigen portefeuille te ontwikkelen. Om die reden heeft de wetgever besloten om hiervoor een tegemoetkoming op te nemen in het fbi-regime. Dat is gebeurd door het begrip "beleggen in vermogen" in de fbi-regeling de afgelopen jaren een aantal keer uit te breiden (zie hierna). Door deze begripsuitbreiding konden fbi's blijven voldoen aan de beleggingseis en hun fbi-status behouden.

- Naast het direct beleggen in vastgoed houden fbi's steeds vaker aandelen in dochtervennootschappen waarin het vastgoed zich bevindt (indirect beleggen in vastgoed). De fbi fungeert in die situatie als houdstervennootschap van één of meerdere (belaste) vastgoeddochtervennootschappen.
- Om redenen van eenvoud en kostenbesparingen kan in die situatie de behoefte bestaan om de financiering centraal aan te trekken, bijvoorbeeld op het niveau van de beleggingsinstelling die tevens als houdstervennootschap fungeert. In de praktijk bestond onduidelijkheid of – en onder welke omstandigheden – de financieringsfunctie en garantieverstrekking in overeenstemming zijn met het beleggingsvereiste op het niveau van de fbi.
- In het licht van het voorgaande is het beleggingsbegrip in het huidige fbi-regime uitgebreid met de volgende activiteiten:
  1) Projectontwikkeling in een zogenoemde normaal belaste projectontwikkelingsdochter;
  2) Verbetering of uitbreiding van vastgoed;
  3) "Bijkomstige activiteit" bij verhuur van vastgoed in een normaal belaste service-dochter;
  4) Het verstrekken van garanties en het uitlenen van bij derde ingeleende gelden aan verbonden vastgoedvennootschappen.

Gedeeltelijk behoud van de bestaande uitbreidingen onder de vastgoedmaatregel

- Met de vastgoedmaatregel wordt expliciet geregeld dat voor toepassing van het fbi-regime het direct beleggen in Nederlands en buitenlands vastgoed niet langer wordt aangemerkt als het "beleggen van vermogen".
- Dit houdt in dat een fbi niet direct vastgoed mag houden. Met andere woorden: een lichaam dat vastgoed houdt kan geen fbi zijn.
- Indirect houden van vastgoed is nog wel mogelijk via een (belaste) dochtervennootschap. Een fbi kan dus in vastgoed (blijven) beleggen door middel van het houden van aandelen in een regulier belaste dochtervennootschap.
- Uiteraard geldt dan nog steeds dat voor de toepassing van het fbi-regime moet worden getoetst of er sprake is van beleggen op het niveau van de fbi. Wij brengen momenteel nader aan in kaart hoe dit begrip beleggen in het kader van het fbi-regime moet worden uitgelegd en of het voor de praktijk wenselijk is om hier nadere (wettelijke) kaders voor te geven, zodat duidelijk is dat indirect beleggen in vastgoed (regulier belaste dochtervennootschap) wel is toegestaan.
- Op Prinsjesdag 2022 is in samenhang met de vastgoedmaatregel aangekondigd dat de wettelijke uitbreidingen van het begrip beleggen van vermogen voor toepassing van het fbi-regime komen te vervallen. Historisch gezien zijn de uitbreidingen immers ontstaan uit de mogelijkheid voor fbi's om te beleggen in vastgoed. Nu deze mogelijkheid wordt geschrapt, verdwijnt op het eerste gezicht ook de rechtvaardiging om de uitbreidingen in de wet te laten staan.
- De VBFV heeft in de periode na Prinsjesdag 2022 aandacht gevraagd om de gevolgen van de vastgoedmaatregel voor de beurgenoteerde fbi's (7 partijen).
- Op uw verzoek hebben we in een separate nota **(bijlage 2)** onderzocht of er nog andere alternatieven mogelijk zijn voor de vastgoedmaatregel voor deze fondsen. Onze conclusie was dat deze alternatieven (apart "REIT-regime" of verplichte beursnotering) niet wenselijk zijn.
- De sector, bijvoorbeeld VFBV, pleit voor aanvullende maatregelen (indien een fbi niet langer direct mag beleggen in vastgoed), zoals behoud van de huidige uitbreidingen van het beleggingsbegrip. Dat biedt volgens VFBV de bestaande vastgoed FBI in elk geval de mogelijkheid om het voortbestaan als houdster-FBI (van eventueel normaal belaste Nederlandse vastgoeddochters) te overwegen.

- Deze mogelijkheid om de beursgenoteerde fbi's enigszins tegemoet te komen hebben wij getoetst tegen het licht van de doelstelling van de vastgoedmaatregel, te weten:
  1. Budgettaire dekking; en
  2. het opheffen van de (potentiële) heffingslekken.

Ad 1) Naar verwachting zal het behoud van de wettelijke uitbreidingen van het beleggingsbegrip in het fbi-regime (al dan niet aangepaste vorm) additioneel geen budgettair effect hebben.
Ad 2) In het huidige fbi-regime kan er in buitenlandse verhoudingen door verdragstoepassing sprake zijn van een heffingslek.[1] Daarnaast is er momenteel een procedure aanhangig bij de Hoge Raad over de kwestie of buitenlandse vastgoedfondsen voor het fbi-regime kunnen opteren (terwijl zij geen dividendbelasting hoeven in te houden). Met de vastgoedmaatregel worden deze (potentiële) heffingslekken opgelost. Deze heffingslekken spelen niet bij het indirect – via een belaste dochtervennootschap – beleggen in vastgoed c.q. bij de wettelijke uitbreidingen die verband houden met het indirect beleggen in vastgoed. In deze situaties is het heffingsrecht van Nederland over inkomsten uit Nederlands vastgoed geborgd.

- Nu de doelstellingen van de vastgoedmaatregel niet in het geding komen met het – in aangepaste vorm – in stand laten van de wettelijke uitbreidingen van het beleggingsbegrip in het fbi-regime adviseren wij u om deze uitbreidingen in aangepaste vorm te behouden bij de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel per 1 januari 2025. Het uitgangspunt daarbij is dat de bestaande uitbreidingen dan alleen nog verband kunnen houden met het indirect beleggen in vastgoed door een fbi (de projectontwikkelings-uitbreiding, de service-uitbreiding en de financieringsuitbreiding). Hiermee wordt ook aan de wensen van de vastgoedbeurssector tegemoetgekomen.

Beslispunt 2
Bestaande financieringslimieten in het huidige fbi-regime

- Het fbi-regime kent zogenoemde financieringslimieten. Deze limieten zijn volgens de wetgever in de regeling opgenomen omdat "het aantrekken van vreemd vermogen een aanwijzing kan vormen voor een activiteit, welke niet kan worden beschouwd als een normale beleggingswerkzaamheid." Het hoofddoel van de financieringslimieten is dus de afbakening tussen de beleggings- en de niet-beleggingssfeer.
- Oorspronkelijk was het regime zo vormgegeven dat de fbi alleen vreemd vermogen aantrekken "tot ten hoogste zestig percent van de boekwaarde van het onroerend goed".[2] Bij amendement is hier aan toegevoegd dat ook tot 20% van andere beleggingen ('effecten') gefinancierd mogen worden met vreemd vermogen, zodat het fbi-regime beter zou aansluiten bij de destijds (1969) bestaande praktijk van beleggingsinstellingen.[3]
- Het huidige fbi-regime kent daarom het vereiste dat het vreemd vermogen van een fbi niet hoger mag zijn dan 60% van de boekwaarde van het vastgoed en 20% procent van de boekwaarde van de overige beleggingen.
- In eerste instantie werd er een onderscheid gemaakt tussen het beleggen in direct vastgoed en het beleggen in indirect vastgoed. Aangezien voor direct vastgoed de 60%-financieringslimiet gold, mochten de aandelen in

[1] Buitenlandse belastingplichtige beleggers kunnen een beroep doen op een verlaagd verdragstarief voor deelnemingsdividenden (doorgaans 0% of 5%) uitgekeerd door een fbi. Dit kan omdat inde meeste verdragen niet is geregeld dat die vermindering van dividendbelasting niet geldt voor dividenduitkeringen door fbi's. Het gevolg is dat Nederland zijn heffingsrecht op de winsten uit het vastgoed onder veruit de meeste verdragen niet of niet volledig kan effectueren.
[2] *Kamerstukken II* 1968/69, 6000, nr. 28, p. 6.
[3] *Kamerstukken II* 1968/69, 6000, nr. 37; *Handelingen II* 1968/69, p. 3201.

vastgoeddochtervennootschappen ('indirect beleggen in vastgoedaandelen') maar voor 20% worden beleend.

- Om dit verschil tussen directe en indirecte vastgoedbeleggingen op te heffen is per 2009 de financieringslimiet zo aangepast dat kort gezegd het indirect beleggen in vastgoed (dus via een vastgoeddochtervennootschap) ook voor 60% met vreemd vermogen gefinancierd mag worden.
- Met deze wetsaanpassing werd beoogd het fbi-regime meer in de pas te laten lopen met de praktijk rondom fbi's. In de praktijk bleek dat fbi's het vastgoed steeds vaker hielden via dochtervennootschappen (indirect vastgoed) en dat een fbi in dat geval dus fungeert als houdstervennootschap van vastgoedvennootschappen.

Schrappen 60%-financieringslimiet

- Op Prinsjesdag 2022 is aangekondigd dat de bovengenoemde 60%-financieringslimiet in verband met beleggingen in vastgoed geschrapt zal worden.
- Zoals aangegeven kunnen fbi's – na invoering van de vastgoedmaatregel – alleen nog maar beleggen in effecten. Met andere woorden alle fbi's zijn met ingang van 1 januari 2025 "effecten-fbi's". De 60%-financieringslimiet voor direct beleggen in vastgoed is daarmee overbodig geworden.
- De VBFV pleit ervoor om de 60%- financieringslimiet nog wel te behouden voor de situatie waarin sprake is van indirect beleggen in vastgoed door een fbi (de fbi fungeert dan als houdstervennootschap van vastgoeddochtervennootschappen).
- Indien de 60%-financieringslimiet deels in stand zou worden gelaten, zoals de VBFV bepleit, dan zou een fbi (effecten-fbi) voor verschillende effecten een ongelijke financieringslimiet gelden. Beleggingen in aandelen in een niet-vastgoedlichaam zouden maximaal 20% van de boekwaarde van die aandelen met vreemd vermogen mogen financieren terwijl voor beleggingen in aandelen in een vastgoedlichaam een financieringslimiet van maximaal 60% van de boekwaarde van dat belang geldt.
- Wij merken op dat dit verschil in de toepassing van de financieringslimiet onder de huidige wet ook al bestaat. Dit verschil kan echter historisch worden verklaard doordat de 60%-financieringslimiet al sinds het begin geldt voor directe beleggingen in vastgoed en pas later door wetsaanpassing ook is gaan gelden voor indirecte beleggingen in vastgoed. Vanuit die historie bezien – waarbij de wetgever het onderscheid direct en indirect beleggingen vastgoed wilde wegnemen voor de toepassing van de 60%-financieringslimiet - is het onderscheid naar onze mening goed uit te leggen.
- De situatie wordt naar onze mening echter anders door de vastgoedmaatregel. Doordat een fbi niet meer direct beleggen mag in vastgoed, vinden wij het conceptueel gezien niet zonder meer logisch, en ook bezwaarlijk, om de 60%-financieringslimiet deels nog wel in stand te laten bij het beleggen in aandelen in vastgoedvennootschappen (indirect beleggen in vastgoed door een fbi).
- Wij adviseren u dan ook om de 60%-financieringslimiet volledig te schrappen (dus ook voor indirect beleggen in vastgoed door een fbi) en de 20%-financieringslimiet voortaan voor alle effecten-fbi's te laten gelden, ongeacht het type beleggingen dat door de beleggingsdochters van de fbi wordt gehouden.
- Als alternatief zou ervoor kunnen worden gekozen om de 60%-financieringslimiet voor beleggingen in vastgoedvennootschappen – in lijn met de wensen van VFBV - wél in stand te laten. Dit alternatief zou de doelstellingen van de vastgoedmaatregel (dekking en opheffing heffingslekken) niet in het geding moeten brengen.
- Conceptueel lijkt dit ons, zoals hierboven aangegeven, echter onwenselijk. Bovendien wordt grotendeels al aan de wensen van de sector

tegemoetgekomen doordat de huidige interne financieringsmogelijkheid tussen een fbi en verbonden vastgoedvennootschappen in stand wordt gelaten.

- Op basis van de huidige wet geldt namelijk dat als een fbi van derden ingeleende gelden doorleent aan verbonden vastgoedvennootschappen, de vordering op die vastgoedvennootschap en de lening bij de derde voor de toepassing van de financieringseis niet in aanmerking worden genomen. Hiermee heeft de wetgever willen voorkomen dat in een dergelijke situatie te snel tegen de financieringslimiet wordt aangelopen.[4] Dit wijzigt niet.

Proces richting internetconsultatie

- Vrijdag 9 december jl .is de kabinetsreactie op het SEO-evaluatierapport naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Hierin wordt o.a. aangekondigd dat de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel is uitgesteld van 1 januari 2024 naar 1 januari 2025.
- Verder is in de reactie aangekondigd dat zowel het flankerende beleid in de overdrachtsbelasting als de kabinetsvoornemens m.b.t. het vbi-regime en het fonds voor gemene rekening (fgr) per 1 januari 2024 in werking zullen treden.
- Ten slotte is aangekondigd dat de maatregelen zullen worden uitgewerkt in een apart wetsvoorstel dat op Prinsjesdag 2023 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.
- In het eerste kwartaal van 2023 zal een voorstel met maatregelen voor openbare internetconsultatie worden aangeboden.
- Het tijdpad daartoe ziet er globaal als volgt uit:

Uiterlijk vrijdag 13 januari 2023	Tweede Beslisnotitie t.b.v. verdere uitwerking wetsvoorstel in de tas
Eind januari 2023	Evt. derde beslisnotitie
Begin februari 2023	Concept voorstel van wet aanbieden voor internetconsultatie

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Procesbelang van de Staat

[4] Omdat de vordering op het verbonden lichaam slechts voor 20% ingeleend mag worden.

Ministerie van Financiën

do 15/12 13.30-14.00

DEPARTEMENTAAL BREED
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie gesprek met MKE over fiscale vergroeningsmaatregelen

Datum
12 december 2022

Notanummer
2022-0000308595

Bijlagen
3

15/12/22

Dolce

Mee

Aanleiding

Aanstaande donderdag 15 december heeft u een gesprek met MKE over de fiscale vergroeningsmaatregelen. Aanleiding is de voortgangsgesprekken die MKE momenteel voert met de departementen over 1) de uitwerking van de CA-maatregelen en 2) vooruitblik op voorjaarsbesluitvorming over aanvullende klimaatmaatregelen. Deze twee vragen staan ook centraal in uw gesprek van aanstaande donderdag. Het overleg is oriënterend bedoeld.

Bijgevoegd vindt u de gezamenlijke bespreekpuntennotitie en een overzicht met de stand van zaken van de uitwerking van de fiscale vergroeningsmaatregelen. In deze notitie wordt u hierover nader geadviseerd.

Wij willen u begin volgend jaar een verdiepende nota sturen over de stand van zaken van de lopende fiscale klimaatdossiers en wat er richting voorjaar verder aankomt.

Geadviseerde inbreng per bespreekpunt

1. Voortgang uitwerking fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord

- *Welke aandachtspunten zijn er bij de voortgang van de uitwerking van de fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord?*

Advies:

- U kunt inbrengen dat het grootste deel van de afgesproken fiscale vergroeningsmaatregelen dit jaar in het Belastingplan 2023 is verwerkt.
  - De structuuraanpassingen in de energiebelasting (BP2024) en Betalen naar gebruik (apart wetstraject) worden momenteel nader uitgewerkt in wetgeving.
  - De structuuraanpassingen in de energiebelasting hebben een sterk verduurzamingseffect, maar zorgen waarschijnlijk ook voor een forse lastenstijging (voor specifieke groepen). Voor een goede landing is daarom belangrijk dat in de besluitvorming een koppeling wordt gelegd met het zoet (zoals middelen Klimaatfonds).
  - Voor Betalen naar gebruik is van belang dat in de eerste maanden 2023 op hoofdlijnen politieke keuzes worden gemaakt over o.a. de tariefstructuur en wijze van kilometerregistratie, omdat anders

tijdige indiening van de wet en daarmee het meenemen van de CO2-effecten voor 2030 uit beeld gaat. Hierover is op 11 januari een apart BWO ingepland.

2. Vooruitblik besluitvorming aanvullende klimaatmaatregelen in 2023

- *Welke aandachtspunten zijn er bij het besluitvormingsproces?*
- *Welke aanvullende fiscale vergroeningsmaatregelen zijn mogelijk en hoe zorgen we dat een aanvullend beprijzingspakket dit voorjaar goed landt? Wat wordt in het voorjaar de inzet op dit punt?*

Advies:

- Ten aanzien van het proces kunt u inbrengen dat van belang is dit zorgvuldig te doen en eerst de analyse van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Klimaat af te willen wachten. Dit IBO is juist ingesteld om beprijzende (en normerende) maatregelen in kaart te brengen, waarbij het van belang is te benadrukken dat dit een onafhankelijk ambtelijk traject is. Ook na verschijning van het IBO zullen er nog stappen moeten worden gezet om met name op het punt van de uitvoering, de maatregel echt beslisrijp te maken. MKE zal mogelijk aangeven dat het tijdpad kort is na verschijnen van het IBO, u kunt dit nuanceren door te verwijzen naar korte besluitvormingsprocessen in augustus bijvoorbeeld. Meer tijd is niet per se nodig.
- Ten aanzien van de inhoud adviseren we om het gesprek met MKE voor nu op hoofdlijnen te houden en vooral af te tasten wat de inzet van MKE wordt ten aanzien van beprijzing. U kunt hierbij de volgende punten inbrengen:
  - Aanvullende beprijzingsmaatregelen moeten belangrijk onderdeel van aanvullend klimaatpakket worden; zonder normeren/beprijzen gaan we de klimaatdoelen niet halen.
  - Hierbij verstandig om te kijken hoe we slim met zoveel mogelijk bestaande fiscale instrumenten de CO2-uitstoot beter kunnen beprijzen. Ook kan er naast de Belastingdienst worden gekeken naar andere uitvoerders. De NEa voert bijvoorbeeld op dit moment al de CO2-heffing voor de industrie uit.
  - In het IBO Klimaat wordt een groslijst aan opties uitgewerkt, maar het is belangrijk om *na de publicatie van het IBO* snel te prioriteren. We willen dit graag in nauwe samenwerking met EZK/Klimaat doen.
- U kunt tot slot vragen wat de inzet van MKE is voor het voorjaar. En in hoeverre MKE voornemens is om in te zetten op aanvullende fiscale vergroening.

- NB. Mogelijk zal MKE aandacht vragen voor een plasticheffing en het uitwerken van een alternatief voor normering zakelijk wagenpark (conform België fiscale aftrekbaarheid kosten van fossiele auto's beperken). In dat geval kunt u aangeven dat deze maatregelen worden uitgewerkt in het IBO Klimaat en dat u eerst deze uitwerking wilt afwachten. Bij doorvragen kunt u desgewenst wel al een paar aandachtspunten meegeven:
  - *Beperken fiscale aftrekbaarheid fossiele auto's:* waken voor verdere complexiteitstoename; deze maatregel gaat in tegen het

uitgangspunt van het fiscale stelsel dat in principe alle kosten aftrekbaar zijn. Het direct beprijzen via de autobelastingen of normering lijkt de betere route (maar: eerst IBO afwachten).
    - *Plasticheffing:* goed kijken waar in de keten (aan het begin bij de productie, of bij het eindproduct) het beste kan worden beprijsd. Daarnaast belangrijk dat verder wordt gekeken dan het CO2-effect in Nederland; de productie van plastic moet wel duurzamer worden en niet alleen over de grens gaan.

3. Grondslagerosie en begrotingsregels

Advies:

- Mogelijk zal MKE (opnieuw) inbrengen dat hij wil kijken naar het vraagstuk rondom grondslagerosie en het waarom dat bijvoorbeeld bij een maatregel die leidt tot minder accijnsinkomsten dit gedekt moet worden bij mobiliteitsmaatregelen.
- In reactie kunt u het volgende aangeven:
    - Het belangrijkste is dat de kosten inzichtelijk worden gemaakt, want grondslagerosie leidt tot een lagere belastingopbrengst. Zonder belastingopbrengst kan er ook geen geld worden uitgegeven.
    - Bij de autobelastingen is er sprake van forse budgettaire derving, die conform de begrotingsregels gedekt moet worden.
    - Uitgangspunt is dat eerst wordt gekeken naar dekking binnen het domein. Dit is echter geen regel, maar een politieke keuze. In het coalitieakkoord is afgesproken dat de grondslagerosie in de autobelastingen vanaf 2030 wordt gedekt via het kilometertarief van BNG.
    - U kunt tot slot benoemen dat Financiën dit vraagstuk ook onder de aandacht wil brengen van de volgende Studiegroep Begrotingsruimte. U heeft dit eerder ook al eens richting MIenW geopperd.
    - Bij doorvragen kunt u verwijzen naar de minister van Financiën.

Toelichting

Algemeen voorjaarsbesluitvorming klimaat

- In het voorjaar komen drie grote dossiers samen binnen het klimaat- en energiedomein:

1. *Uitwerking CA-maatregelen: structuuraanpassingen EB en BNG*
    - De structuuraanpassingen in de EB en BNG worden momenteel nader uitgewerkt in wetgeving, maar in de uitwerking zijn wel nog een aantal belangrijke politieke keuzes te maken.
    - Voor de structuuraanpassingen in de EB, waarbij het gaat om aanpassen van vrijstellingen, geldt dat het leidt tot een fors verduurzamingseffect, maar ook tot een forse lastenstijging. De budgettaire opbrengst is hoger dan eerder verwacht (precieze bedrag wordt momenteel uitgerekend). Voor een goede politieke landing is het belangrijk dat in de besluitvorming koppeling met het zoet wordt gelegd.

- Binnen BNG zijn nog een aantal belangrijke keuzes te maken, zoals de kilometerregistratie, de toekomst van de opcenten en de tariefstructuur. Bij de keuze voor de tariefstructuur is met name bepalend welke CO2-reductie en budgettaire opbrengst wordt gewenst. Dit gesprek zal naar verwachting gaan samenvallen met een bredere politieke discussie over de gewenste/noodzakelijke CO2-reductie in het mobiliteitsdomein: indien minder CO2-reductie met BNG wordt gerealiseerd, zal meer reductie met andere maatregelen (bijv. een bpm-verhoging) moeten worden gerealiseerd. U ontvangt in de laatste tas voor het kerstreces een uitgebreide notitie over de belangrijkste keuzes rondom BNG tbv het BWO op 11 januari.

2. *Compensatie hoge energieprijzen voor periode na 2023*
   - De energieprijzen blijven de komende periode aanhoudend hoog.
   - Voor 2023 is naast aanpassingen in het reguliere koopkrachtinstrumentarium, een verlaging van de brandstofaccijnzen en een tijdelijk prijsplafond afgesproken. Deze maatregelen lopen eind 2023 af.
   - In het voorjaar zal de politieke besluitvorming starten over een exit-strategie en of en zo ja welke compensatie voor de periode na 2023 wenselijk en budgettair realiseerbaar is. Hierbij wordt ook gekeken naar opties in de energiebelasting. Deze opties kunnen de verduurzamingsprikkel verminderen. Daarnaast zullen maatregelen die nodig zijn vanuit klimaatperspectief politiek moeilijker liggen door de hoge energieprijzen (bijv. degressiviteit energiebelasting verminderen).

3. *Noodzaak extra maatregelen om klimaatdoelen te halen*
   - Het huidige klimaatbeleid is niet toereikend om de door het kabinet gestelde doel te halen: het beleid richten op 60 procent reductie in 2030 ten opzichte van 1990, zodat tenminste 55 procent reductie bereikt wordt.
   - PBL schat in dat de emissiereductie in 2030 uit komt op 41 tot 52 procent ten opzichte van 1990. Een deel van de CA-maatregelen is hierin nog niet meegenomen, waardoor de reductie nog wat hoger kan uitvallen. PBL geeft hierbij de winstwaarschuwing dat de bovenkant van de bandbreedte (52 procent) zeer onwaarschijnlijk is. Om met zoveel mogelijk zekerheid de doelen te halen, adviseren we ambtelijk om uit te gaan van de onderkant (meest voorzichtige) kan van de bandbreedte.
   - Naast de uitwerking van de maatregelen uit het coalitieakkoord en de toekenning van de middelen uit het Klimaatfonds zijn extra reductiemaatregelen gericht op 2030 nodig.
   - Afgelopen september is daarom het IBO Klimaat gestart onder leiding van Persoonsgegevens Het IBO heeft als taak om aanbevelingen te doen hoe het reductietekort tot het 2030-doel kan worden ingevuld. Hierbij ligt de focus op normerende en beprijzende maatregelen.
   - Parallel wordt de toekenning van de middelen uit het Klimaatfonds nader uitgewerkt en getoetst door PBL. Hierdoor is het mogelijk om in het voorjaar een integraal pakket te bouwen met zowel de

concrete invulling van de middelen uit het fonds (zoet) als aanvullende normerende/beprijzende maatregelen op basis van de aanbevelingen van het IBO (zuur).

Mogelijkheden verdere fiscale vergroening

- In de gezamenlijke bespreekpuntennotitie met EZK is een groslijst aan mogelijke aanvullende fiscale maatregelen opgenomen. In de uitwerking van het IBO klimaat worden deze opties meegenomen en afgewogen. Na oplevering van het IBO Klimaat zal voor een aantal maatregelen naar verwachting een verdere uitwerking en toets op uitvoerbaarheid nodig zijn.
- We adviseren om na publicatie van het IBO Klimaat, zo snel mogelijk te prioriteren en hierbij nauw op te trekken met MKE.
- Hierbij moeten de fiscale opties, na uitwerking in het IBO, ook worden afgewogen tegen normerende opties.

Uitwerking CA: structuuraanpassingen energiebelasting

- In het coalitieakkoord is afgesproken om een belangrijk aantal vrijstellingen binnen de energiebelasting per 1 januari 2025 af te schaffen of te beperken. Deze aanpassingen zijn in lijn met eerdere adviezen over klimaatbeleid en leiden tot een betere beprijzing van CO2-uitstoot.Het gaat hierbij om structurele aanpassingen in de energiebelasting waarvoor de Belastingdienst een jaar nodig heeft om deze te implementeren. Vandaar dat deze maatregelen al in het Belastingplan 2024 in wetgeving omgezet dienen te worden.
- De structuuraanpassingen hebben naar verwachting vooral impact op de energiesector, industrie en glastuinbouw. Dit niet alleen qua wenselijke verduurzaming van deze sectoren maar ook financieel. Naar verwachting levert dit pakket meer geld op dan begroot in het coalitieakkoord (212 mln. euro). Hoewel energiebesparing in deze sectoren nu juist extra nodig is, kan de discussie over hoge energieprijzen leiden tot extra verzet tegen deze aanpassingen.
- Binnen de Europese Unie hanteren de meeste landen vergelijkbare vrijstellingen in hun energiebelasting. In deze landen bestaan vooralsnog geen plannen om deze vrijstellingen te beperken. Ook in de onderhandelingen over de nieuwe European Taxation Directive bestaat er weinig animo bij andere lidstaten om deze vrijstellingen te laten vervallen.
- Wij hebben het maatregelenpakket uit het coalitieakkoord inmiddels (juridisch) uitgewerkt en zijn een aanbestedingsprocedure gestart naar een onderzoeksbureau die de effecten van dit pakket gaat duiden. Op 1 mei worden de eerste concept resultaten van deze studie verwacht.
- Gegeven de financiële impact van het pakket in tijden van hoge energieprijzen, verwachten wij dat een koppeling met ondersteunende maatregelen een rol kan spelen bij een goede politieke landing.
- Dit geldt naar verwachting met name voor de glastuinbouw door de combinatie van het beperken van de vrijstelling elektriciteitsproductie (c.q. WKK-input) en het afschaffen van het verlaagd tarief. Het aantal compenserende maatregelen binnen de fiscaliteit is hierbij naar ons inzicht redelijk beperkt, dit met name door Europese vereisten ten aanzien van de energiebelasting (staatssteun, Energy Taxation Directive). In de verdere uitwerking zullen we daarom ook kijken hoe, indien dit noodzakelijk wordt

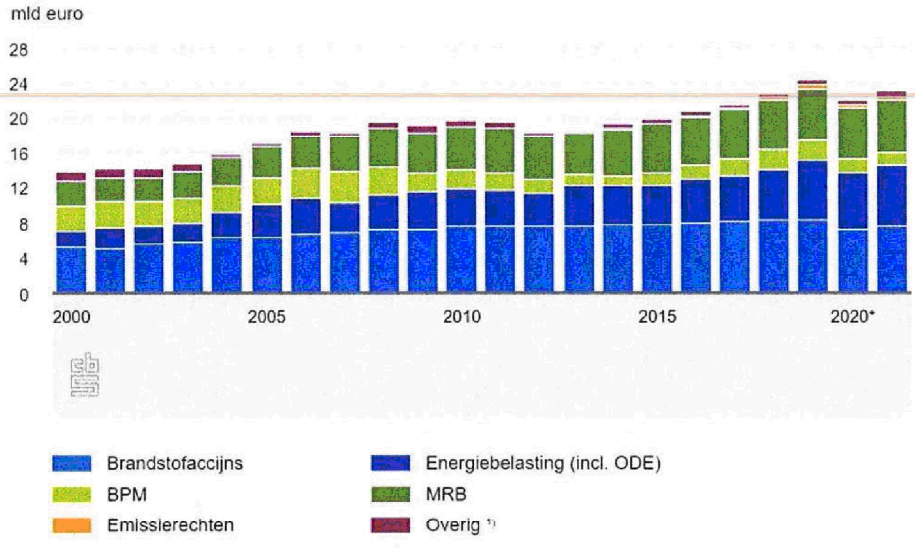
geacht, een slimme koppeling kan worden gelegd met de middelen die komend voorjaar vanuit het Klimaatfonds worden toegekend.
- In de aanloop naar de overleggen dit voorjaar, zullen wij de effecten van het fiscale pakket nader verkennen en in kaart brengen waar extra ondersteuning mogelijk en gepast is. Dit ook in samenwerking met de ministeries van EZK en LNV.

Grondslagerosie en extra klimaatbeleid
- Aanvullend klimaatbeleid zorgt voor een versnelling van de grondslagerosie in de auto- en milieubelastingen.
- Met name in de autobelastingen zijn de budgettaire effecten fors; de budgettaire derving bedraagt miljarden euro's (ordegrootte 5 mld.) wanneer het wagenpark volledig emissievrij is t.o.v. het niveau in 2022. Dit komt met name door de erosie in de brandstofaccijnzen en bpm.
- Naast de autobelastingen is er ook in de energiebelastingen sprake van grondslagerosie, hoewel in mindere mate.
- Uitgangspunt is tot nu toe geweest, dat een versnelling van de grondslagerosie door een beleidsingreep in de autobelastingen, moet worden gedekt.
- IenW en EZK/Klimaat vinden dit ongelukkig omdat hierdoor reductiemaatregelen in de mobiliteitssector per definitie behoorlijk duur zijn. Bij een verhoging van de aanschafsubsidie voor elektrische auto's moet bijvoorbeeld ook de derving aan brandstof – en bpm inkomsten worden gedekt.
- Dit is echter wel conform de begrotingsregels, die met het CA nog een keer zijn bevestigd (ook specifiek voor de autobelastingen):
    - Het is allereerst belangrijk dat de kosten inzichtelijk worden gemaakt; grondslagerosie leidt tot een lagere belastingopbrengst. Hierover is geen discussie.
    - Tweede vraag is of deze kosten ook gedekt moeten worden. In principe is dit het geval: het effect van een beleidsmatige wijziging (binnen de inkomstenkant) op de opbrengst van andere (gerelateerde) belastingen (eersteordegedragseffect) moet door een beleidsmatige ingreep worden gedekt binnen het inkomstenkader. In de praktijk zijn echter voorbeelden waarin dit toch niet gebeurt, doordat de budgettaire consequenties vaak veel kleiner zijn. Bijv. bij de tabaksaccijns. Bij de autobelastingen is er wél sprake van forse budgettaire consequenties. Deze afweging kan verder worden aangescherpt in de studiegroep begrotingsruimte, want laat nu ruimte voor interpretatie.
    - Derde vraag is in welk domein de kosten moeten worden gedekt. Uitgangspunt is dat in eerste instantie wordt gekeken naar dekking binnen het eigen domein, maar dit is geen verplichting en nadrukkelijk een politieke keuze.

Opbrengst milieubelastingen (CBS-cijfers)
- Het CBS heeft een paar weken geleden een nieuwsbericht gepubliceerd over de opbrengst van de milieubelastingen in 2021. Het grootste deel van de opbrengst komt uit de brandstofaccijnzen, energiebelastingen, motorrijtuigenbelasting en bpm. Zie figuur 1 (volgende bladzijde).
- De totale opbrengst van de milieubelastingen bedroeg 23,2 miljard euro in 2021. In absolute zin is de opbrengst met 1 miljard toegenomen ten opzichte

van 2020. Het aandeel van de milieubelastingen in de totale opbrengst van belastingen/premies is de afgelopen jaren echter juist afgenomen: in 2010 bedroeg het aandeel nog 8,8%, terwijl dit in 2021 is gezakt naar 6,9%.

- Ter illustratie: wanneer het aandeel van de milieubelastingen in de totale opbrengst constant was gebleven (8,8%), dan was de opbrengst uit de milieubelastingen in 2021 circa 6,4 mld. hoger geweest.
- Voor deze relatieve daling zijn een aantal verklaringen te vinden:
    - Ten eerste wordt de opbrengst afgezet tegen de totale opbrengst van de belastingen en premies; de totale opbrengst is harder gestegen dan de opbrengst van alleen de milieubelastingen.
    - Ten tweede neemt door de klimaat- en energietransitie de grondslag langzaam af. Het gemiddeld aardgasverbruik van woningen is bijvoorbeeld tussen 2010 en 2020 met meer dan 20% afgenomen.
    - Ten derde hebben belangrijke fiscale vergroeningsmaatregelen de afgelopen jaren niet geleid tot een significante extra budgettaire opbrengst (met uitzondering van de vliegbelasting). In de autobelastingen werd bijvoorbeeld met name ingezet op kortingen voor emissievrije auto's en in de energiebelasting op een schuif tussen gas en elektriciteit. De CO2-heffing industrie is tot slot zo vormgegeven dat de heffing in beginsel geen opbrengst kent. Een aantal vergroeningsmaatregelen uit het CA kennen overigens wel een (forse) budgettaire opbrengst, zoals het afschaffen van de bpm-vrijstelling voor bestelauto ondernemers en de structuuraanpassingen in de energiebelasting. De CBS cijfers laten echter alleen de realisatie t/m 2021 zien (de tijdelijke EB en accijnsverlaging is hierin daarom ook niet meegenomen).
- Een belangrijke nuance bij de CBS cijfers is dus dat het niet perse iets zegt over de mate van beprijzing van de broeikasgasemissies. Naast het realiseren van een budgettaire opbrengst, beogen de milieubelastingen namelijk ook een gedragsreactie teweeg te brengen, waardoor de opbrengst daalt.



* voorlopige cijfers
1) grond- en leidingwaterbelasting, brandstofbelasting, afvalstoffenbelasting, vliegbelasting, fosfaat reductieplan, mestoverschotheffing en verpakkingenbelasting.

Figuur 1: overzicht budgettaire opbrengst milieubelastingen (in mld. euro, 2021). Bron: CBS

Maatregel	Randvoorwaarden	Mijlpaal	Status Belastingplan 2023, Overig (1 Conform)	Klimaatsector	Aandachtspunten	Benodigde actie
Hervormen bpm bestelauto (afschaffen vrijstelling ondernemers en grondslag omvormen van voertuiggewichtnaar CO2)	n.v.t.	De maatregel is opgenomen in het BP2023. Eind december zijn de stemmingen in de Eerste Kamer. De maatregel gaat per 1 januari 2023 in.		Mobiliteit	n.v.t.	n.v.t.
Introductie Betalen naar gebruik	n.v.t.	In het CAIs afgesproken dat BNG per 1 januari 2030 wordt ingevoerd en dat de benodigde wetgeving deze kabinetsperiode wordt vastgesteld. Op 1 juli 2022 is de eerste hoofdlijnenbrief naar de TK gestuurd. Het is de bedoeling om de wetgeving eind 2023/begin 2024 aan te bieden aan de TK.		Mobiliteit	Het komend half jaar moeten belangrijke politieke keuzes over o.a. de tariefstructuur (o.a. wel/geen korting voor EV) en kilometerregistratie worden gemaakt om op tijd het wetsvoorstel in te kunnen dienen bij de TK.	Op 11 januari aanstaande is een vervolg BWG tussen MEnW, MKE en SPIN over de tariefstructuur en kilometerregistratie van BNG.
Tariefaanpassingen energiebelasting (schuif 1e schijf en tariefstructuur minder degressief maken)	n.v.t.	De maatregel is opgenomen in het BP2023. Vanwege de hoge energieprijzen is in de augustusbesluitvorming afgesproken om de inwerkingtreding 1 jaar uit te stellen (van 1 januari 2023 naar 1 januari 2024).		Bebouwde omgeving, industrie, landbouw	De energieprijzen blijven naar verwachting de komende jaren hoog. In de exit-strategie van het prijsplafond wordt ook gekeken naar de mogelijkheden binnen de EB.	Voor nu geen actie nodig.
Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés	n.v.t.	In het CAIs afgesproken om deze structuuraanpassingen in de energiebelasting per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Na vaststellen van de wetgeving heeft de Belastingdienst nog 1 jaar nodig voor de voorbereiding. Deze maatregelen worden daarom opgenomen in het BP2024 (wetstraject volgend najaar). De wetswijziging wordt momenteel verder uitgewerkt. Bij een extern onderzoeksbureau wordt een onderzoek uitgezet naar de beleidseffecten (oplevering in voorjaar 2023)		Industrie	In de uitwerking komen een aantal aandachtspunten naar voren. Ten eerste is de lastenimpact groot. Besluitvorming over deze maatregelen valt dit voorjaar waarschijnlijk samen met de discussie over hoge energieprijzen en mogelijke compensatie voor ne 2023.Ten tweede is met name de lastenimpact op de glastuinbouw groot. De structuuraanpassingen hebben daarmee een samenloop met het convenant Energietransitie Glastuinbouw en de daarin afgesproken individuele heffing. Ten derde verwachten wij dat de budgettaire opbrengst hoger uitvalt dan de 212 mln. genaamd in het coalitieakkoord. Deze raming wordt de komende maanden op basis van CBS data nader aangescherpt.	In de uitwerking nauw oog houden voor koppeling met de maatregelen in het klimaatfonds (het zout).
Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	n.v.t.			Energiesector, industrie, landbouw Landbouw		
Aanscherpen CO2-heffing industrie		De maatregel is opgenomen in het BP2023. Eind december zijn de stemmingen in de Eerste Kamer. De maatregel gaat per 1 januari 2023 in.		Industrie	n.v.t.	n.v.t.
Introductie minimum CO2-prijs industrie		De maatregel is als apart wetsvoorstel bijgevoegd bij het BP2023. Eind december zijn de stemmingen in de Eerste Kamer. De maatregel gaat per 1 januari 2023 in.		Industrie	n.v.t.	n.v.t.
Evaluatie minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking en industrie	n.v.t.	Bij de introductie van zowel de minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking alsook industrie is afgesproken om de hoogte van het minimumprijspad te evalueren. Tevens is toegezegd om eventuele wijzigingen mee te nemen in het BP2024 zodat deze per 1 januari 2024 kunnen ingaan. Frontier Economics is in samenwerking met CE Delft inmiddels begonnen met deze evaluatie. Resultaten worden 1 mei 2022 verwacht.		Energiesector, industrie	n.v.t.	Voor nu geen aanvullende actie nodig.
Tarief vliegbelasting verhogen	n.v.t.	In het BP2023 is een verhoging van het tarief van de vliegbelasting opgenomen. De stemmingen in de EK zijn eind december. Invoering is voorzien per 1 januari 2023.		Mobiliteit	n.v.t.	n.v.t.

Bijlage 3 – overzicht stavaza fiscale vergroening CA in voorbereiding

Maatregel		Omschrijving	Beoogde parlementaire behandeling	Verwachtingen/Aandachtspunten
Energiebelasting				
	Vrijstelling metallurgische processen	Conform coalitieakkoord de vrijstelling voor metallurgische processen in de energiebelasting afschaffen	Belastingplan 2024	Zowel impact op verduurzaming als concurrentiepositie van de metallurgische industrie wordt in kaart gebracht door een onderzoeksbureau (1 mei eerste duiding). Ook de afschaffing van het duaal verbruik van kolen wordt hierbij in kaart gebracht, omdat deze nauw verbonden is met deze vrijstelling in de energiebelasting.
	Vrijstelling mineralogische processen	Conform coalitieakkkoord de vrijstelling voor mineralogische processen in de energiebelasting afschaffen	Belastingplan 2024	Zowel impact op verduurzaming als concurrentiepositie van de mineralogische industrie wordt in kaart gebracht door een onderzoeksbureau (1 mei eerste duiding).
	Vrijstelling elektriciteitsproductie	Conform coalitieakkoord wordt de vrijstelling elektriciteitsproductie in de energiebelasting beperkt tot gas/elektriciteit dat wordt gebruikt voor de opwek van elektriciteit voor het openbare net	Belastingplan 2024	De beperking van de vrijstelling raakt met name zogenoemde WKK-installaties die naast elektriciteit ook bruikbare warmte produceren. Deze installaties staan met name opgesteld bij elektriciteitscentrales, warmtenetten, bedrijven in de chemische industrie en glastuinbouw. Maar ook bij overige sectoren (voedingsindustrie, raffinaderijen, ziekenhuizen) staan deze installaties. Een onderzoeksbureau brengt ok hierbij de impact op de verduurzaming en concurrentiepositie in beeld (1 mei eerste duiding).
	Verlaagd tarief glastuinbouw	Conform coalitieakkoord wordt het verlaagd tarief voor de glastuinbouw in de energiebelasting afgeschaft.	Belastingplan 2024	Door de combinatie van het beperken van de vrijstelling elektriciteitsproductie (c.q. WKK-input) en het afschaffen van het verlaagd tarief ondervindt de glastuinbouw naar verwachting de grootste impact van het Belastingplan 2024. Een eerste onderzoeksrapport hierover zal door de minister van LNV in januari naar de Tweede Kamer worden gezonden. Dit is echter een rapport waarin vooral de directe (financiële) effecten op de glastuinbouw in beeld worden gebracht en de indirecte (verduurzamings)effecten in mindere mate. Wij hebben een ander onderzoeksbureau gevraagd dit in een brede studie beter in kaart te brengen (1 mei eerste duiding). De maatregelen in het Belastingplan 2024 kennen ook een samenloop met de afspraak uit het Convenant Verduurzaming Glastuinbouw om een individuele heffing te introduceren.
Minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking en industrie				

Introductie betalen naar gebruik				
		In het coalitieakkoord is afgesproken om per 1 januari 2030 een systeem van betalen naar gebruik in te voeren, door het tarief van de huidige motorrijtuigenbelasting kilometerafhankelijk te maken. Daarnaast is afgesproken om de benodigde wetgeving deze kabinetsperiode vast te stellen.	Apart wetstraject, indiening bij de TK is eind 2023/begin 2024 gepland.	De komende maanden moeten een aantal belangrijke politieke keuzes worden gemaakt over de wijze van de kilometerregistratie, de fiscale systematiek, de toekomst van de opcenten en de invulling van het tariefstructuur. Bij de invulling van de tariefstructuur speelt met name het politieke gesprek over de gewenste CO2-reductie enerzijds en de gewenste budgettaire opbrengst/lastenverdeling anderzijds. Naar verwachting zal het politieke gesprek over de gewenste CO2-reductie van BNG mengen met de bredere discussie in het voorjaar over een aanvullend klimaatpakket en extra reductiemaatregelen in de mobiliteitssector.

Agenda

Bespreekpunten BWO MKE – SFIN: voortgang uitwerking fiscale klimaatmaatregelen en vooruitblik voorjaar 2023

Aanleiding
MKE voert in december gesprekken met de vakdepartementen om de voortgang van het klimaatbeleid te bespreken. Het doel van dit overleg is om de voortgang van de uitwerking van de fiscale klimaatmaatregelen te bespreken en om gezamenlijk vooruit te blikken naar de voorjaarsbesluitvorming van 2023.

Bespreekpunten

1. Voortgang uitwerking fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord

    - Welke aandachtspunten zijn er bij de voortgang van de uitwerking van de fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord?

Toelichting:
- In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de stand van zaken.
- Een groot deel van de fiscale CA klimaatmaatregelen zijn opgenomen in het Belastingplan 2023. Eind december zijn de stemmingen in de Eerste Kamer.
- De wetswijzigingen voor structuuraanpassingen in de energiebelasting (Belastingplan 2024) en de introductie van Betalen naar gebruik (apart wetstraject) worden momenteel uitgewerkt. Komend jaar is nadere besluitvorming nodig over de precieze uitwerking:
    - *Structuuraanpassingen energiebelasting:* Het beperken van diverse vrijstellingen in de energiebelasting heeft naar verwachting een fors verduurzamingseffect op energiesector, industrie en glastuinbouw. Tegelijkertijd zijn de financiële effecten van deze maatregelen ook zodanig groot dat de betreffende sectoren/departementen naar verwachting zullen vragen om compenserende maatregelen.
    - *Betalen naar gebruik:* nadere politieke besluitvorming over de vormgeving van de tariefstructuur (wel/niet differentiatie naar voertuiggewicht en CO2 en wel/niet korting voor EV) en de kilometerregistratie is nodig.

2. Vooruitblik besluitvorming aanvullende klimaatmaatregelen in 2023

MKE zal kort het voorgestelde besluitvormingsproces voor de komende maanden schetsen.

- Welke aandachtspunten zijn er bij het besluitvormingsproces?
- Welke aanvullende fiscale vergroeningsmaatregelen zijn mogelijk en hoe zorgen we dat een aanvullend beprijzingspakket dit voorjaar goed landt? Wat wordt in het voorjaar de inzet op dit punt?

Toelichting:

- De meest recente Klimaat- en Energieverkenning laat zien dat het kabinet flinke extra stappen moet zetten om invulling te geven aan het 2030-klimaatdoel (minstens 55% emissiereductie en sturen op 60% reductie).
- In de Klimaatnota is aangekondigd dat het kabinet toewerkt naar besluitvorming in het voorjaar van 2023 over een aanvullend klimaatpakket.
- Dit pakket wordt voornamelijk gevoed door twee sporen:
  - *IBO Klimaat:* afgelopen zomer is het IBO Klimaat onder leiding van Persoonsgegevens van start gegaan. Het IBO zal een advies uitbrengen over de hoogte van het reductietekort en hoe dit het beste kan worden ingevuld. Hierbij wordt met name gekeken naar normerende en beprijzende maatregelen. Opleverdatum is 1 maart 2023. Na deze datum zullen de fiscale opties nader moeten worden getoetst op uitvoerbaarheid.
  - Uitwerking van het *meerjarenprogramma van het Klimaatfonds* (subsidies): het gaat om een verdere uitwerking van de middelen die in het coalitieakkoord al zijn toegekend aan het Klimaatfonds. Het concept meerjarenprogramma van het Klimaatfonds wordt in januari/februari getoetst door het PBL en daarna verder aangescherpt.
- Eenheid van Kabinetsbeleid
- Na publicatie van het IBO Klimaat (per 1 maart) kan de interne besluitvorming over een aanvullend klimaatpakket van start gaan. Hiertoe zullen ook in maart/begin april diverse BWO's worden ingepland. Het aanvullend klimaatpakket moet landen in een meerjarenprogramma klimaat. De conceptversie zal begin april worden geagendeerd in de MCKE. Daarna loopt het aanvullend klimaatpakket mee in de integrale voorjaarsbesluitvorming over de lasten en uitgaven.
- Op 21 april wordt de concept Voorjaarsnota besproken in de MR.

Zie bijlage 2 voor een indicatieve groslijst aan mogelijke aanvullende fiscale vergroeningsmaatregelen.

3. Grondslagerosie en begrotingsregels

- In de context van aanvullende klimaatmaatregelen staat het thema fiscale grondslagerosie en de extra budgettaire kosten hierdoor onder een vergrootglas.
- Grondslagerosie speelt bijvoorbeeld bij de stimulering van elektrische voertuigen, die leidt tot lagere BPM en accijnsontvangsten.

- In de Startnota is afgesproken dat dergelijke grondslagerosie ook tot de kosten van beleid behoren en dus ingepast moet worden in het inkomstenkader. Over de toepassing van het inkomstenkader beslist de Minister van Financiën.
- Dit thema is ook relevant voor het IBO Klimaat. Financiën heeft aangegeven dit onderwerp onder de aandacht te willen brengen van de volgende Studiegroep Begrotingsruimte.

Bijlage 2: groslijst mogelijke aanvullende fiscale vergroeningsmaatregelen

- Om de klimaatdoelen voor 2030 met enige zekerheid te halen is aanvullend normerend en beprijzend beleid naar verwachting noodzakelijk.
- In onderstaande tabel is ter indicatie een overzicht opgenomen van mogelijke aanvullende fiscale maatregelen. Een deel van deze maatregelen leidt niet tot directe CO2-reductie in Nederland (vliegbelasting en vleesbelasting), maar wel tot mondiale CO2-reductie.
- Er zijn een aantal grote brokken:
  - Keuzes rondom beprijzing/fiscale stimulering elektrische auto's vanaf 2025 en inrichting/invoeringsdatum Betalen naar gebruik
  - Verder aanscherpen CO2-heffing industrie
  - Afschaffen resterende vrijstellingen/verlaagde tarieven in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns. Het gaat met name om het belasten van niet-energetisch verbruik (bijv. gebruik van aardgas bij productie kunstmest).
  - Beprijzen van emissies in de landbouwsector (deze emissies worden momenteel nog niet beprijsd).
  - Beprijzingsmaatregelen gericht op de consumptiekant zoals de vliegbelasting en consumptiebelasting vlees.

Overzicht mogelijke fiscale vergroeningsmaatregelen	
Naam	**Omschrijving**
Optimaliseren BNG voor klimaatdoelen	Vergroten CO2 component tarief en naar voren halen invoeringsdatum van Betalen naar gebruik
Aanvullende beprijzingsmaatregelen fossiele auto's	Onder andere verhoging bpm voor fossiele auto's of verhoging van de brandstofaccijnzen.
Verhogen/hervormen vliegbelasting	Tariefsverhoging bestaande vliegbelasting; verbreding grondslag naar o.a. transferpassagiers en privéjets; tariefdifferentiatie naar afstand; tariefdifferentiatie naar brandstofsoort.
Hervormen BPM in 2030 naar gewicht/verbruik	De BPM in 2030 wordt niet meer geheven op CO2 uitstoot maar op een grondslag die op een uitvoerbare wijze zoveel mogelijk aansluit bij de negatieve externaliteiten van de bouw van auto's. Ziet met name op consumptiekant uitstoot
Verder verhogen minimum CO2-prijs elektriciteitsproductie	Verhogen van de minimum CO2-prijs tot 43 in 2030 (zoals voorgesteld in Regeerakkoord). Nationale reductie: 8 Mton (is wellicht minder door sluiting Hemweg en productiebeperking kolen), EU: 4 Mton.
Aanscherping CO2-heffing industrie	Aanscherpen prijspad conform ambitie CA (4 Mton extra reductie in 2030).
Horizon CO2-heffing industrie verlengen naar 2035 of 2040; doel baseren op lineair pad richting klimaatneutraliteit in sector	Benodigd reductiepad naar 2040 borgen en wettelijk verankeren en wettelijk verankeren prijspad tot 2035. Daarbij doel baseren op lineaire reductiepad.
Energiebelasting, kolenbelasting en accijns op minerale oliën: afschaffen bestaande vrijstellingen, grondslag verbreden naar non-energetisch gebruik en introductie nieuwe vrijstellingen voor	In de EB, KB en accijns worden de bestaande vrijstellingen afgeschaft, de grondslag verbreed naar non-energetisch en wordt onderzocht of nieuwe vrijstellingen moeten worden opgenomen om dubbele belasting van nieuwe energiedragers te voorkomen.

nieuwe energiedragers om dubbele belasting te voorkomen (bijv. bij waterstof)	
Eigenaren van koopwoningen stimuleren het energielabel te verbeteren	Verschillende mogelijkheden om energielabel te koppelen aan belastingen.
Energiebelasting (o.a. extra 1e schijf, op basis van CO2, extra verduurzamingsprikkel, wat na prijsplafond)	Verschillende aanpassingen aan de energiebelasting zijn mogelijk, zoals het differentiëren van het tarief naar de CO2-component van de energiedrager, het invoegen van een extra 1e schijf, het aanpassen van de belastingvermindering en het verhogen van het tarief op aardgas.
Circulaire plasticheffing	Een belasting op polymeren levert potentieel een hoge CO2-winst op, is gericht op al het primaire fossiele plastic dat in Nederland op de markt komt en is relatief eenvoudig uit te voeren. De toepassing van recyclaat en biogebaseerd plastic zijn dan uitgezonderd van deze belasting, waardoor de vraag naar deze technologieën direct wordt gestimuleerd
Effectieve heffing GTB	Borgende heffing voor Co2eq emissies in de sector waardoor ondernemers geprikkeld worden om minder gas te stoken en/of over te stappen naar duurzaam alternatief
Emissieheffing landbouw	"Beprijzen uitstoot: a. Broeikasgasheffing in de veeteelt (emissies van CO2; CH4; N2O) of b. Een belasting op stuks vee."
Kunstmestbelasting	Heffing over de aanschaf van kunstmest
Brede CO2 heffing over sectoren/ opt in meer sectoren ETS	CO2 beter beprijzen over sectoren heen.
Tariefaanpassingen energiebelasting: schuif elektriciteit – gas en/of tarief op basis van CO2 intensiteit	Het tarief van elektriciteit wordt sterk verlaagd en van gas navenant verhoogd. Daarnaast wordt een variant uitgewerkt waarbij wordt geheven naar de CO2 intensiteit van de energiedrager.
Energiebelasting: verminderen van de degressiviteit;	Een vlakkere structuur in de EB. Substantiële stap. Maatvoering nader bezien.
Beprijzing consumptie vlees/zuivel/vis	Betere beprijzing van negatieve externaliteiten vlees/zuivel/vis

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Diverse zaken t.b.v. start Belastingplan 2024

Datum
16 januari 2023

Notanummer
2023-0000009553

Aanleiding

Voor de uitwerking en planning van het pakket Belastingplan 2024 is een (indicatieve) jaarplanning opgesteld. Deze is aan het einde van deze nota opgenomen.

Via deze nota leggen wij u beiden een aantal beslispunten over de verdere uitwerking van deze planning voor en informeren wij u over de wijze waarop maatregelen voor het Belastingplan 2024 (en andere wetgevingstrajecten) de komende weken worden uitgewerkt.

21.01.23

Beslispunt 1: *Conceptplanning Belastingplan 2024 en afstemming daarvan met griffies Eerste en Tweede Kamer en afdeling advisering Raad van State*

Wij adviseren u (beiden) om ermee akkoord te gaan dat, zoals gebruikelijk, ambtelijk overleg wordt gevoerd met de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) en de griffies van de Eerste en Tweede Kamer om overeenstemming te bereiken over het te volgen behandelschema.

Akkoord

Mw

Toelichting

Er vindt jaarlijks, op initiatief van ambtelijk Financiën, vroegtijdig overleg met de Afdeling en de griffies van de Eerste en Tweede Kamer plaats over een werkbaar tijdpad. Voor de Afdeling gaat het bijvoorbeeld om het delen van een lijst met onderwerpen en conceptwetteksten. Voor de Tweede Kamer (en later ook de Eerste Kamer) gaat het om het tijdpad voor de behandeling. In de Tweede Kamer wordt dat tijdpad vervolgens in een procedurevergadering vastgesteld. De Eerste Kamer stelt vervolgens het tijdpad vast op basis van het tijdpad van de Tweede Kamer. U vindt het door ons opgestelde tijdpad onderaan deze nota.

Beslispunt 2: *Evaluatie Belastingplan 2023 en vooruitblik 2024*

Gaat u (beiden) akkoord met het inplannen van een gesprek om met het Belastingplan team de totstandkoming en het proces rond het pakket Belastingplan 2023 te evalueren en vooruit te blikken naar het Belastingplan 2024?

Akkoord

Mw

Toelichting

- Op 27 december is het Belastingplan 2023 gepubliceerd in het staatsblad. Daarmee is het pakket officieel afgerond en heeft u beiden als

bewindspersoon ervaren hoe het pakket tot stand is gekomen en parlementair voorbereid en behandeld is.
- Nu FZ en de Belastingdienst van start gaan met een nieuw pakket zou het Belastingplan team graag het afgelopen jaar met u evalueren. Wat ging er goed, maar nog belangrijker, wat kunnen we aankomend jaar beter doen? Daarbij kan er ook vooruitgeblikt worden op het volgende jaar.

Informatie- en mogelijk bespreekpunt: *Proces besluitvorming maatregelen t.b.v. Belastingplan 2024 en andere wetgevingstrajecten*
Er wordt momenteel gewerkt aan het uitwerken van een breed pakket (mogelijke) fiscale maatregelen om aan de hand daarvan een wetgevingskalender op te stellen. Het ambtelijke proces voor de totstandkoming van die wetgevingskalender ziet er globaal als volgt uit:

1. De inventarisatie van maatregelen is in eerste instantie afgerond. Deze maatregelen worden nu gewogen op uitvoerbaarheid, complexiteit en beleidsmatige doeleinden.
2. Eind februari volgt een ambtelijk voorstel voor de prioritering (inclusief bijbehorend wetgevingstraject) van deze maatregelen.
3. Wij gaan graag met u (beiden) in gesprek over ons voorstel voor de prioritering. Ook is het uiteraard mogelijk om – als u daaraan behoefte heeft – voor ons voorstel alvast met u (beiden) een bespreking in te plannen, zodat u alvast bepaalde wensen of richtingen kunt aangeven.
4. In de Voorjaarsbesluitvorming wordt over de maatregelen met een budgettair effect definitief besloten.
5. Uiterlijk 1 juni worden de Voorjaarsnota en de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda met een beschrijving van alle voorgenomen wetgeving aan beide Kamers verstuurd en vervolgens over gedebatteerd.
6. In de Augustusbesluitvorming worden voor de koopkracht de puntjes op de i gezet.
7. Het pakket Belastingplan 2024 wordt uiteraard op Prinsjesdag ingediend, waarna de parlementaire behandeling van start gaat. Daarnaast volgen losse wetsvoorstellen zo veel mogelijk een eigen wetgevingstraject.

Dit proces betekent overigens niet dat de komende wetgeving en het proces na ons voorstel in steen gebeiteld staan. Er zijn diverse werkgroepen en evaluaties die nog afgerond moeten worden en waar nog concrete maatregelen uit kunnen volgen. Daarbij kan er in het bijzonder aan het IBO Klimaat en de Transitiestrategie Prijsplafond gedacht worden. Daarnaast blijft er ruimte bestaan voor maatregelen die bijvoorbeeld uit een Voorjaarsnotadebat kunnen volgen.

Bij ons prioriteringsvoorstel dat eind februari volgt, geldt het uitgangspunt om fiscale wetgeving waar mogelijk te spreiden. Beleidsmatig grotere maatregelen krijgen hun eigen wetstraject terwijl kleinere, meer technische maatregelen in een fiscale verzamelwet kunnen worden opgenomen. Een speciale positie heeft het jaarlijkse pakket Belastingplan, dat kan bestaan uit een wetsvoorstel Belastingplan en losse wetsvoorstellen, vaak gericht op invoering per 1 januari van het aankomende jaar of 1 januari van een later jaar wanneer er tussen aanname van de wetgeving en de inwerkingtreding een bepaalde voorbereidingstijd voor de uitvoering nodig is.

Maatregelen kunnen worden opgenomen in het pakket Belastingplan als wordt voldaan aan een van de volgende uitgangspunten (die ook eerder richting de Kamers zijn gecommuniceerd):

- Er bestaat een Europeesrechtelijke verplichting voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
- Er bestaat een budgettaire noodzaak voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
- Er bestaat voor de reparatie van jurisprudentie noodzaak voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
- Er bestaat politieke noodzaak voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum.

Daarbij willen voor komend jaar het extra uitgangspunt hanteren dat maatregelen met aanzienlijke verbeteringen voor de uitvoering of vereenvoudiging van het stelsel ook opgenomen kunnen worden in het pakket Belastingplan 2024.

Indicatieve planning Belastingplan 2024

Pakket Belastingplan 2024	Dag	Datum
INVENTARISATIE, WETGEVING EN AFSTEMMING		
Eerste beslisnota in tas	woensdag	22-2-2023
Voorjaarsreces 2023: vrijdag 24 februari t/m maandag 6 maart 2023		
Tweede beslisnota in de tas	vrijdag	17-3-2023
Derde beslisnota in tas	vrijdag	14-4-2023
Meireces 2023: vrijdag 21 april t/m maandag 8 mei 2023		
Vierde beslisnota + eerste integrale versie + afgeronde uitvoeringstoetsen in de tas	vrijdag	3-6-2023
Technische briefing andere departementen	vrijdag	30-6-2023
Uitvoeringstoetsen pakket Belastingplan 2023 gereed	maandag	10-7-2023
Aanvragen wetgevingstoets J&V	woensdag	12-7-2023
Zomerreces 2023: vrijdag 7 juli t/m maandag 4 september 2023		
Ontvangen wetgevingstoets J&V	woensdag	2-8-2023
MR en RVS		
Agendering en verzending stukken naar de MR	vrijdag	18-8-2023
Behandeling in MR + adviesaanvraag RvS	vrijdag	25-8-2023
Advies RvS	maandag	11-9-2023
Opsturen pakket Belastingplan 2024 aan de SDU voor embargoregeling	donderdag	14-9-2023
Pakket Belastingplan 2024 wordt door SDU onder embargo aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer verstrekt	vrijdag	15-9-2023
Wetsvoorstel en nader rapport naar Kabinet van de Koning	vrijdag	15-9-2023
TWEEDE KAMER		
Prinsjesdag en indiening Belastingplan 2024	dinsdag	19-9-2023
APB	woensdag	20-9-2023
APB	donderdag	21-9-2023
Technische briefing TK	maandag	25-9-2023
Verslag TK	maandag	3-10-2023
Verzenden nota naar aanleiding van het verslag naar de TK	donderdag	12-10-2023
Herfstreces 2023: vrijdag 13 oktober t/m maandag 23 oktober 2023		
WGO I (eerste termijn kamer)	maandag	23-10-2023
Versturen schriftelijke antwoorden naar TK	donderdag	26-10-2023
WGO II (eerste termijn regering en tweede termijn kamer)	maandag	30-10-2023
Plenaire behandeling TK	dinsdag	7-11-2023
Plenaire behandeling TK	woensdag	8-11-2023

Brief moties en amendementen	donderdag	9-11-2023
Stemmingen TK	donderdag	9-11-2023
EERSTE KAMER		
Technische briefing EK	maandag	13-11-2023
Voorlopig verslag	dinsdag	21-11-2023
Versturen memorie van antwoord EK	vrijdag	24-11-2023
Verslag of eindverslag EK	dinsdag	28-11-2023
Versturen nota naar aanleiding van het verslag EK	vrijdag	1-5-2023
Mondelinge behandeling EK (eerste termijn Kamer)	maandag	11-12-2023
Mondelinge behandeling EK (eerste termijn regering en tweede termijn kamer)	dinsdag	12-12-2023
Stemmingen EK	dinsdag	19-12-2023

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken
Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Vervolgnotitie – Update versterking van de aanpak van dividendstripping

Datum
16 januari 2023

Notanummer
2022-0000303090

Bijlagen
1

Aanleiding

Op 15 juli 2022 is een brief naar de Tweede Kamer verzonden inzake de 'Versterking van de aanpak van dividendstripping'. In deze brief zijn de uitkomsten van de internetconsultatie (die op 26 januari 2022 is gesloten), de fiscale mogelijkheden om de aanpak van dividendstripping verder te versterken en de voor- en nadelen van elke geconsulteerde oplossingsrichting besproken (**bijlage 1**). In de brief is opgemerkt dat de komende tijd verder onderzoek wordt gedaan en wordt beoordeeld hoe de maatregelen uitgewerkt kunnen worden in een wetsvoorstel. In deze nota leggen wij u ter akkoord twee maatregelen voor om nader uit te werken in een wetsvoorstel. Daarnaast zijn we in nauw overleg met de Belastingdienst nog verder aan het onderzoeken of er ook andere maatregelen mogelijk zijn (bijv. gericht op pensioenfondsen).

De eerder genoemde Kamerbrief staat voor behandeling geagendeerd voor het Commissiedebat (CD) op **woensdag 25 januari 2023**. Deze notitie dient ook ter voorbereiding van dit agendapunt op dit CD.

19.01.23

Beslispunten

1. Gaat u akkoord met de uitwerking van in ieder geval de volgende twee maatregelen in een wetsvoorstel:
   (1) Codificatie record datum; en
   (2) Aanpassing bewijslastverdeling ter verbetering positie inspecteur;

Akkoord

2. Indien u akkoord bent met het voorgaande, verzoeken wij u tevens akkoord te gaan met het voorstel om deze twee maatregelen op te nemen in de Fiscale Verzamelwet 2025. De beoogde inwerkingtreding van deze maatregelen is dan 1 januari 2025.

Akkoord

Kernpunten

- In het consultatiedocument zijn de volgende zes mogelijke oplossingsrichtingen voorgelegd:
  A. Juridische eigendom en economisch belang aandelen verplicht voor vermindering, verrekening of teruggaaf dividendbelasting;
  B. Introductie van een houdsterperiode;
  C. Introductie van een nettorendement/grondslag-benadering voor verrekening of teruggaaf van dividendbelasting;

D. Documentatieverplichtingen;
E. Codificatie record datum; en
F. Uitbreiding met verbonden lichamen.

- Mede ter voorbereiding van het geplande CD op 25 januari 2023, kunnen de vervolgstappen per geconsulteerde oplossingsrichting schematisch als volgt worden samengevat:

Alternatief	Vervolgstap
A	(Voorlopig) niet opvolgen
B	(Voorlopig) niet opvolgen
C	Nader onderzoek vereist
D	Nader onderzoek vereist
E	Uitwerken maatregel in wetsvoorstel (***maatregel 1***)
F	Nader onderzoek, in samenhang met Alternatief C
Overig	Uitwerken maatregel die ziet op aanpassing van de bewijslastverdeling om de positie van de inspecteur te verbeteren(***maatregel 2***).
Overig	Onderzoeken maatregel om dividendstripping door binnenlandse en buitenlandse pensioenfondsen aan te pakken.

Toelichting

Algemeen

- Hierna zal per geconsulteerde oplossingsrichting verder worden toegelicht wat de vervolgstappen zijn.
- Ad A+B: In de Kamerbrief van 15 juli jl. wordt toegelicht waarom het kabinet op dit moment geen voorkeur geeft aan het invoeren van een maatregel op basis van alternatief A of B. Alternatieven A en B zullen op dit moment daarom niet verder worden onderzocht.
- Ad C: op dit moment wordt in nauw overleg met de Belastingdienst dit alternatief nog diepgaander onderzocht. Mede gelet op de complexiteit van (de aanpak van) dividendstripping vergt dit onderzoek enige tijd.
- Ad D: Zoals blijkt uit (de reacties op) het consultatiedocument zijn er op het gebied van de informatie/documentatieverplichtingen meerdere opties. Deze vereisen nog een nadere beoordeling.
- Ad E: wij stellen voor om – conform alternatief E – de record datum in de wet te verankeren (***maatregel 1***).
- Ad F: dit alternatief zal in samenhang met alternatief C worden beoordeeld.
- Overig: In lijn met de Kamerbrief wordt een aanvullende maatregel uitgewerkt om de bewijslastpositie van de inspecteur te verbeteren (***maatregel 2***).
- Daarnaast zal worden onderzocht of en hoe een mogelijke maatregel kan worden uitgewerkt die dividendstripping door binnenlandse en buitenlandse pensioenfondsen tegengaat. Voor internationale situaties zijn de belastingverdragen daarbij van belang.
- Voorgesteld wordt om maatregelen 1 en 2 op te nemen in (het wetgevingstraject voor) de Fiscale Verzamelwet 2025. Deze maatregelen zullen dan per 1 januari 2025 in werking treden. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat de maatregelen nog moeten worden getoetst op uitvoerbaarheid. Ook de gevolgen voor het IV-portfolio van de Belastingdienst zijn op dit moment nog niet onderzocht.

- Maatregelen 1 en 2 zullen hierna nader worden toegelicht.

Maatregel 1: Codificatie record datum

- De record datum is de datum waarop aan het einde van de werkdag door een financiële instelling de gesettlede posities worden vastgesteld en op basis van de aandelendepots van cliënten wordt bepaald wie recht heeft op dividend.
- Voor binnenlandse situaties regelt het verzamelbesluit dividendbelasting[1] dat voor het bepalen van de dividendgerechtigdheid en daarmee ook het recht op verrekening, vermindering of teruggaaf van dividendbelasting wordt aangesloten bij deze record datum. Voor buitenlandse situaties is dit niet expliciet geregeld. Voorgesteld wordt om een bepaling op te nemen die verduidelijkt dat degene die op record datum dividendgerechtigd is, op dat moment ook recht heeft verrekening, vermindering of teruggaaf van dividendbelasting (***maatregel 1***).

Maatregel 2: Aanpassing bewijslastverdeling ter verbetering positie inspecteur

- Om dividendstripping te kunnen bestrijden, is sinds 2001 in verschillende bepalingen in de dividendbelasting, inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 geregeld dat een inhoudingsvrijstelling, teruggaaf, vermindering of verrekening van dividendbelasting slechts van toepassing is indien de ontvanger van de dividenden uiteindelijk gerechtigde is.
- Een ontvanger van dividenden wordt op basis van de huidige wet niet als uiteindelijk gerechtigde beschouwd, indien – kort gezegd – de ontvanger van de dividenden in samenhang met de dividenden een tegenprestatie heeft verricht als onderdeel van een samenstel van transacties waarbij aannemelijk is dat:
  - de dividenden ten goede komen aan een ander (dan de ontvanger) ten aanzien van wie inhouding niet achterwege mag blijven of die in mindere mate gerechtigd is tot vermindering, teruggaaf of verrekening van dividendbelasting; en
  - de ander een positie in de aandelen behoudt of verkrijgt die vergelijkbaar is met zijn positie voorafgaand aan het moment waarop het samenstel van transacties zijn begonnen.
- De huidige wettekst bevat derhalve een negatieve omschrijving van het begrip "uiteindelijk gerechtigde". De last om te bewijzen dat een ontvanger van dividenden niet de uiteindelijk gerechtigde is, en dat daarmee sprake is van een situatie van dividendstripping, rust daardoor nu op de inspecteur.
- Bij de inwerkingtreding van deze antimisbruikbepaling is door de wetgever erkend dat de inspecteur een lastige bewijspositie heeft. De wetgever was zich ervan bewust dat het in de praktijk lastig zal kunnen zijn voor de fiscus om dividendstripping aannemelijk te maken vanwege de betrokkenheid van buitenlandse partijen en doordat transacties over de beurs kunnen lopen. Het gevolg hiervan is dat de antimisbruikregeling enkel effectief is tegen evidente vormen van dividendstripping.[2] Dit vermoeden is de afgelopen decennia bevestigd in de praktijk. De bewijslast blijkt voor de Belastingdienst een struikelbok bij de effectieve bestrijding van dividendstripping.
- Ook uit de reacties op de internetconsultatie volgt dat de meeste belangstellenden onderkennen dat bij het bestrijden van dividendstripping de

[1] Besluit van 6 oktober 2021, nr. 2021-14557, Stcrt. 2021, nr. 43758.
[2] Kamerstukken II, 27896, nr. 3, blz. 8.

grootste uitdaging voor de Belastingdienst schuilt in de verdeling van de bewijslast en het verzamelen van de benodigde informatie.

- In de Kamerbrief van 15 juli jl. heeft het kabinet aangekondigd verdere maatregelen te nemen met het oog op het verbeteren van de informatie- en bewijsachterstand van de Belastingdienst. Onderdeel daarvan is een wijziging van de huidige bewijslastverdeling. Hierbij worden ook de belangen van de inhoudingsplichtige en de belastingplichtige in acht genomen.
- Gelet op het voorgaande, adviseren wij om de huidige wettelijke omschrijving van het begrip uiteindelijk gerechtigde in diverse wetten aan te passen en daarmee de bewijslast van de inspecteur te vereenvoudigen (***maatregel 2***).

Communicatie
Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

13-02-2023

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Verbruiksbelastingen\, Douane en Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Verlengde navorderingstermijn

Datum
7 februari 2023

Notanummer
2023-0000026830

Bijlagen
geen

Aanleiding

VNO-NCW heeft een verzoek gedaan tot aanpassing van de nationale douanewetgeving met betrekking tot de toepassing van de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar voor een douaneschuld. In deze nota vragen we uw akkoord voor een van de oplossingsrichtingen. Na uw akkoord kan – conform de toezegging in het CD Douane d.d. 19 januari jl. – de Kamer hierover per brief geïnformeerd worden.

Beslispunten

Bent u akkoord met het op korte termijn opstellen van wetgeving waarmee een deel van het sanctiestelsel in de Algemene douanewet (Adw) wordt aangepast waardoor ook de reguliere navorderingstermijn van drie jaar weer wordt toegepast?

akkoord.

Bezien wordt of een wetgevingsprocedure mogelijk is waarbij, uitgaande van een vlot parlementair proces, deze wijziging al per 1/1/24 inwerking zou kunnen treden.

Kernpunten

- Het bedrijfsleven heeft zorgen over toepassing van de verlengde navorderingstermijn bij douaneschulden. Deze zorgen achten we terecht. Douane vordert in bijna alle gevallen tot vijf jaar terug. De reguliere navorderingstermijn van drie jaar zoals die staat in het Douanewetboek van de Unie (DWU) lijkt daarmee een dode letter.
- De oorzaak hiervan is dat wanneer een douaneschuld ontstaat door strafrechtelijk vervolgbaar handelen er in dat geval op grond van het DWU de verlengde navorderingstermijn moet worden toegepast. In de Adw is bepaald dat een onjuiste of onvolledige aangifte altijd een strafrechtelijk vervolgbare handeling is.
- Hiermee laten we een mogelijkheid, die de Europese regelgeving toestaat, om een kortere navorderingstermijn te hanteren onbenut.
- De douane kan door toepassing van de verlengde navorderingstermijn twee jaar langer onjuiste aangiften corrigeren. Dit geeft langer onzekerheid bij het bedrijfsleven, bovendien kunnen zij op hun beurt maar tot drie jaar terug een verzoek om terugbetaling doen in het geval dat zij teveel douanerechten hebben betaald.
- Met een beperkte aanpassing van de Adw kan worden geregeld dat in het geval van een onjuiste of onvolledige douaneaangifte (dit betreft het grootste

deel van de situaties) ook de reguliere navorderingstermijn kan worden toegepast.

- Onderzocht is of het ook zonder een wetswijziging geregeld kan worden. Echter dat is juridisch kwetsbaar. Het geeft het risico dat door de Europese Commissie bij Nederland traditionele eigen middelen worden nagevorderd en kan discussies en procedures uitlokken over situaties waar in het verleden wel de verlengde termijn is toegepast.
- Hoewel er risico's en nadelen kleven aan een beperkte aanpassing van het douanesanctiestelsel op dit ene punt, in plaats van het mee te nemen in een algehele herziening van het systeem van douanesancties, heeft dit wel de voorkeur. Een algehele herziening kost immers sowieso enkele jaren.

Toelichting

Huidige situatie

- Het Douanewetboek van de Unie (DWU) schrijft voor dat een schuld binnen drie jaar meegedeeld moet worden aan de schuldenaar, hetgeen de facto betekent dat tot drie jaar terug een douaneschuld kan worden nagevorderd.
- Als er sprake is van een strafrechtelijk vervolgbare handeling dan wordt deze termijn op grond van het DWU verlengd tot minimaal vijf en maximaal tien jaar (de verlengde navorderingstermijn). In Nederland is de verlengde navorderingstermijn vastgesteld op vijf jaar.
- Op grond van de Algemene douanewet (Adw) is degene die een onjuiste of onvolledige aangifte doet altijd strafrechtelijk vervolgbaar. Doordat het DWU vereist dat bij een strafrechtelijk vervolgbare handeling de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar moet worden toegepast is de consequentie dat de basisbepaling, mededelen binnen drie jaar, bij iedere vorm van een onjuiste aangifte verlengd wordt tot vijf jaar.
- In verband met de implementatie van het DWU in 2016 is de nationale wetgeving worden aangepast. Voor die tijd gold dat de verlengde navorderingstermijn niet werd toegepast "ten aanzien van personen wier handelen of nalaten niet was gericht op ontduiking van de rechten bij invoer". Voor deze nuance was in het DWU geen ruimte meer, de navorderingstermijn moet verlengd worden tot vijf jaar als er sprake is van een strafrechtelijk vervolgbare handeling. Dit heeft het gevolg dat de verlengde navorderingstermijn een veel ruimer toepassingsgebied heeft gekregen.
- Vóór 2016 werd maar in een klein deel van de gevallen de verlengde navorderingstermijn toegepast. Nu het DWU, na een overgangsperiode, meer dan drie jaar in werking is, komt het effect van de wijziging (van een 'kan' naar een 'moet' bepaling) steeds duidelijker naar voren.
- In de huidige controlepraktijk wordt de reguliere drie jaar dus al snel 5 jaar. Als een aangifte niet wordt gecontroleerd dan wordt de schuld meteen bij binnenkomst van de aangifte vastgesteld. Achteraf navorderen vindt met name plaats na een administratieve controle. Bij een administratieve controle worden de laatste drie jaren gecontroleerd, waarbij de focus primair ligt op het laatste jaar. Als er tijdens de controle wordt vastgesteld dat er een onjuiste aangifte is ingediend die ertoe leidt dat er te weinig rechten zijn geheven, wordt vervolgens bezien of diezelfde fout ook in eerdere jaren is gemaakt. Deze terugblik gaat, gelet op de verlengde navorderingstermijn, nu tot vijf jaar terug.

Verzoek VNO-NCW

- VNO-NCW heeft onder de aandacht gebracht dat in vrijwel alle gevallen de verlengde navorderingstermijn wordt toegepast, waardoor de reguliere navorderingstermijn een dode letter lijkt te zijn geworden.
- Dit roept volgens VNO-NCW de vraag op of Nederland voldoet aan het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel, dat vereist dat de rechtsregels van het nationale recht de uitoefening van het Unierecht niet uiterst moeilijk of praktisch onmogelijk maken.
- Daarnaast heeft VNO-NCW gewezen op de onevenwichtigheid dat als de gemaakte fout in het nadeel van het bedrijfsleven is, men dan slechts over drie jaar een verzoek om terugbetaling kan doen.

Analyse van het probleem en mogelijke oplossingen

- Het verzoek van VNO-NCW is zorgvuldig bekeken en zowel wetstechnisch als vanuit uitvoeringsoptiek op z'n merites beoordeeld.
- De huidige nationale wetgeving brengt inderdaad met zich mee dat de reguliere navorderingstermijn niet/nauwelijks meer wordt toegepast. Dit terwijl de Europese wetgever wel bedoeld heeft om onderscheid te maken tussen situaties waarbij geen sprake is van opzet of grove schuld (normale navorderingstermijn) en waar dit wel het geval is (verlengde navorderingstermijn).

Procesbelang van de staat

- Wel is duidelijk dat Nederland, doordat de reguliere navorderingstermijn niet/nauwelijks wordt toegepast, op specifiek deze toepassing strenger is dan andere lidstaten. Daar staat tegenover dat in sommige andere lidstaten de verlengde navorderingstermijn weer langer is dan vijf jaar (op grond van het DWU kan deze max 10 jaar zijn).
- Ook is relevant om te vermelden dat de verlengde navorderingstermijn alleen wordt toegepast als er daadwerkelijk extra rechten verschuldigd zijn door het bedrijf, zij het dat daarover dus langere tijd onzekerheid bestaat: Hoe langer het geleden is dat de rechten verschuldigd waren, hoe lastiger het voor het bedrijfsleven (met name douane-expediteurs) is om de bedragen op hun klanten te verhalen. Hierdoor komen de rechten veelal voor eigen rekening;
- De huidige situatie is onevenwichtig doordat het bedrijfsleven na een fout van de Douane in hun nadeel maar over drie jaar een verzoek om terugbetaling kan doen bij de Douane;
- Het aanpassen van de wetgeving lijkt de enige juiste weg. Immers, als Nederland in de huidige situatie de verlengde navorderingstermijn niet toepast (terwijl daartoe op grond van nationale wetgeving wél genoodzaakt), dan bestaat het risico dat Nederland over die niet nagevorderde rechten wel de afdracht van die traditionele eigen middelen (TEM) verschuldigd is aan de EU. De reguliere navorderingstermijn vaker toepassen zonder dat de wetgeving wordt aangepast heeft daardoor mogelijke TEM-risico's. Daarnaast kan het discussies en procedures uitlokken over situaties waar in het verleden wel de verlengde termijn is toegepast
- In wezen vraagt deze problematiek om een herziening van het gehele nationale douane sanctiestelsel.

Het huidige douane sanctiestelsel is echter een complex systeem van verschillende sancties voor verschillende overtredingen, het is niet eenvoudig om de wetgeving zodanig aan te passen dat de reguliere navorderingstermijn vaker kan worden toegepast en het stelsel ook evenwichtig en evenredig te houden. Bij het alleen op dit specifieke onderdeel (de onjuiste/onvolledige aangifte zonder opzet of schuld) aanpassen van de nationale wetgeving, blijft de verlengde navorderingstermijn nog steeds bestaan voor bepaalde overtredingen. Echter in deze gevallen is er veelal alleen sprake van een sanctie en geen navordering.

- Een herziening van het huidige nationale douane sanctiestelsel is voorzien, maar dat zal enkele jaren vergen voordat het zover is. Een wijziging daarin meenemen zal dus nog de nodige tijd vergen.

Conclusie

- Alles bijeen genomen vinden we het wenselijk en verantwoord om over te gaan tot het op korte termijn opstellen van wetgeving waarmee een deel van het sanctiestelsel in de Adw wordt aangepast waardoor in het geval van een onjuiste of onvolledige douaneaangifte (dit betreft het grootste deel van de situaties) ook de reguliere navorderingstermijn kan worden toegepast.
- Daarmee accepteren we dat er gevallen blijven waarin de verlengde navorderingstermijn blijft worden toegepast, terwijl ook daar gevallen zijn waarin geen sprake is van opzet of schuld. Met een aanpassing op dit ene punt wordt wel het overgrote deel van de strafbare feiten naar aanleiding waarvan wordt nagevorderd afgedekt.
- Gesteld kan worden dat hiermee dit voor het bedrijfsleven prangende probleem binnen afzienbare tijd wordt opgelost, vooruitlopend op een algehele herziening van het douane sanctiestelsel die nog enkele jaren kan duren, waarin ook gekeken zal worden naar andere overtredingen.
- Wanneer u akkoord gaat met deze aanpassing in de wetgeving, zal dit – conform de toezegging gedaan in het CD Douane d.d. 19 januari jl. – in een brief aan de Kamer worden gemeld. Een concept voor deze Kamerbrief ontvangt u zo snel mogelijk.

Communicatie
Niet van toepassing

Politiek/bestuurlijke context
In het debat van 9 maart 2022 zijn de zorgen van de toepassing van de ondernemers over de verlengde navorderingstermijn naar voren gebracht. In de Stand van Zakenbrief van 1 december 2022 staat dat de verwachting is dat in januari 2023 meer duidelijkheid kan worden gegeven over de eventuele vervolgstappen. Dit is niet gehaald. In het Commissiedebat van 19 januari is gemeld dat de Kamer in het eerste kwartaal van 2023 wordt geïnformeerd over de gekozen oplossingsrichting.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie kwartaaloverleg fiscale vergroening 08-02-23

Datum
6 februari 2023

Notanummer
2023-0000025224

Bijlagen
1. Bespreekpuntennotitie
2. Slide deck opties fiscale klimaatmaatregelen

Aanleiding

Aanstaande woensdag 8 februari heeft u met de minister voor Klimaat en Energie een kwartaaloverleg over de voortgang van het fiscale klimaatbeleid en om vooruit te blikken op de besluitvorming over een aanvullend klimaatpakket in het voorjaar. Persoonsgegevens zullen aansluiten als ambtelijke ondersteuning. In de eerste weken van februari voert MKE ook met de andere betrokken bewindspersonen een kwartaaloverleg.

In bijlage 1 treft u een gezamenlijke bespreekpuntennotitie (inclusief voorstel over aanpak vergroten transparantie omvang fossiele subsidies) en in bijlage 2 een slide deck met een overzicht van mogelijke extra fiscale maatregelen.

Geadviseerde inbreng

Agendapunt 1: voortgang uitwerking fiscale klimaatmaatregelen CA

- U kunt inbrengen dat de uitwerking van Betalen naar Gebruik en de structuuraanpassingen in de energiebelastingen op schema lopen.
- Conform de afspraken in het BWO wordt voor Betalen naar Gebruik momenteel een aanvullende effectenstudie uitgevoerd.
- U kunt tot slot markeren dat de besluitvorming over de uitgewerkte structuuraanpassingen in de energiebelastingen naar verwachting moeilijk zal gaan en vragen om hierin samen op te trekken. De maatregelen leveren een belangrijke bijdrage aan de energietransitie, maar hebben ook een (forse) impact op de lasten, terwijl de energieprijzen nog steeds relatief hoog zijn.

Agendapunt 2: vooruitblik besluitvorming extra klimaatpakket

- Ten aanzien van het proces kunt u aangeven graag nauw met MKE te willen optrekken in het voorjaar.
- MKE zal u waarschijnlijk vragen/aanbieden om aan te sluiten bij de sectorale BWO's, die hij in maart wil inplannen. U kunt hier positief op reageren, maar wel aangeven dat de komende weken het proces nog een keer goed moet worden bezien. Gezien de omvang en politieke zwaarte van het benodigde aanvullende klimaatpakket, is het namelijk de vraag of de nu al ingeplande MCKE's en afstemming via aparte BWO's voldoende zijn. Of dat hiervoor een ander proces moet worden ingericht. U kunt aangeven hierover volgende week met MFIN te overleggen. We adviseren geen nieuwe procesafspraken te maken, voordat het overleg met MFIN heeft plaatsgevonden.

06.02.23
Dank
Heel
goed stuk +
bijlage!
Paar
vraag/
opmerking

Geadviseerde inbreng (vervolg)

- De mogelijke aanvullende fiscale maatregelen zijn samengevat in bijlage 1. U kunt de maatregelen kort langslopen en aan MKE vragen hoe hij tegen deze maatregelen aankijkt. U kunt hierbij ook aangeven dat na publicatie van het IBO goed moet worden gekeken naar de mogelijke invoeringstermijn van de fiscale maatregelen. Grotere aanpassingen aan bestaande belastingen of geheel nieuwe fiscale instrumenten kunnen waarschijnlijk pas vanaf 2025 of later worden doorgevoerd. Tariefaanpassingen zijn doorgaans wel per 2024 mogelijk.
- U kunt hierbij voorts benadrukken dat het belangrijk is om eerst het IBO Klimaat af te wachten en MKE uitnodigen om direct na publicatie van het IBO (begin maart) de uitkomsten gezamenlijk te bespreken.

Agendapunt 3: voorstel aanpak vergroten transparantie fossiele subsidies

- U kunt akkoord gaan met de voorgestelde aanpak om de transparantie van de cijfers over fossiele subsidies te vergroten en om dit voorjaar de Tweede Kamer per brief over deze aanpak te informeren.
- U kunt daarnaast suggereren om voor de Kamerbrief ook na te denken met welke boodschap we uit het frame komen dat jaarlijks 17,5 miljard euro naar de fossiele industrie gaat. U kunt vragen welke gedachten MKE hierbij heeft.

Inbreng MKE over energie-investeringsaftrek

- Waarschijnlijk zal MKE inbrengen dat EZK een aantal bedrijfsmiddelen (o.a. CCS en warmtenetten) zo snel mogelijk terug op de Energielijst van dit jaar wil zetten. Dit leidt tot een budgettaire derving van circa 70 tot 80 mln. (eerste inschatting).
- U kunt aangeven dat deze beleidswens integraal moet worden gewogen in de voorjaarsbesluitvorming en bovendien gedekt moet worden binnen het lastenkader. Voor het aanpassen van de Energielijst moet dus eerst de voorjaarsbesluitvorming worden afgewacht.
- U kunt hierbij tevens aandacht vragen voor het belang van een ordentelijk proces: afgelopen december zijn deze technieken bewust van de Energielijst voor dit jaar gehaald, zodat binnen de budgettaire kaders wordt gebleven en de nadruk meer komt te liggen op ondersteuning voor het mkb. Deze lijst is toen goedgekeurd en ondertekend door MEZK.

NB. mogelijk zal MKE nog kort terugblikken op het debat over de salderingsregeling. De stemmingen in de TK zijn uitgesteld, maar de

Bescherming van het parlementaire proces

Indien de afbouw van de salderingsregeling geen doorgang vindt of later wordt ingevoerd, dan is er sprake van een budgettaire derving, die gedekt moet worden.

Toelichting

Voortgang uitwerking fiscale klimaatmaatregelen CA

- Bij het vorige kwartaaloverleg heeft u samen met MKE geïnventariseerd welke fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord nog moeten worden geïmplementeerd. Het gaat om de structuuraanpassingen in de energiebelastingen en de introductie van Betalen naar Gebruik. Daarnaast is een evaluatie en mogelijke aanpassing van het tarief van de CO2 minimumprijs voor elektriciteitsopwekking en industrie toegezegd.
- Over de uitwerking van Betalen naar Gebruik heeft u in januari een separaat BWO gehad met MKE, MIenW en SIenW. Tijdens dit BWO is afgesproken om

voor de tariefstructuur variant 2 (differentiatie naar gewicht en brandstof) verder te onderzoeken met verschillende variaties in de mate waarin elektrische auto's een korting krijgen. In het onderzoek zal nadrukkelijke aandacht worden gegeven aan verschil stad/platteland, inkomenseffecten en autogebruik. Er is daarnaast afgesproken om na publicatie van het IBO Klimaat in maart een vervolg BWO te organiseren in dezelfde samenstelling. Vermoedelijk zal de besluitvorming over de tariefstructuur samenlopen met de besluitvorming over een aanvulling klimaatpakket.

- Wij zijn momenteel bezig met de technische uitwerking van de voorgenomen structuuraanpassingen in de energiebelasting. Dit is er op gericht om zo snel mogelijk concept wetteksten gereed te hebben.
    - De fiscaal-juridisch meest complexe maatregel is het beperken van de inputvrijstelling bij elektriciteitsproductie (van toepassing op WKK-installaties). Recent hebben we een onderzoek van Royal HaskoningDHV op basis van de Wet openbaarheid bestuur naar de Tweede Kamer gestuurd. Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe de gasinput in een WKK-installatie te splitsen in een belast en onbelast deel. Zowel vanuit de sector als vanuit de Tweede Kamer zijn hierover diverse vragen gesteld.
    - U wordt binnenkort nader geïnformeerd over de uitwerking en de nog te maken keuzes.
- Naast de technische uitwerking van de structuuraanpassingen in de energiebelasting, hebben we Trinomics gevraagd om de impact van deze maatregelen op de economische positie en verduurzaming van verschillende sectoren te ramen. Dit onderzoek is op 1 mei in concept gereed.
- Het ministerie van LNV heeft daarnaast zelfstandig een apart onderzoek door Wageningen Economic Research uit laten voeren naar de lasteneffecten van de energiebelastingmaatregelen in de glastuinbouw. Uit dit onderzoek blijkt dat de maatregelen in potentie grote inkomensgevolgen voor de glastuinbouwers heeft. Het onderzoek wordt voorafgaand aan een commissiedebat van 9 februari naar de TK gestuurd. MLNV heeft hierover reeds contact gelegd met MKE en zal mogelijk ook met u contact zoeken.
- MLNV heeft op 10 maart een bewindspersonenoverleg met MKE en u ingepland over de energietransitie in de glastuinbouw. Het is van belang dat besluitvorming over de uitwerking van de glastuinbouwmaatregelen in samenhang met het bredere klimaatpakket wordt genomen. U ontvangt ruim van tevoren een adviesnotitie met stand van zaken en mogelijke discussiepunten.
- Tot slot is, conform toezegging aan de Kamer, Frontier Economics gevraagd om in samenwerking met CE Delft de impact te ramen van verschillende minimum CO_2-prijspaden op de elektriciteitssector en industrie. Dit onderzoek is op 1 mei in concept gereed en kan worden gebruikt om de hoogte van de minimum CO_2-prijs te bepalen;

Vooruitblik voorjaarsbesluitvorming aanvullend klimaatpakket

- Het reductiegat om met zekerheid 55% - 60% emissiereductie te realiseren in 2030 is groot. Naar verwachting is ingrijpend aanvullend beleid nodig om met zekerheid de afgesproken klimaatdoelen te halen. Moeilijke politieke keuzes zijn hiervoor nodig zoals een stijging van de lasten in het autodomein of een verdere krimp van de veestapel. De maatregelen hebben een significante impact op het lastenbeeld, dat uiteindelijk integraal moet worden gewogen.

is gebeurd registratie M.LNV op de lijn

- Om u een gevoel te geven aan welke fiscale maatregelen u kunt denken hebben we in bijlage 2 (het slide deck) per sector een overzicht opgenomen met mogelijke aanvullende fiscale maatregelen. Deze maatregelen worden momenteel in het IBO Klimaat getoetst op o.a. CO2-effect, lasteneffect en uitvoerbaarheid. Het is dus nadrukkelijk een eerste groslijst.
- Het rapport van het IBO Klimaat wordt naar verwachting in maart opgeleverd en zal aanbevelingen voor een beleidspakket met een mix van normering en beprijzing bevatten. Daarnaast worden momenteel de voorstellen voor de besteding van de middelen uit het Klimaatfonds (circa 30 miljard, voornamelijk bedoeld voor randvoorwaardelijke aspecten zoals infrastructuur en productie duurzame energiedragers) getoetst door PBL.
- MKE is voornemens om na publicatie van het IBO Klimaat in maart via de MKCE en diverse BWO's te komen tot een gedeeld voorkeurspakket binnen het pakket. Dit pakket kan vervolgens vanaf begin april meelopen in de reguliere voorjaarsbesluitvorming.
- Gegeven de politieke zwaarte van het benodigde aanvullende klimaatpakket, zal een proces dat tot tijdige en ordentelijke besluitvorming komt een uitdaging zijn. Het is de vraag of het beoogde MCKE-traject met aparte BWO's het meest geschikt is.
- Op 14 februari is daarom een gezamenlijk overleg tussen MFIN en u ingepland om de strategie en het gewenste besluitvormingsproces voor klimaat te bespreken. U ontvangt hierover vrijdag 10 februari een aparte adviesnotitie.

Wens EZK aanpassing Energielijst – energie-investeringsaftrek (EIA)

- Investeringen die in aanmerking komen voor de EIA zijn opgenomen in de Energielijst. De EIA is een fiscale regeling die ondernemingen stimuleert te investeren in energiebesparing.
- De minister van EZK is beleidsverantwoordelijk voor de jaarlijkse actualisatie van de Energielijst. U bent fiscaal verantwoordelijk.
- In 2022 is het budget voor de EIA naar verwachting met circa 140 mln. overschreden (ter referentie: het totale budget in 2022 bedroeg 149 mln.), door de inflatie en energieprijzen (meer vraag naar energiebesparende bedrijfsmiddelen). De budgetreserve is hierdoor negatief geworden.
- Ondanks dat vorig jaar in de augustusbesluitvorming is afgesproken om het budget voor de EIA vanaf 2023 met 100 mln. te verhogen, bleek afgelopen najaar aanpassing van de Energielijst 2023 nodig om langzaam weer richting een meerjarige budgetbalans te groeien.
- Hierbij is ervoor gekozen om met name bedrijfsmiddelen van de Energielijst 2023 te halen die dankzij stijgende energieprijzen een relatief korte terugverdientijd krijgen of een significant budgettair beslag op de regeling leggen. Door deze aanpassing komt bovendien een groter deel van het budget ten goede aan het mkb.
- Onder andere de stimulering van warmtenetten en CCS zijn vanaf 2023 niet langer mogelijk via de EIA. Binnen EZK is onrust ontstaan omdat een aantal marktpartijen zich hebben gemeld: zij hadden in 2023 op de EIA gerekend in hun businesscases. Hierdoor dreigen volgens EZK projecten stil te vallen die bijdragen aan de verduurzamingsopgave.
- Ambtelijk EZK heeft aangegeven dat MKE daarom de wens heeft om de Energielijst van dit jaar zo snel mogelijk aan te passen (o.a. CCS en warmtenetten terug op de lijst). De budgettaire derving is circa 70 tot 80 miljoen euro.

graag mee afstemmen

- Aangezien de budgetreserve van de EIA reeds negatief is door de forse uitputting van vorig jaar, kan dit niet worden gebruikt als dekking. Als alternatieve dekking heeft EZK gesuggereerd om het aftrekpercentage van de EIA tijdelijk te verlagen. Het percentage is echter voor 2023 al verwerkt in een aantal systemen van de Belastingdienst en kan daardoor voor het lopende jaar niet meer worden aangepast.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bespreekpuntennotitie kwartaalgesprek fiscale vergroening MKE/SFIN 08-02-2023

Bijlage 1: Slide deck fiscale vergroening

1. Voortgang uitwerking fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord

- *Zijn er aandachtspunten bij de voortgang van de uitwerking van de fiscale klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord?*

Toelichting:

- In het vorige kwartaalgesprek in december is uitgebreider stilgestaan bij de uitwerking van de maatregelen, die volgens plan verloopt (bijlage 1).
- Een groot deel van de fiscale CA klimaatmaatregelen is reeds verwerkt in het Belastingplan 2023.
- *Betalen naar gebruik:* In december is tijdens het BWO Betalen naar gebruik besloten om de CO_2-variant niet verder uit te werken. Later in het jaar volgt politieke besluitvorming over de exacte vormgeving van de tariefstructuur (wel/niet korting voor EV en hoogte).
- *Convenant Glastuinbouw:* Op initiatief van de Minister van LNV staat er op 10 maart een BWO gepland aangaande verduurzaming in de glastuinbouw. Mogelijk kan tijdens dit overleg de samenhang worden verkend van maatregelen die gericht zijn op de glastuinbouw. Het gaat hierbij niet alleen om fiscale maatregelen (beperken vrijstelling elektriciteitsproductie en afschaffen verlaagd EB-tarief glastuinbouw) maar ook de introductie van een individuele CO2-heffing en tegemoetkomingen uit het Klimaatfonds en SDE++.

2. Vooruitblik fiscale vergroening in voorjaarsbesluitvorming

MKE zal het proces dat hij voor ogen heeft richting de voorjaarsbesluitvorming schetsen

- *Welke aandachtspunten zijn er bij het besluitvormingsproces?*
- *Hoe reflecteert men op de fiscale maatregelen op de groslijst (zie bijlage 1)? Zijn er specifieke aandachtspunten?*

Toelichting:

- In de Klimaatnota is aangekondigd dat het kabinet toewerkt naar besluitvorming in het voorjaar van 2023 over een aanvullend klimaatpakket, waarbij er gestuurd zal worden op 60% emissiereductie t.o.v. 1990 om het doel van 55% te behalen.
- Dit pakket wordt gevoed door twee sporen:
  - *IBO Klimaat:* afgelopen zomer is het IBO Klimaat onder leiding van Persoonsgegevens van start gegaan. Het IBO zal een advies uitbrengen over de hoogte van het reductietekort en hoe dit zou kunnen worden ingevuld. Hierbij wordt met name gekeken naar normerende en beprijzende maatregelen. Opleverdatum is begin maart 2023. Hierna zullen de fiscale opties nader moeten worden getoetst op uitvoerbaarheid en wetgevende capaciteit (niet alles kan tegelijk).
  - Uitwerking van het *meerjarenprogramma van het Klimaatfonds* (subsidies): het gaat om een verdere uitwerking van de middelen die in het coalitieakkoord al zijn toegekend aan het Klimaatfonds.
- Na publicatie van het IBO Klimaat kan de interne besluitvorming over een aanvullend klimaatpakket van start gaan. Hiertoe is MKE voornemens om in maart/begin april diverse BWO's in te plannen. Het aanvullend klimaatpakket moet landen in een meerjarenprogramma klimaat. De conceptversie zal 4 april worden geagendeerd in de MCKE. Daarna loopt het aanvullend klimaatpakket mee in de integrale voorjaarsbesluitvorming over de lasten en uitgaven.
- Op 21 april wordt de concept Voorjaarsnota besproken in de MR.

3. Voorstel aanpak vergroten transparanties fossiele subsidies

- *Kunt u zich vinden in de onderstaande aanpak voor het brengen van meer transparantie in de fossiele subsidies en bent u akkoord om hierover dit voorjaar een brief naar de Tweede Kamer te sturen?*

  Het voorgestelde plan van aanpak bestaat uit vier onderdelen:

  1. *Structureel jaarlijks inzicht te bieden in de omvang van het budgettaire beslag*
     Het voorstel is om jaarlijks in de Miljoenennota een vaste rubriek op te nemen met een overzicht van de fossiele regelingen aan de inkomsten en uitgavenkant inclusief het budgettaire beslag.

  2. *Invullen ontbrekende getallen in het huidige overzicht van fossiele regelingen*
     Dit betreft drie fiscale regelingen.
     - Raffinaderijvrijstelling (vrijstelling van accijns op olieproducten). (staat nu op 'niet bekend' vanwege ontbreken gegevens).
     - Het voordeel dat samenhangt met de degressieve tariefstructuur. (staat nu op 'niet bekend' vanwege ontbreken objectieve benchmark).
     - Het tariefverschil tussen de accijns op diesel en benzine en de samenhang met de heffing van de motorrijtuigenbelasting. (staat nu op 'niet bekend' vanwege ontbreken objectieve benchmark).

     Bij de eerste regeling proberen we de ontbrekende gegevens boven tafel te krijgen. Op de andere twee regelingen zijn de gegevens voor berekening beschikbaar maar betreft het meer de vraag wat de juiste berekenmethode is. Die vraag hangt ook samen met het definitievraagstuk (zie hierna) en zullen we in samenhang daarmee oppakken. Het voorstel is om - ter vergroting van de transparantie - inzichtelijk te maken welke bedragen horen bij verschillende invalshoeken van de definitie, maar er vervolgens wel één te kiezen die we het meest logisch vinden.

     Verder zullen we kijken of ons overzicht van regelingen nog actualisatie behoeft. Daarbij zullen we in ieder geval het prijsplafond en de belastingvermindering in de energiebelasting tegen het licht houden.

  3. *Het verschil in mogelijke definities inzichtelijk maken*
     Het voorstel is om is om in de brief nogmaals in te gaan op de afweging waarmee we zijn gekomen op de definitie die we hanteren. Die definitie is destijds overigens behoorlijk breed gekozen. Verder zullen we kijken of we per regeling beter kunnen schetsen wat de andere belangen zijn die met de regeling samenhangen om zo beter uit te leggen waarom de regeling bestaat.

  4. *Het betrekken van een externe partij voor het vaststellen of toetsen van de omvang van de fossiele subsidies.*
     We hebben contact gelegd met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB), om bij hen na te gaan welke rol zij kunnen spelen in dit traject als externe partij. We denken aan een rol als verificateur op zowel de onderbouwing van de definitie als op de raming van de bedragen die daaruit volgt.

Toelichting:
- Tijdens uw vorige bilaterale gesprek is stilgestaan bij de actuele discussie over de fossiele subsidies. Daarbij heeft u samen afgesproken dat ambtelijk wordt gekeken naar mogelijkheden om meer rust en transparantie te brengen op dit onderwerp.
- In reactie op een motie van het lid Klaver die vroeg om een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de hoogte van fossiele subsidies is door u samen (bij brief van de MEZK) aan de Kamer toegezegd om in het voorjaar te komen met een plan van aanpak voor meer transparantie.[1]
- De motie is vervolgens langs die lijn aangepast en ook aangenomen door de Tweede Kamer.
- Het voorstel is om in de brief van dit voorjaar het plan van aanpak met de Kamer te delen. Inzet zou dan zijn om bij de verzending van de miljoenennota de gehele analyse inclusief verificatie naar de Kamer te versturen.

[1] Kamerstukken 2022-2023, 32 813, nr. 1165

- Los van de aanpak om meer transparantie te creëren kan als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming over een extra klimaatpakket ook worden bezien of een aanvullende stap kan worden gezet met het afschaffen van de (fiscale) fossiele subsidies.

Overzicht
opties fiscaal klimaatbeleid

Overzicht fiscale klimaatmaatregelen CA

Maatregel	Invoeringsdatum	Status
Autobelastingen		
Betalen naar Gebruik	2030	Apart wetstraject
Afbouw bpm vrijstelling bestelauto ondernemers (nul in 2026) (uiterlijk BP23)	2024 - 2026	BP23, invoering 2025 en CO2-grondslag
Energiebelasting – tariefsaanpassingen (uiterlijk BP23)	2023	BP23, tariefschuif hogere schijven 1 jaar later (2024)
Energiebelasting - structuuraanpassingen		
Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés	2025	BP24
Beperken inputvrijstelling elektriciteitsproductie (van toepassing op o.a. wkk's)	2025	BP24
Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	2025	BP24
CO_2-heffing		
CO_2-heffing aan de marge aanscherpen (uiterlijk BP23)	2023	BP23, alleen dispensatierechten verlaagd (geen update tarief)
CO_2-minimumprijs introduceren	2023	BP23, evaluatie prijspad toegezegd
Vliegbelasting (tarief verhogen, 400 mln.) (uiterlijk BP23)	2023	BP23
Budget EIA (-50 mln.) en **MIA** (-30 mln.) **verhogen**	2025 (MIA) en 2024 (EIA)	Met MJN23 budget extra verhoogd

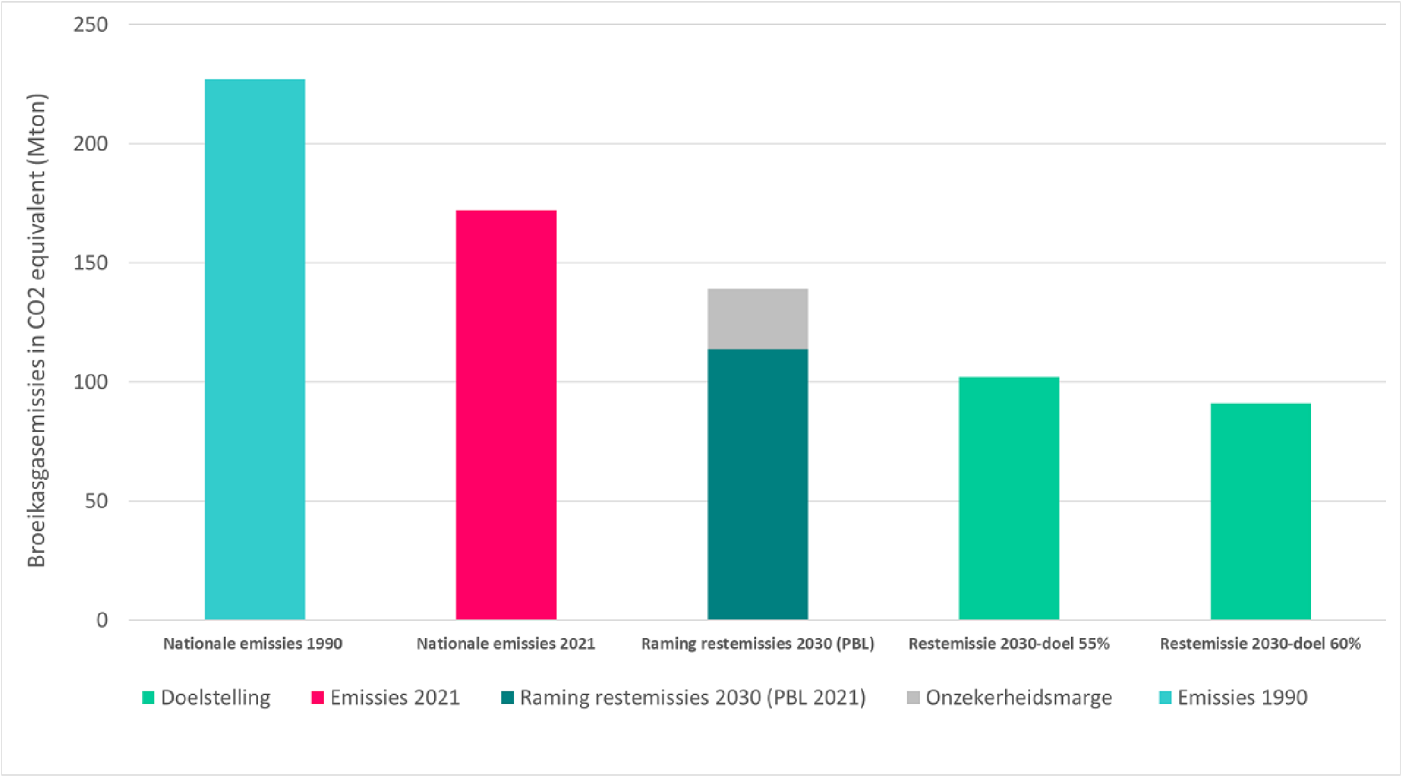
Voorbereiding voorjaar: IBO en Klimaatfonds (1/2)

- **Het IBO Klimaat is in maart klaar en levert het volgende op:**
  - **Inschatting** van het **reductiegat** om de 55% - 60% reductiedoelstelling in 2030 te realiseren. PBL heeft namelijk nog niet alle CA-maatregelen meegenomen in raming.
  - **Aanbevelingen** hoe met extra **normerend** en **beprijzend beleid** het reductiegat kan worden gedicht. Hierbij wordt koppeling met het Klimaatfonds gelegd. Naar verwachting zijn ingrijpende maatregelen en moeilijke politieke keuzes nodig.
  - **Algemene aanbevelingen** hoe **knelpunten** kunnen worden opgelost en het klimaatbeleid kan worden verstevigd.

Voorbereiding voorjaar: IBO en Klimaatfonds (2/2)

- **Uitwerking en toets middelen Klimaatfonds is medio februari klaar:**
  - Het Klimaatfonds is in het coalitieakkoord afgesproken bedraagt in totaal **34 miljard euro**.
  - Over een **groot deel van de middelen** (**29,6 miljard**) moet **besluit** worden genomen over de **besteding.** In het CA is het budget wel grofweg verdeeld tussen: kerncentrales, CO_2-vrije gascentrales, stimulering productie duurzame energiedragers zoals waterstof (vroege fase opschaling), investeringen energie-infrastructuur, maatwerkafspraken industrie, nationaal isolatieprogramma gebouwde omgeving en stimulering warmtepompen.
  - Departementen hebben hiervoor **voorstellen** uitgewerkt, die nu worden **getoetst** door **PBL**.

Doorkijk - PBL-raming nationale CO_2 emissies



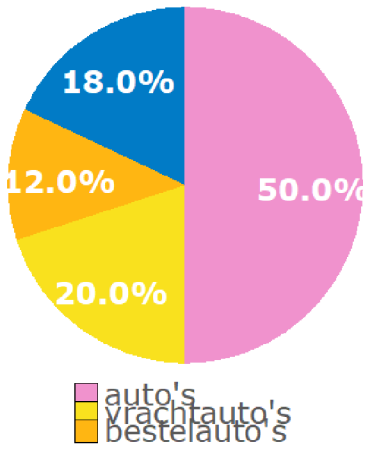
- **Afspraak CA:** sturen op 60% emissiereductie in 2030, in Klimaatwet 55% opnemen.
- **Raming PBL 2030:** CO2-uitstoot daalt naar 114 tot 139 Mton.
- **Maximale uitstoot bij 55%:** 102 Mton
- **Maximale uitstoot bij 60%:** 91 Mton
- Reductiegat tot doelstelling is groot.
- ***Kanttekening:*** *nog niet alle CA-maatregelen meegenomen. In IBO Klimaat nieuwe inschatting, maar gat blijft waarschijnlijk groot.*

Doorkijk – mogelijke extra fiscale maatregelen

- In de hiernavolgende slides zijn per sector de belangrijkste emissiebronnen weergegeven.
- Daarnaast is per sector een groslijst met mogelijke aanvullende fiscale maatregelen opgenomen.
- Een groot deel van deze maatregelen wordt op dit moment in het IBO Klimaat nader uitgewerkt en getoetst op o.a. CO2-effect, lastendruk en uitvoerbaarheid.

Mobiliteit - wegverkeer

Uitstoot mobiliteit 2021 *



NB: Met name personen- en bestelauto's kennen een lange levensduur (personenauto gemiddeld 18 jaar), waardoor met name bij deze auto's het beleid erop gericht is om verduurzaming van wagenpark te versnellen. De levensduur van vrachtauto's is veel korter (meer kilometers in korte tijd).

Reductie door

1. Schoner wagenpark
2. Minder gereden km
3. Modaliteits-verandering

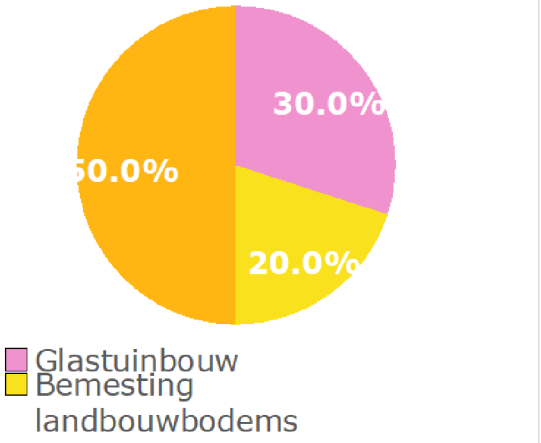
Mogelijke aanvullende fiscale maatregelen

- Behalve Betalen naar Gebruik en bpm bestelauto is in het coalitieakkoord weinig beleid afgesproken om extra CO2 te reduceren in mobiliteitssector. De reductie blijft daarom achter.
- **Fiscaal beleid blijft belangrijkste instrument om extra reductie te realiseren. Grootste potentieel bij personenauto's. Mogelijke maatregelen:**
  - Aanscherping Betalen naar Gebruik: o.a. maximale korting voor elektrische auto's of afschaffen verlaagd tarief bestelauto ondernemers.
  - Bpm: tarief voor fossiele personenauto's en/of bestelauto's verhogen
  - Verhoging brandstofaccijnzen
  - Beperken aftrekbaarheid kosten fossiele auto's in winstbelasting
  - Korting voor EV in vorm van lagere bijtelling of lagere motorrijtuigenbelasting.
- **De Europese CO_2-normen zijn daarnaast ook een belangrijke motor achter de verduurzaming van het wagenpark**

** De uitstoot van vliegverkeer en scheepvaart zijn hier buiten beschouwing gehouden. Reden is dat deze uitstoot niet of maar beperkt doorwerkt in de nationale doelen. Om de opwarming van de aarde te beperken is reductie in deze sectoren hard nodig aangezien de uitstoot substantieel is en groeit in de prognoses. In het Ff55-pakket zitten maatregelen gericht op de sectoren. Op nationaal niveau kan* ***de vliegbelasting*** *verder worden verhoogd.*

Landbouw

Uitstoot landbouw 2021



Reductie door

In glastuinbouw:

1. Andere soorten telen
2. Elektrificatie/warmtenet
3. Energiebesparing

Veehouderij:

1. Technische aanpassingen stallen
2. Minder vee
3. Minder mest aanwenden op land

NB 1. Deel van emissie door bemesting landbouwbodems is ten behoeve van veehouderij.

NB 2. Er is grote overlap tussen de milieudoelstellingen in de landbouwsector. Het stikstofpakket dient zo te worden vormgegeven dat ook de klimaatdoelen, doelen uit de kaderrichtlijnwater, etc. worden meegenomen.

Mogelijke aanvullende fiscale maatregelen

- De broeikasgasuitstoot in de veehouderij en akkerbouw wordt op dit moment niet beprijsd.
- Een groot deel van de CO2-reductie in veehouderij/akkerbouw (5 Mton, in CA afgesproken) wordt verwacht van het NPLG. Dit is echter zeer onzeker en afhankelijk van de provinciale gebiedsplannen.
- In de glastuinbouwsector worden de emissies nu vrijwel niet beprijsd, maar dit gaat veranderen met de afgesproken hervorming van de energiebelasting (beperken inputvrijstelling en afschaffen verlaagd tarief GTB). Dit is zeer effectief in het realiseren van de CO2-reductie, maar leidt wel tot een forse lastenstijging.

Opties voor extra fiscale maatregelen GTB:

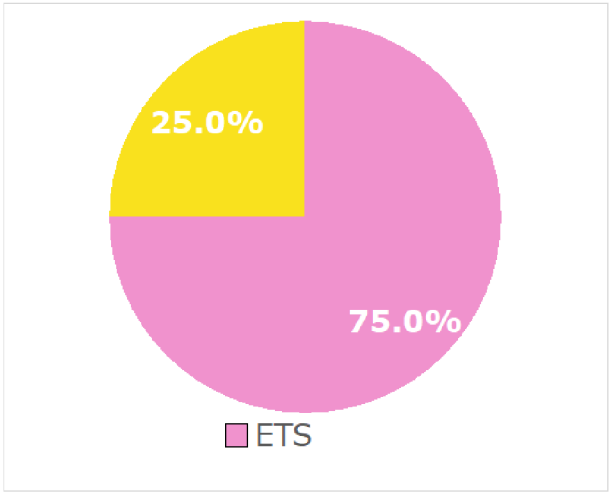
- Energiebelasting aardgas verder verhogen/introductie minimumprijs aardgas
- Energiebelasting elektriciteit verlagen
- Fiscale heffing aan de marge, met stevigere maatvoering dan convenant

Opties extra fiscale maatregelen veehouderij/akkerbouw

- Kunstmestbelasting,
- Heffing per dier
- Emissieheffing aan de marge (doelsturing) en monitoren emissies
- Consumptiebelasting vlees/zuivel (met name mondiale emissiereductie)

Industrie

Uitstoot industrie 2021



Reductie door

1. CCS
2. Elektrificatie
3. Waterstof
4. Proces-efficiëntie
5. Energie-besparing

NB: Randvoorwaarde voor CO_2-reductie is dat er voldoende duurzame energiedragers en energie-infrastructuur beschikbaar zijn. In het CA is hier middels het Klimaatfonds geld voor gereserveerd.

Mogelijke aanvullende fiscale maatregelen

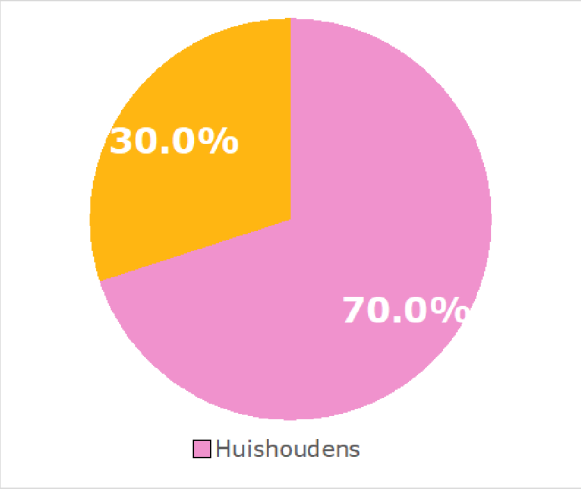
- Voor het ETS-deel van de industrie zijn al veel beprijzende maatregelen genomen, zoals het Europese ETS en de CO2-heffing industrie. Daarnaast met o.a. SDE++ en klimaatfonds (aanleg infra, productie duurzame energiedragers, maatwerkafspraken) veel subsidiemiddelen beschikbaar.
- Het aantal borgende maatregelen in niet-ETS industrie is beperkt. Belangrijkste beprijzingsmaatregel is de energiebelasting.

Mogelijke aanvullende fiscale maatregelen:

- Aanscherping CO2-heffing industrie 2030: huidig tarief niet voldoende voor reductiedoel CA (4 Mton). Daarnaast verdere aanscherping mogelijk als hogere reductie industrie wenselijk is.
- Verlenging CO2-heffing industrie na 2030
- Energiebelasting aardgas verhogen/minder degressief maken of omvormen tot minimumprijs.
- Energiebelasting elektriciteit verlagen.
- Nieuw verlaagd tarief in energiebelasting voor waterstof
- Huidige vrijstellingen (o.a. in energiebelasting, accijnzen en kolenbelasting) voor non-energetisch verbruik afschaffen (onderdeel van de zogenoemde fossiele fiscale subsidies).
- Circulaire plasticheffing

Gebouwde omgeving

Uitstoot gebouwde omgeving 2021



Reductie door

1. Energie-besparing (o.a. isolatie)
2. Duurzamere energie-bronnen: o.a. warmtenet, warmtepomp

NB: Onder de dienstensector valt ook maatschappelijk vastgoed, zoals scholen en zorginstellingen. De uitstoot van gebouwen van bedrijven buiten de dienstensector (zoals landbouw en industrie), worden toegerekend aan de uitstoot van die sector).

Mogelijke aanvullende fiscale maatregelen

- Voor de gebouwde omgeving is in het coalitieakkoord een uitgebreid extra pakket aan maatregelen afgesproken. Het beoogde reductieniveau ligt hoger dan in andere ESR-sectoren, zoals mobiliteit en landbouw.
- Door hoge energieprijzen is verduurzaming in stroomversnelling geraakt. Maar: richting 2030 dalen prijzen weer fors.
- In het BP2023 is een tariefschuif tussen aardgas en elektriciteit doorgevoerd. Tarief aardgas ligt relatief hoog vergeleken met andere Europese landen.

Mogelijke aanvullende fiscale maatregelen:

- Verlaging energiebelasting elektriciteit
- Verhoging energiebelasting aardgas, afhankelijk van ontwikkeling aardgasprijs (huidige besparingsprikkel vasthouden)
- Differentiëren hypotheekrenteaftrek naar energielabel.

Overzicht mogelijke aanvullende fiscale maatregelen

Tariefaanpassing bestaande belasting	Grondslagverbreding/ Hervorming bestaande belasting	Nieuwe belasting
Energiebelastingtarief aardgas verhogen/elektriciteit verlagen/tariefstructuur minder degressief	Vrijstellingen in o.a. kolenbelasting, energiebelasting en accijnzen voor non-energetisch verbruik afschaffen	Betalen naar Gebruik *: maximale tariefkorting EV en verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen
Bpm fossiele personenauto's en/of bestelauto's verhogen	Dynamische energiebelasting aardgas op basis van marktprijs en gewenste minimumprijs aardgas	Fiscale heffing aan de marge glastuinbouw *
Korting in bijtelling voor EV	Verlaging tarief energiebelasting waterstof	Consumptiebelasting vlees/zuivel
Korting in motorrijtuigenbelasting voor EV	Beperken aftrekbaarheid kosten fossiele auto's in de winstbelasting	Belasting per dier
Verhoging brandstofaccijnzen	Hypotheekrenteaftrek differentiëren naar energielabel	Emissiebelasting aan de marge veehouderij/akkerbouw
Aanscherping CO_2-heffing industrie (verlaging dispensatierechten/verhoging tarief)	Hervorming vliegbelasting: transferpassagiers en privéjets in grondslag opnemen of tariefdifferentiatie naar afstand	Circulaire plasticheffing
Verhoging tarief vliegbelasting		Kunstmestbelasting

** Betalen naar Gebruik is afgesproken in CA. In convenant glastuinbouw is individueel sectorsysteem afgesproken, maar vormgeving is nog niet duidelijk (advies is fiscale heffing aan de marge)*

Bijlage
opties fiscaal klimaatbeleid

Overzicht fiscale klimaatmaatregelen - 1

	Soort belasting	Doel	Grondslag	Vrijstellingen/ uitzonderingen	Tarief	Verandering	Sector
Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (bpm)	Belasting bij aanschaf	• Verkoop emissievrije auto's stimuleren (personenauto's) • Opbrengst	• Personenauto: CO_2-uitstoot • Bestelauto: • Catalogusprijs	• Vrijstelling vaste voet voor emissievrije personenauto's (t/m 2024) • Bij import leeftijdskorting (afschrijving) • Teruggaafregelingen voor bijzondere voertuigen (o.a. ambulances, gehandicaptenvervoer)	• Personenauto: progressief tarief op basis van CO_2 • Bestelauto: • 37,7% van nettocatalogusprijs (voor benzine min 1283 euro, voor diesel plus 273 euro)	BP23: • Bpm vrijstelling bestelauto's voor ondernemers vervalt per 1-1-2025 • Grondslag wordt aangepast naar CO2-uitstoot per 1-1-205	Mobiliteit
Motorrijtuigen-belasting (mrb)	Belasting op bezit	• Opbrengst • Bezit emissievrije auto's stimuleren	• Gewicht en brandstof	• Vrijstellingen en kwarttarieven voor bijzondere voertuigen (o.a. campers, taxi's, etc.) • Korting voor elektrische auto's (t/m 2025)	• Tarieftabel op basis van gewicht, met fijnstoftoeslag en brandstoftoeslag	Vanaf 2030: omvorming naar betalen naar gebruik	Mobiliteit
Brandstofaccijnzen	Belasting op verbruik brandstof	• Beprijzen extern effect – zuinig omgaan met brandstof • Opbrengst	• Per 1.000 liter (benzine en diesel) • Per 1.000 kg (LPG en zware stookolie)	• Bunkeren (minerale oliën die worden gebruikt voor de aandrijving van schepen)	• Benzine (€ 823,71 (1-1-2022)) • diesel (€ 528,46 (1-1-2022)), LPG (€ 359,85 (1-1-2022)) • Zware stookolie (€ 38,86)	Niet voorzien	Mobiliteit
Bijtelling in de LH/IB	Belasting op gebruik	• Loon in natura belasten • Doel korting is stimulering emissievrije auto's	• Catalogusprijs	• Korting voor emissievrije auto's	• Regulier: 22% bijtelling • Korting EV (2022): 6-procentpunt (16%-bijtelling).	Korting loopt af per 1 januari 2026.	Mobiliteit

Overzicht fiscale klimaatmaatregelen - 2

Maatregel	Soort belasting	Doel	Grondslag	Vrijstellingen/uitzonderingen	Tarief	Verandering	Sector
Energie-belasting (EB)	Verbruiks-belasting	• Opbrengst • Energiebesparing • Beprijzen uitstoot • Elektrificatie (nieuw per BP23)	• Levering van gas per M^3 • Levering van elektriciteit per kWh aan eindeverbruiker	Inputvrijstelling voor: • het opwekken van elektriciteit • WKK Vrijstelling voor: • Metallurgische processen (elektriciteit en aardgas) • Mineralogische processen (aardgas) • Chemische reductie en elektrolyse (elektriciteit) • Niet-energetisch verbruik (aardgas) • Doorlevering • Levering aan energieopslagfaciliteit Teruggaafregelingen voor: • Kerken en bepaalde non-profit organisaties Salderingsregeling (vrijstelling teruggeleverde stroom aan het net): • Wetsvoorstel voor afbouw en afschaffen (per 2030) is aangeboden aan de Tweede Kamer. Verlaagd tarief: • Glastuinbouw • Publieke laadpalen (loopt af per 2023) • Walstroom	• Kent een degressieve tariefstructuur met aparte tarieven voor gas en elektriciteit • Heffingskorting per aansluiting op het net	BP 23 • Tariefswijziging over periode 2023-2030 • Schijf gas-elektriciteit: Gas wordt zwaarder belast en elektriciteit wordt lichter belast BP24 gaat in per 1-1-2025 • Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés • Beperken inputvrijstelling WKK's • Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw Wetsvoorstel in de TK voor afbouw salderingsregeling per 2023	• Gebouwde omgeving • Landbouw • Industrie • Elektriciteits-sector • mobiliteit

Overzicht fiscale klimaatmaatregelen - 3

Maatregel	Soort belasting	Doel	Grondslag	Vrijstellingen/uitzonderingen	Tarief	Verandering	Sector
Opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE)	Verbruiksbelasting	• Voormalig doel (tot dit jaar): Ter financiering van de SDE++	Hetzelfde als bij de EB	• Hetzelfde als bij de EB	Hetzelfde als bij de EB	BP2023: • Integratie in de EB (in 2023 tarief op 0, in 2024 volledig weg) • Oploop van de ODE-tarieven wordt per 1 januari 2023 verwerkt in de energiebelasting	• Hetzelfde als EB
Kolenbelasting	Verbruiksbelasting	• Opbrengst • Beprijzen kolenverbruik	Uitslag (tot verbruik) en invoer van kolen	• Kolen gebruikt voor elektriciteitsopwekking • Kolen voor duaal gebruik • Kolen gebruikt anders dan als brandstof *NB: daarmee is praktisch al het gebruik van kolen vrijgesteld*	€ 15,49 per 1000 kg kolen	Niet voorzien	• Elektriciteitssector • Industrie
Vliegbelasting	Ticketbelasting	• Beprijzen emissies bij vliegen • Opbrengst	Per vertrekkende passagier van Nederlandse luchthaven	• Transferpassagiers	€ 7,845	BP2023: Verhoging naar € 26,43 per 1 januari 2023	• Mobiliteit (let op: luchtvaartemissies tellen niet mee voor het nationale klimaatdoel)

Overzicht fiscale klimaatmaatregelen - 4

Maatregel	Soort belasting	Doel	Grondslag	Vrijstellingen/uitzonderingen	Tarief	Verandering	Sector
CO_2-heffing industrie	Belasting op emissies	• Borgen reductiedoel industrie • Industriële bedrijven prikkelen CO_2 te reduceren	CO_2-uitstoot boven de vrijgestelde uitstoot Belastingplichtigen: • de ETS- industrie • Afvalverbrandingsinstallaties • lachgasinstalaties	-	Lineair oplopend van € 52,62 in 2023 naar € 128,71 in 2030.	• BP23: • Beperken vrijstelling met 4,85 Mton CO_2 • BP25: • Aanscherping tarief (mogelijk vervroegen)	Industrie
CO_2-minimumprijs elektriciteit	Belasting op emissies	• Investeringszekerheid verduurzamingsinvesteringen	Uitstoot die gepaard gaat met elektriciteitsproductie in ETS-installaties	-	Oplopend van € 14,90 in 2022 naar € 31,90 vanaf 2030	• Dit jaar evaluatie van prijspad, in BP2024 mogelijk update.	Elektriciteits-sector
CO_2-minimumprijs industrie	Belasting op emissies	• Investeringszekerheid verduurzamingsinvesteringen	Zelfde grondslag als de CO_2-heffing	-	Oplopend van € 14,90 in 2022 naar € 31,90 vanaf 2030	• Dit jaar evaluatie van prijspad, in BP2024 mogelijk update.	Industrie
Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)	Invoerbelasting op emissies	• Zorgen voor eerlijke toegang EU-markt en aanwakkeren CO_2 beprijzing buiten EU	Uitstoot bij productie in het buitenland van ingevoerde goederen	-	ETS-prijs, minus aantal vrije rechten op de EU-markt, minus in buitenland betaalde CO_2-prijs	• BP23: start pilot (enkel rapportage bij NEa) • 2026: begin heffing	Industrie

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING SVP RETOUR UITERLIJK WOENSDAG 22 FEB 2023
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Verbruiksbelastingen\, Douane en Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Vastgoedaandelentransacties voor internetconsultatie

Datum
16 februari 2023

Notanummer
2023-0000034222

Bijlagen
1. Nota
2. Wettekst consultatie
3. MvT consultatie

Aanleiding

Eerder bent u akkoord gegaan met het uitwerken en internetconsulteren van een maatregel om een btw-besparende vastgoedaandelenconstructie tegen te gaan (bijlage 1). Deze wijziging kan meelopen in het BP24. Met deze nota leggen wij een concept wettekst en memorie van toelichting aan u voor (bijlagen 2 en 3) en vragen wij uw akkoord om deze stukken, onder voorbehoud van latere politieke besluitvorming, ter internetconsultatie aan te bieden.

Beslispunt

Gaat u ermee akkoord de bijgevoegde conceptwetgeving ter openbare internetconsultatie aan te bieden en zo ja de consultatie van 27 februari 2023 tot 27 maart 2023 (vier weken) te laten lopen?

17.02.23

Kern

- Het voorstel voorkomt dat een dubbele vrijstelling (van btw en ovb) van toepassing is bij de levering/verkrijging van nieuwe onroerende zaken via een (kwalificerend) aandelenbelang door in voorkomende gevallen de toepassing van de samenloopvrijstelling in de overdrachtsbelasting uit te sluiten. Alsdan vindt bij een dergelijke verkrijging van nieuwe onroerende zaken heffing van 10,4 % ovb plaats.
- Voorgesteld wordt om een internetconsultatie van vier weken te starten (van 27 februari 2023 tot 27 maart 2023). Internetconsultatie zal naar verwachting bijdragen aan de kwaliteit van de wetgeving omdat daardoor een vollediger beeld verkregen wordt van de effecten van de maatregel op de vastgoedmarkt.
- Het is denkbaar dat belanghebbenden die gebruik maken van deze constructie in reactie op de internetconsultatie betogen dat bestrijding ervan onwenselijk is, gelet op de behoefte aan meer woningen en onroerende zaken om zorg en onderwijs te huisvesten.
- Mogelijk geven zij aan dat deze maatregel bouw- en investeringsbeslissingen beïnvloedt en/of dat de extra kosten zullen worden doorberekend in de verkoop- of verhuurprijs van de onroerende zaak of de prijs van de grond.
- Ambtelijk BZK is met het oog op woningmarktaspecten geïnformeerd over de voorgenomen maatregel. Zij hebben aangegeven de logica van dit

voornemen in te zien en hebben vooralsnog geen bezwaren. Zij kijken uit naar de inzichten uit de internetconsultatie.

- Wij merken op dat het gaat om zeer complexe materie en het is denkbaar dat uit de consultatie nog onvoorziene en onbedoelde effecten blijken. Dat kan reden zijn het wetsvoorstel aan te passen of te heroverwegen.
- De internetconsultatie vindt mogelijk deels gelijktijdig met de uitvoeringstoets plaats. Dat is niet gebruikelijk maar gelet op het krappe tijdpad voor het BP24 en de wens om het wetsvoorstel te consulteren onvermijdelijk. Daarbij geldt wel het voorbehoud dat op moment van aanvang van het toetsingstraject niet reeds voorzienbaar zal moeten zijn dat de wettekst nog op enig punt materieel wordt aangepast; bovendien zal de toetsingstermijn en -duur met elke (inhoudelijke) aanpassing van het voorstel dienen te worden onderworpen aan herziening.
- De maatregel zal worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming. De budgettaire opbrengst van deze maatregel (€ 155 miljoen) kan worden gebruikt voor de invulling van de taakstellende opdracht 'opmerkelijke belastingconstructies', die oploopt van € 160 miljoen in 2024 tot € 550 miljoen structureel per 2027.
- Bij de internetconsultatie zal expliciet worden aangegeven dat de eventuele invoering van het wetsvoorstel afhankelijk is van (1) de uitkomsten van de internetconsultatie, (2) de uitkomsten van de uitvoeringstoets en (3) de politieke besluitvorming.
- We vragen de nota woensdag 22 februari 2023 retour omdat de laatste tekentas voor het Krokusreces dinsdag 21 februari 2023 sluit en anders pas ná dit reces zekerheid bestaat over de eventuele internetconsultatiedatum. Gelet op het krappe tijdpad voor BP24 is van belang dat we de internetconsultatie tijdig starten zodat genoeg tijd blijft bestaan om de nuttige input daaruit te verwerken.

Communicatie
Er is veel aandacht voor ontwikkelingen rondom vastgoed(markt). Indien ervoor gekozen wordt het wetsvoorstel te consulteren, worden een persbericht en ondersteunende proactieve communicatie voorbereid.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Startnota pakket Belastingplan 2024

Datum
17 februari 2023

Notanummer
2023-0000028426

Bijlagen
1A: Wetsvoorstellen
1B: Wetsvoorstellen pakket BP
1C: Voorstel BP23
1D: Beschrijving maatregelen BP
1E: Mogelijke wetgeving
1F: Wetsvoorstel BES
2A: Planning 2023
2B: Brieven 2023
3: Indicatieve planning BP23
4: overzicht impact IH-portfolio

Aanleiding

Om een goed overzicht te bieden bevat deze nota een overzicht van de op dit moment voorziene wetsvoorstellen en trajecten in 2023, alsmede een voorlopige planning. Daarnaast vragen wij via deze nota akkoord voor het opnemen van diverse maatregelen en wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2024. Over een deel van de maatregelen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden; voordat maatregelen in het Belastingplan 2024 worden opgenomen zal hiertoe in het voorjaar moeten worden besloten. De maatregelen voor de Fiscale verzamelwet 2025 worden in een aparte nota aan u voorgelegd.

Beslispunt 1: *voorlopige planning fiscale wetsvoorstellen*

Gaat u akkoord met de voorlopige planning van de diverse fiscale wetsvoorstellen, de wetsvoorstellen van Toeslagen en de wetsvoorstellen van Douane (bijlage 1A)?

Beslispunt 2: *opname maatregelen in het Belastingplan 2024*

Gaat u akkoord met het opnemen van de voorgestelde maatregelen en wetsvoorstellen in het voorlopige pakket Belastingplan 2024, zoals opgenomen in bijlage 1B en 1C?

Maatregelen 1 t/m 22 liggen op het beleidsterrein van StasFB. Maatregelen 23 en 24 liggen op het beleidsterrein van StasTD.

Toelichting bij beslispunt 2

- Op basis van o.a. het coalitieakkoord, moties & toezeggingen en reparatiewetgeving is een inventarisatie van fiscale maatregelen en wetsvoorstellen opgesteld. In bijlage 1 is een voorstel opgenomen voor de voorlopige inhoud van het pakket Belastingplan 2024.
- Aan het einde van de nota is opgenomen aan welke uitgangspunten we getoetst hebben voordat maatregelen onderdeel kunnen uitmaken van het pakket Belastingplan 2024.
- Dit is nog geen volledig beeld van het pakket Belastingplan 2024. Er lopen meerdere trajecten die invloed (kunnen) gaan hebben op de inhoud van het pakket Belastingplan 2024 en ook mogelijk leiden tot zelfstandige wetstrajecten. Dat betreft, los van de gebruikelijke lasten- en koopkrachtbesluitvorming in voorjaar en augustus, met name trajecten als het IBO Klimaat, de uitwerking van de transitiestrategie, fiscale knelpunten

stoppersregeling, de verdere invulling van de taakstelling constructiebestrijding en het dossier beperken fiscale regelingen/vereenvoudiging (o.a. n.a.v. diverse evaluaties). Het is denkbaar dat besluitvorming over deze trajecten ook deels leidt tot wetgeving in te dienen in 2025.

- Verder inventariseren de Belastingdienst en DGFZ wetgevingswensen voor het BP24 (en BP25) of Fiscale Verzamelwet die kunnen bijdragen aan verbetering van de uitvoering en vereenvoudiging van het fiscale stelsel. Deze inventarisatie is in een afrondende fase en mogelijke maatregelen worden in een volgende nota aan u voorgelegd.
- Tegelijkertijd is noch de uitvoeringscapaciteit noch de wetgevingscapaciteit onbeperkt.
- Bij diverse ketens van de Belastingdienst zijn de mogelijkheden om IV-capaciteit vrij te maken voor nieuwe maatregelen (zeer) beperkt. Zo zijn in de IH-keten enkel parameterwijzigingen en aanpassingen van toelichtingen mogelijk tenzij er herprioritering plaatsvindt. Een eerste inschatting van de mogelijke impact van de voorgestelde maatregelen in het pakket Belastingplan die raken aan het IH-portofolio kunt u vinden in bijlage 4. Daaruit blijkt dat er in de IH diverse maatregelen zijn die – mede afhankelijk van de vormgeving – meer betreffen dan een parameterwijziging of een aanpassing van toelichtingen. Momenteel wordt uitgewerkt hoe deze maatregelen zoveel mogelijk als parameterwijziging of als aanpassing van toelichtingen kunnen worden verwerkt en daarmee beter inpasbaar worden in het IV-portfolio. Indien dit bij maatregelen niet mogelijk is, zult u daar nader over worden geïnformeerd.
- Daarnaast is de beschikbare wetgevingscapaciteit van DGFZ voor in 2023 in te dienen wetgeving al grotendeels ingevuld met de nu voorziene wetsvoorstellen. Naast het BP24-pakket (op dit moment incl. twee complexe maatregelen voor constructiebestrijding: BOR en overdrachtsbelasting), betreft dat nu o.a. omvangrijke projecten zoals het toekomstige stelsel van box 3, Betalen naar Gebruik en Europese implementatiewetgeving (Pijler 2, btw, DAC8).
- Daarom kan er niet worden uitgesloten, dat gedurende het jaar, wanneer nieuwe maatregelen zich aandienen, opnieuw geprioriteerd zal moeten worden.

Beslispunt 3: *Wetgeving BES (Stas FB)*

- Stemt u in met de voorstellen en aanpassingen in de fiscale wet- en (lagere) regelgeving van CN die in bijlage 1F zijn opgenomen?[1]

- Vanuit B/CN (Belastingdienst Caraïbisch Nederland) is de wens naar voren gekomen om ook de overdrachtsbelasting integraal in het huidige voorstel mee te nemen. De overdrachtsbelasting wordt echter zo fundamenteel gewijzigd dat wij in de uitvoering grote problemen verwachten als deze reeds in 2024 in werking zou treden. Wij verzoeken u akkoord te gaan om de herziening van de overdrachtsbelasting in CN uit te stellen tot 2025.

Akkoord

Akkoord

Niet

[1] Onderwerpen die in de notitie in mei 2022 zijn genoemd maar hier niet zijn vermeld, stuiten thans nog op uitvoeringsproblemen.

Informatiepunt 1: *Methode toewijzen fiscale maatregelen aan wetstraject*

- Het uitgangspunt is om fiscale wetgeving waar mogelijk te spreiden. Beleidsmatig grotere maatregelen krijgen hun eigen wetstraject terwijl kleinere, meer technische maatregelen in een fiscale verzamelwet kunnen worden opgenomen.
- Een speciale positie heeft het jaarlijkse pakket Belastingplan gericht op invoering van maatregelen per 1 januari van het aankomende jaar, of 1 januari van een later jaar wanneer er tussen aanname van de wetgeving en de inwerkingtreding een bepaalde voorbereidingstijd voor de uitvoering nodig is.
- Maatregelen kunnen worden opgenomen in het pakket Belastingplan als wordt voldaan aan een van de volgende uitgangspunten:
    - Er bestaat een Europeesrechtelijke verplichting voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
    - Er bestaat een budgettaire noodzaak voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
    - Er bestaat voor de reparatie van jurisprudentie noodzaak voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
    - Er bestaat politieke noodzaak voor een bepaalde inwerkingtredingsdatum;
    - De maatregel leidt tot een aanzienlijke verbetering voor de uitvoering of vereenvoudiging van het stelsel.

Bij het opstellen van de planning is uitgegaan van bovenstaande uitgangspunten. Relevant is vooral dat de meeste maatregelen in het Belastingplan 2024 terechtkomen vanwege de budgettaire afspraken die voortvloeien uit het coalitie-akkoord of de voorjaarsbesluitvorming.

Informatiepunt 2 StasFB: *Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst*

- Beleid en uitvoering willen aan de voorkant beter inzicht in de uitvoerbaarheid te hebben. Niet alleen op losse wetsvoorstellen, maar ook op de combinatie daarvan op het terrein van IV en personeel. Dit zodat de effecten op de uitvoering tijdig kunnen worden meegewogen in de (politieke) besluitvorming. Ook de Raad van State heeft hier aandacht voor gevraagd.
- Daarom zijn afgelopen periode de beleidsvoorstellen geïnventariseerd die mogelijk uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst vergen (naast fiscaal beleid ook beleid van andere opdrachtgevers). Van deze voorstellen is, waar mogelijk, een eerste inschatting van het effect op de uitvoering gemaakt en de samenloop bekeken.
- Hieruit blijkt dat als beleidswensen moeten worden ingepast, dit bij in ieder geval enkele ketens een herprioritering van het Meerjarenportofolio (MJP) Belastingdienst vergt. Dit speelt naar huidig inzicht bij de ketens voor inkomensheffing, vennootschaps- en dividendbelasting, inning & betaling en gegevens.
- Herprioritering in het MJP betekent herprioritering van beleidsvoorstellen en/of dat minder gerealiseerd kan worden op andere doelstellingen zoals verbetering dienstverlening, basis op orde, modernisering IV, toezicht etc.

- In de keten IH is het beeld over de inpasbaarheid van beleidsvoorstellen voldoende scherp om te kunnen stellen dat nieuwe beleidsmaatregelen met een impact op de IV-dagen niet zonder herprioritering van het MJP kunnen worden ingepast.
- Er zal daarom zoveel mogelijk worden ingezet op het aanpassen van beleidsvoorstellen zodat deze zonder IV-impact mogelijk zijn. De aanpassing van het tijdpad voor uitfasering Cool:Gen dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Dit kan immers een risico voor de continuïteit van de belastingontvangsten betekenen. Daarbij zijn sommige stappen van rationalisatie Cool:Gen die in 2024 gerealiseerd moeten worden randvoorwaardelijk voor de realisatie van reëel rendement box 3 in 2026.
- Het inzicht in de inpasbaarheid van maatregelen neemt toe naarmate het inzicht toeneemt in het totaalpakket aan maatregelen. Relevant hierbij is bijvoorbeeld welke maatregelen mogelijk nog gaan volgen uit IBO-klimaat, transitiestrategie energieprijzen, vereenvoudiging, voorjaarsbesluitvorming etc.
- In bijlage 4 is een overzicht gegeven van de maatregelen die de keten IH raken en nu (mogelijk) in het pakket Belastingplan en de Fiscale verzamelwet worden opgenomen.
- Over de bovenstaande inventarisatie en de volledige eerste inschattingen van het effect op de uitvoering wordt u binnenkort via een separate nota geïnformeerd. Zo heeft u vroegtijdig een beeld van mogelijke dilemma's op het snijvlak beleid en uitvoering die mogelijk tijdens de voorjaarsbesluitvorming kunnen spelen. Graag plannen we daar binnenkort met u een gesprek over in.

Communicatie
n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
Een deel van de voorgestelde maatregelen hangt samen met de voorjaarsbesluitvorming.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlage 1A: Aanhangige wetsvoorstellen en wetstrajecten in 2023

	Aanhangig wetsvoorstel	Fase	BWP
1	Wet implementatie Richtlijn betalingsdienstaanbieders (btw)	TK (Nota n.a.v. verslag 9 februari naar TK verzonden)	StasFB
2	Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens	TK (Nota van wijziging volgt)	StasFB
3	Wet herziening bedrag ineens	TK (Aangemeld voor plenaire behandeling)	StasFB
4	Goedkeuring van het belastingverdrag tussen Nederland en Cyprus	TK (Aangemeld voor plenaire behandeling)	StasFB
5	Wijziging van de Wet kinderopvang om aanspraak op kinderopvangtoeslag mogelijk te maken voor Oekraïense ontheemden	TK (Nota n.a.v. verslag volgt)	StasTD
6	Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (recht op huurtoeslag voor Oekraïense ontheemden)	TK (Nader rapport 10 feb 2023 verzonden)	StasTD

Wetstrajecten	Beleidsthema
Pakket Belastingplan 2024	Diverse n.t.b.
Fiscale verzamelwet 2025	Diverse n.t.b.
Coalitieakkoord	
Betalen naar gebruik	Budgettair + klimaat
Toekomstig stelsel Box 3	Vermogen
EU-implementatie	
Aanvullende maatregelen Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2)	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
Additionele aanvullende maatregelen op bovenstaande Wet minimumbelasting 2024 uit OESO-verband	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
Aanpassen Eurovignet verdrag n.a.v. richtlijn Eurovignet	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
Buiten reikwijdte	
Douane en Toeslagen	
Wetvoorstel grondslag gedeformaliseerd werken	Rechtsbescherming
Opheffing geheimhoudingsplicht t.b.v. IBTD	Rechtsbescherming
Wetsvoorstel gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane	Rechtsbescherming
Wet cameratoezicht douane	Douane
Gegevensdeling douane met Politie of Kmar	Douane
Verzamelwetsvoorstel Douane	Douane
Hersteloperatie Toeslagen	Toeslagen
Overige	
Flankerende maatregelen grensoverschrijdende verrichtingen	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
Hybride mismatchmaatregel	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
Gefaseerde inwerkingtreding van het onderdeel rechtsbescherming van de Wet Stroomlijnen afhankelijk van de uitkomsten van het overleg met de Raad voor de Rechtspraak, Raad voor de Rechtsbijstand en J&V	Rechtsbescherming
Wijzigingen n.a.v. herijking van de invorderingswet, de herijking van de invorderingsstrategie en de heroverweging stroomlijnen rood blauw	Rechtsbescherming
Wetgeving FSV/MSNP tegemoetkoming	Rechtsbescherming
Mogelijke wijzigingen WOZ	Wonen

Bijlage 1B: Voorstel wetsvoorstellen in pakket Belastingplan 2024

	Maatregel	Beleidsthema
1	Wetsvoorstel Belastingplan	Divers
2	Wetsvoorstel BES	Caribisch Nederland
3	Wetsvoorstel vastgoedmaatregel in het fbi-regime en aanpassing van het fgr en de vbi	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
4	Wetsvoorstel fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking

1. Wetsvoorstel Belastingplan

- Voor de beschrijving van de diverse voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel Belastingplan zie bijlage 1C en 1D.

2. Wetsvoorstel BES

- Wij hebben u reeds in een notitie in mei 2022 (Notanummer 2022-0000147100) nader geïnformeerd over een aantal knelpunten in het fiscale stelsel van Caribisch Nederland (CN).
- Naar aanleiding van dat overleg zijn wij reeds overeengekomen om de onderwerpen die in de notitie zijn genoemd aan te passen, te verbeteren of te laten vervallen in 2024 (overigens deels in 2025 vanwege de complexiteit van een aantal te verbeteren belastingregelingen).
- Naar aanleiding van uw dienstreis aan de BES-eilanden in december 2022 zijn een aantal overige, meer eenvoudige regelingen ter sprake gekomen waarvan we eveneens menen dat die moeten worden aangepast.
- De voorgestelde maatregelen staan vermeld in bijlage 1F.

3. Wetsvoorstel vastgoedmaatregel in het fbi-regime en aanpassing van het fgr en de vbi

- Dit wetsvoorstel is aangekondigd met Prinsjesdag 2022. Per 1 januari 2025 is het voor de fiscale beleggingsinstelling (fbi) niet langer mogelijk om direct te beleggen in vastgoed (vastgoedmaatregel). Het flankerend beleid in de overdrachtsbelasting gaat gelden per 1 januari 2024.
- Daarnaast zullen de definities van het fonds voor gemene rekening (fgr) en de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) aangepast worden per 1 januari 2024. Dit wetsvoorstel heeft budgettaire consequenties.

4. Wetsvoorstel fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen

- Het wetsvoorstel omvat, kort gezegd, (1) de codificatie van het Nederlandse kwalificatiebeleid voor (buitenlandse) rechtsvormen; en (2) het vervallen van het unanieme toestemmingsvereiste met tot gevolg dat de open commanditaire vennootschap (cv) niet meer bestaat.
- E.e.a. wordt voorzien van overgangsrecht en flankerende maatregelen in de inkomstenbelasting en de overdrachtsbelasting. Er zijn in beginsel geen budgettaire consequenties.

Bijlage 1C: Voorstel wetsvoorstel Belastingplan 2024 in tabelvorm

Voor de Staatssecretaris van Financiën, Fiscaliteit en Belastingen

	Maatregel	Reden opname	Beleidsthema
1	Wijzigen IACK (co-ouderschapsregeling)	Reparatiewetgeving	Arbeid en inkomen
2	Wijzigen IACK (materiële toets)	Budgettaire derving + toegezegd voor 1/1/24	Arbeid en inkomen
3	Verhogen reiskostenvergoeding	Budgettaire derving + politiek	Arbeid en inkomen
4	Verbeteringen overbruggingswetgeving box 3 - Aanpassingen partnerregeling - Aandeel in spaarpot VvE box 3 - Verfijning vermogenscategorie 2 in box 3 (onderzoek loopt)	Toegezegd door stas FB	Vermogen
5	Groen beleggen	Budgettaire derving + al goedgekeurd door stas FB	Klimaat
6	Wettelijke grondslag maken t.b.v. uitwisselen van informatie door energieleveranciers	EU-verplichting	Klimaat
7	Afschaffen vrijstelling metallurgische processen	Budgettaire opbrengst + coalitieakkoord	Klimaat
8	Beperken vrijstelling elektriciteitsproductie	Budgettaire opbrengst + coalitieakkoord	Klimaat
9	Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw	Budgettaire opbrengst + coalitieakkoord	Klimaat
10	Aanpassen hoogte CO2 min prijs elektriciteit en industrie na evaluatie	Toegezegd door stas FB	Klimaat
11	Individuele CO2 heffing glastuinbouw	Politieke noodzaak	Klimaat
12	Actualisering wetgeving duurzame warmtebronnen	Budgettaire derving	Klimaat
13	Wijziging Wet belastingen van rechtsverkeer i.h.k.v. constructiebestrijding (overdrachtsbelasting)	Budgettaire opbrengst	Wonen
14	Reparatie in eigenwoningregeling bij verhuisregelingen voor partners met een eigenwoningverleden	Reparatiewetgeving	Wonen
15	Afschaffing van de betalingskorting bij de IB	Budgettaire opbrengst + wens stas FB	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
	Buiten reikwijdte		
17	Met terugwerkende kracht aanpassen doorschuifregeling bij ontbinding, specifiek voor ondernemingsverliezen	Reparatiewetgeving	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
18	Herstel fout van het percentage van de vrije ruimte in de WKR	Reparatiewetgeving	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
19	Reparatie conserverende aanslagen Excessief Lenen	Reparatiewetgeving	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking

Moet dit niet in een apart wetsvoorstel?

20	Versterking van de aanpak van dividendstripping door wettelijke vastlegging van record datum en aanpassing bewijslastverdeling	Toezegging stas	Ondernemen en tegengaan belastingontwijking
21	Verlengen horizonbepaling (en evt. inhoudelijk wijzigen) fiscale boetebepaling	Horizonbepaling loopt af	Rechtsbescherming
22	Aanpassing verwijzing naar box 2-tarief i.v.m. invoering progressief tarief box 2 per 2024	Reparatiewetgeving	Vermogen

Voor de Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane

	Maatregel	Reden opname	Beleidsthema
23	Herstel reguliere navorderingstermijn Douane	Reparatiewetgeving	Douane
24	Horizonbepaling bij artikel 41bis Awir	Verlengen Horizonbepaling	Toeslagen

Nie vraag bij B. Misschien BC no samen in een apart wetsvoorstel?

Bijlage 1D: Voorstel Belastingplan 2024 met toelichting maatregelen

1. Wijzigen IACK (co-ouderschapsregeling)

- Door de inschrijvingseis heeft een ouder geen recht op de IACK als het kind waarvoor zorg wordt verleend niet staat ingeschreven op hetzelfde woonadres in de BRP als de betreffende ouder.
- In geval van ouders die gescheiden leven en de zorg voor een kind gelijkelijk verdelen (co-ouders) kan een van de twee ouders niet voldoen aan deze voorwaarde, omdat een kind slechts op één woonadres kan worden ingeschreven in de BRP.
- Voor de IACK is in de wet een delegatiebepaling opgenomen waarmee bij ministeriële regeling voorwaarden worden gesteld waardoor beide co-ouders, ingeval van co-ouderschap, recht krijgen op de IACK.
- In artikel 44b van de uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001 (URIB 2001) is geregeld dat ingeval van co-ouderschap beide ouders recht kunnen hebben op de IACK als het kind staat ingeschreven op hetzelfde woonadres in de BRP als de ene ouder, en tegelijkertijd tot het huishouden behoort van beide ouders. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt het kind geacht ook te zijn ingeschreven op het woonadres van de andere ouder en voldoen zo beide ouders aan de inschrijvingseis van de IACK
- De regeling zoals die luidde tot en met 31 december 2020 stelt dat een kind tot het huishouden van beide ouders behoort, indien het kind doorgaans ten minste drie gehele dagen per week bij beide ouders verblijft.
- De regeling zoals gewijzigd vanaf 1 januari 2021, naar aanleiding van het arrest van de HR van 13 maart 2020 , stelt dat een kind tot het huishouden van beide ouders behoort, indien het kind, in een binnen het kalenderjaar doorgaans repeterend ritme, ten minste 156 dagen van het kalenderjaar bij beide ouders verblijft.
- Het arrest van 30 september 2022 is gewezen voor het belastingjaar 2016. De belanghebbende, de ouder bij wie het kind niet staat ingeschreven in de BRP, is van mening dat hij ook recht heeft op de IACK. Om te bepalen of belanghebbende recht heeft op de IACK dient getoetst te worden aan de regeling zoals die gold tot en met 31 december 2020. De inspecteur heeft belanghebbende niet de IACK verleend, omdat het kind niet doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in het kalenderjaar bij beide ouders verbleef.
- De HR oordeelt in zijn arrest dat het voor het bepalen of het kind tot het huishouden van beide ouders behoort, voldoende is dat het 'doorgaans verblijf' van ten minste drie gehele dagen per week ten minste zes maanden van het kalenderjaar plaatsvindt, waarbij de periode van ten minste zes maanden niet een aaneengesloten periode hoeft te zijn.
- De HR is namelijk van mening dat bij het aanwijzen van de gevallen die worden gelijkgesteld aan het voldoen van de inschrijvingseis de ministeriële regeling niet strenger mag zijn dan de wet, omdat de wetgever anders de bevoegdheid die de delegatiebepaling hem biedt te buiten gaat. Dit betekent dat bij de toepassing van artikel 44b URIB voor het oordeel of aan de voorwaarden is voldaan, dezelfde periode van ten minste zes maanden in het kalenderjaar dient te gelden die geldt ten aanzien van de inschrijvingseis.
- Ingevolge het arrest zou gesteld kunnen worden dat het voldoende is dat de co-ouder (bij wie het kind niet staat ingeschreven in de BRP) gedurende ten minste 26 (niet aaneengesloten) weken doorgaans 3 dagen per week voor het kind zorgt. Dan zou het voor het recht op de IACK voor die ouder voldoende zijn dat op jaarbasis 78 dagen voor het kind wordt gezorgd. Die uitkomst is naar onze mening strijdig met het doel van de co-ouderschapsregeling. De regeling beoogt immers beide ouders het recht op de IACK te geven, wanneer tussen de ouders de zorg voor een kind gelijkelijk wordt verdeeld gedurende het gehele kalenderjaar.
- Wij adviseren u akkoord te gaan met het uitwerken van een wetswijziging waarmee het arrest wordt gerepareerd en de beoordeling of sprake is van een kind dat tegelijk tot het huishouden van beide ouders behoort op kalenderjaarbasis moet plaatsvinden.

2. Wijzigen IACK (materiële toets)

- Naast de situatie van co-ouders zijn er bij de Belastingdienst verschillende situaties bekend waarbij ouders materieel gezien wel arbeid en zorg voor een kind combineren maar om verschillende redenen niet voldoen aan de inschrijvingseis en daardoor geen recht hebben op de IACK.
- Voor ouders die op een binnenvaartschip wonen en ouders die om veiligheidsredenen niet kunnen voldoen aan de inschrijvingseis zijn in het besluit heffingskortingen al goedkeuringen opgenomen zodat deze ouders onder voorwaarden toch recht krijgen op de IACK.
- Om ouders die materieel gezien wel arbeid en zorg voor een kind combineren maar niet (kunnen) voldoen aan de inschrijvingseis toch recht te geven op de IACK is het streven om een materiële toets als uitzondering op de inschrijvingseis te introduceren. Met deze materiële toets worden bovengenoemde goedkeuringen gecodificeerd en kunnen deze vervallen.
- In de nota AFP 2022-134759 bent u hierover geïnformeerd en bent u ook akkoord gegaan met het opnemen van een materiële toets in de IACK als uitzondering op de inschrijvingseis.
- In een separate nota zal u nader worden geïnformeerd over de invulling van de materiële toets.

3. Verhogen reiskostenvergoeding

- De onbelaste reiskostenvergoeding is per 2023 verhoogd naar € 0,21. Zoals opgenomen in het Belastingplan 203 wordt deze per 2024 verder verhoogd naar € 0,22. Aan de Kamer is aangegeven dat de coalitie voornemens is om te kijken naar een verdere verhoging naar € 0,23 per 2024.
- Of de verdere verhoging mogelijk is, is afhankelijk van voorjaarsbesluitvorming in verband met de budgettaire gevolgen.

4. Verbeteringen overbruggingswetgeving box 3

Aanpassingen partnerregeling

- Deze maatregel ziet op het verduidelijken van de werking van de partnerregeling in box 3 door de bepalingen meer in lijn te brengen met de bepalingen in de Wet Rechtsherstel box 3.
- Inhoudelijk wordt hiermee niets gewijzigd ten opzichte van de bestaande regeling en voor de systemen van de Belastingdienst wijzigt er ook niets (wordt al op de juiste manier toegepast).
- Deze maatregel is het gevolg van een toezegging aan de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Overbruggingswet box 3.

Verfijning vermogenscategorie 2 in box 3 (o.a. aandeel in spaarpot VvE)

- Deze maatregel ziet op een verdere verfijning van de categorie overige bezittingen in box 3 voor de jaren 2024 en 2025.
- Hiermee wordt bijvoorbeeld het aandeel in het vermogen van een VvE ondergebracht in de categorie bank- en spaartegoeden. De exacte verfijningen worden momenteel onderzocht.

5. Groen beleggen

- Deze maatregel verhoogt het percentage van de heffingskorting voor groen sparen en beleggen van 0,7% naar 1,1%, zodat dit interessant blijft voor particulieren.
- Het exacte nieuwe percentage wordt vastgesteld bij de voorjaarsbesluitvorming.

6. Wettelijke grondslag maken t.b.v. uitwisselen van informatie door energieleveranciers

- Nederland heeft een informatieplicht richting de Europese Commissie (EC) ter controle van de goedgekeurde steunmaatregelen op basis van artikel 108, lid 1, VWEU. Onderdeel

hiervan is de Transparency Award Module (TAM) die tot doel heeft om de transparantie te vergroten.[1]

- Er zijn momenteel vier goedgekeurde steunmaatregelen onder de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm)[2] waarbij, indien de verleende steun het drempelbedrag van € 100.000 per onderneming op jaarbasis overstijgt, gegevens die betrekking hebben op de begunstigden van de steun transparant dient te worden gemaakt door opname in de TAM.
- Belastingplichtige (dit zullen veelal energieleveranciers zijn) doen aangifte voor de energiebelasting. Uit die aangiften is niet alle informatie over begunstigden op te halen om aan de TAM-verplichting te kunnen voldoen, zodat momenteel dus niet kan worden beschikt over de benodigde gegevens.[3]
- Verder monitort de EC goedgekeurde steunmaatregelen en kan hiervoor specifieke uitvragen doen waarvoor informatie op het niveau van een begunstigde nodig kan zijn.
- Om aan genoemde informatieplicht te voldoen, wordt voorgesteld in de Wbm een expliciete wettelijke grondslag op te nemen die de informatieverstrekking van gegevens door energiebelastingplichtigen en begunstigden regelt.[4]
- Deze wettelijke grondslag zou bestaan uit:
  i. een actieve informatieverstrekking op grond waarvan energiebelastingplichtigen en begunstigden jaarlijks de gegevens om aan de TAM-verplichting te kunnen voldoen, aan moeten aanleveren; en
  ii. een passieve informatieverstrekking, op grond waarvan energiebelastingplichtigen en begunstigden op verzoek aanvullende informatie verstrekken om aan Europeesrechtelijke staatssteunverplichtingen te voldoen.
- Het niet voldoen aan de informatieplicht kan ertoe leiden dat de EC de steun als onrechtmatig kwalificeert en ons verplicht de verleende steun inclusief wettelijke rente terug te vorderen van de energieleveranciers (die dit waarschijnlijk zullen verhalen op de uiteindelijk begunstigden).

7. Afschaffen vrijstelling metallurgische processen
   - In het coalitieakkoord is afgesproken om de vrijstellingen in de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische processen te laten vervallen.
   - U ontvangt binnenkort een separate informatienota over deze maatregel.

8. Beperken vrijstelling elektriciteitsproductie
   - In het coalitieakkoord is afgesproken om de vrijstelling in de energiebelasting voor elektriciteitsproductie te beperken
   - U ontvangt binnenkort een separate informatienota over deze maatregel.

9. Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw
   - In het coalitieakkoord is afgesproken om het verlaagd tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw te laten vervallen.
   - Ter voorbereiding van het BWO op 10 maart aangaande de glastuinbouw ontvangt u nog een separate nota.

10. Aanpassen hoogte CO2 min prijs elektriciteit en industrie na evaluatie
    - Bij de behandeling van de wetten voor introductie van de minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking en industrie is toegezegd om de hoogte van de tarieven te

[1] De TAM geeft middels een openbare website toegang tot individuele gegevens over staatssteun die door de lidstaten zijn verstrekt. Het doel van de transparantie-eisen is de verantwoordingsplicht van de steunverlenende instanties te bevorderen en de onzekerheid op de markt voor staatssteun te verminderen door burgers en ondernemingen gemakkelijk toegang te geven tot relevante informatie over toegekende steun, zoals de naam van de begunstigde, het bedrag, de locatie, de sector en de doelstelling. Gegevens ten aanzien van (goedgekeurde) steunmaatregelen dienen in het TAM-register te worden opgenomen indien het drempelbedrag wordt overschreven. Er dient geTAMd te worden binnen een jaar vanaf de datum waarop de belasting verschuldigd wordt.
[2] Verlaagd tarief glastuinbouw (artikel 60), verlaagd tarief laadpalen (artikel 60a); en walstroom (artikel 60b). Dit geldt ook voor de Regeling Verlaagd Tarief, ofwel de Postcoderoosregeling, die niet langer bestaat maar nog wel een uitloop heeft en vanaf 1 april 2021 is vervangen door de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE).
[3] De energiebelasting-aangifte wordt op geaggregeerd niveau gedaan (i.e. de totale energiebelasting die een energieleverancier verschuldigd is over een aangifteperiode; niet nader uitgesplitst op klantniveau).
[4] Energieleveranciers zijn veelal de belastingplichtige voor de energiebelasting, maar hier wordt juridisch gezien de belastingplichtige in de zin van artikel 53 Wbm mee bedoeld.

evalueren en zo nodig te wijzigen in het Belastingplan 2024. Per 1 mei worden de resultaten van de studie van Frontier Economics in samenwerking met CE Delft verwacht.

11. Individuele CO2 heffing glastuinbouw
    - In het Convenant Energietransitie Glastuinbouw is afgesproken om een CO2-heffing voor de glastuinbouw te introduceren.
    - Ter voorbereiding van het BWO op 10 maart aangaande de glastuinbouw ontvangt u nog een separate nota.

12. Actualisering wetgeving duurzame warmtebronnen
    - In de energiebelasting is geregeld dat indien er sprake is van blokverwarming het gasverbruik niet op de reguliere wijze door de schijven loopt, maar belast tegen het tarief uit de eerste schijf op aardgas gebruikt voor een zogenoemde installatie voor blokverwarming (het zgn. blokverwarmingstarief). Op deze manier wordt voorkomen dat gebruikers met blokaansluiting, fiscaal anders (in dit geval gunstiger) worden behandeld dan huishoudens met een individuele aansluiting.
    - In artikel 59 lid 3 Wbm is bepaald het aardgas dat wordt gebruikt in de hulpketels bij stadsverwarmingssystemen die grotendeels gebruik maken van de daar opgesomde duurzame warmtebronnen niet wordt belast tegen het blokverwarmingstarief), maar 'regulier' door de verbruiksschijven met degressieve tarieven loopt.
    - Er is gekozen om de duurzame warmtebronnen in artikel 59 lid 3 Wbm limitatief op te sommen. Hierdoor vallen de 'nieuwe' vergelijkbare duurzame warmtebronnen (i.e. van aquathermie, gasvormige biomassa, luchtwarmtewarmtepompen of een elektrische boiler) niet automatisch onder deze regeling. Het is daarom nodig om deze limitatieve lijst te actualiseren. Hiermee wordt voorkomen dat bij businesscases een belastingnadeel zou ontstaan ten opzichte van reeds in de lijst opgenomen warmtebronnen.
    - Evenals de duurzame warmtebronnen zoals opgenomen in de huidige lijst geldt dat de toe te voegen bronnen kunnen bijdragen aan de verduurzaming van de warmtevoorziening.
    - Er zal een horizonbepaling worden opgenomen bij de uitbreiding van deze regeling.

13. Wijziging Wet belastingen van rechtsverkeer i.h.k.v. constructiebestrijding (overdrachtsbelasting)
    - Het is mogelijk om nieuwe onroerende zaken via een aandelentransactie over te dragen waardoor er noch btw, noch overdrachtsbelasting verschuldigd is.
    - Deze structuur is interessant voor kopers van nieuwe onroerende zaken zonder recht op aftrek van btw waarvoor die btw een kostenpost vormt, bijvoorbeeld voor verhuurders van woningen, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen en zorgaanbieders.
    - Uitgangspunt binnen wet- en regelgeving is echter dat er btw verschuldigd is bij de levering van nieuwe onroerende zaken. In die zin is dan ook sprake van een structuur die niet door wet- en regelgeving is beoogd. U heeft eerder akkoord gegeven conceptwetgeving te schrijven om deze structuur te bestrijden.
    - De structuur kan worden bestreden door de samenloopvrijstelling in de overdrachtsbelasting zodanig te wijzigen dat de verkrijging van nieuwe onroerende zaken via aandelen niet is vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Dit betekent dat bij verkrijging van een voldoende aandelenbelang in een onroerendezaaksrechtspersoon (minimaal éénderde) heffing van overdrachtsbelasting plaatsvindt (10,4%). Hoewel deze maatregel niet een volledig gelijk speelveld creëert tussen situaties waarin nieuwe onroerende zaken via aandelen dan wel direct worden geleverd, blijkt dat dit de meest doelmatige en doeltreffende maatregel is om de onbedoelde ongelijkheid tussen deze twee transacties te verminderen.
    - Internetconsultatie van de conceptwetsteksten zal maandag 27 februari 2023 starten.
    - Wij merken op dat het gaat om zeer complexe materie en het is denkbaar dat uit de consultatie nog onvoorziene en onbedoelde effecten blijken. Uiteraard kan dat reden zijn het wetsvoorstel aan te passen of te heroverwegen.

- Indien u besluit deze wetgeving mee te laten lopen in het BP24 kan de opbrengst van deze maatregel, voorlopig geraamd op rond de EUR 155 miljoen, eventueel meelopen in de taakstellende opdracht belastingconstructies voor het jaar 2024.

14. Reparatie in eigenwoningregeling bij verhuisregelingen voor partners met een eigenwoningverleden

- Onlangs is in een artikel aandacht gevraagd voor een mogelijke fout in de eigenwoning regeling waardoor te weinig hypotheekrente in aanmerking wordt genomen.
- In samenwerking met de Belastingdienst (FJZ, CD Vaktechniek en Kennisgroep) is beoordeeld dat hier inderdaad reparatie moet plaatsvinden. Overigens wel voor een iets genuanceerder probleem dan het artikel doet blijken.
- Onder bepaalde omstandigheden maakt het uit of de te vervreemden oude woning wordt verkocht vóórdat of nádat de nieuwe woning wordt gekocht en betrokken.
- Afhankelijk van de volgorde kan een grondslagverschil inkomen uit eigen woning bestaan voor belastingplichtigen met een nieuwe eigen woning waarbij een of beide fiscale partners een eigenwoningverleden heeft. Dit verschil is niet beoogd.
- Aan de exacte oplossing wordt nog gewerkt. Het lijkt erop dat in artikel 3.119f, eerste lid, Wet IB 2001 eenzelfde soort bepaling moet worden opgenomen als in artikel 3.119d, vierde lid, Wet IB 2001, namelijk dat wordt geregeld dat de aflossingseis wordt geacht te zijn overgegaan van de te vervreemden woning naar de nieuwe eigen woning als deze voor ten minste het schuldaandeel van de belastingplichtige in die schuld bij de belastingplichtige of zijn partner is toegepast.

15. Afschaffing van de betalingskorting bij de IB

- Per 1 januari 2023 is de betalingskorting bij de VA VPB afgeschaft. Bij de plenaire behandeling van de Fiscale Verzamelwet 2023 (FVW 2023) heeft u de toezegging gedaan aan lid Nijboer (PvdA) dat bij de voorjaarsbesluitvorming van 2023 gekeken zal worden naar de afschaffing van de betalingskorting bij de VA IB.
- De betalingskorting is geïntroduceerd in 1998 en bedoeld als stimulans om belastingschuldigen te bewegen om een VA in één keer te betalen in plaats van in termijnen. Het in één keer betalen van de VA zou zorgen voor een administratieve lastenverlichting.
- Op dit moment zijn – met name door elektronisch bankieren – de administratieve lasten - die gepaard gaan met het in termijnen betalen van een VA – beperkt. Verder blijft het – ook na het eventueel afschaffen van de betalingskorting – mogelijk om een VA in één keer te betalen.
- Het afschaffen van de betalingskorting bij de VA IB is mogelijk per 1 januari 2024 mits besluitvorming plaatsvindt voor 1 mei 2023.
- De afschaffing van de betalingskorting zal in 2024 resulteren in een opbrengst van, naar huidige inschatting, € 57 miljoen per jaar.

Buiten reikwijdte

17. Met terugwerkende kracht aanpassen doorschuifregeling bij ontbinding, specifiek voor ondernemingsverliezen

- Bij een geruisloze terugkeer uit de bv/nv (artikel 14c Wet Vpb 1969) bestaat een regeling om niet-verrekende verliezen uit de Vpb-sfeer mee te nemen naar de IB-sfeer. Daarbij worden deze verliezen gecorrigeerd voor de tariefverschillen tussen de IB en de Vpb door middel van een bepaalde breuk (verhoudingsgetal).
- In het Belastingplan 2023 is het verhoudingsgetal ongewijzigd gebleven. Dit verhoudingsgetal had moeten worden aangepast, vanwege de aanpassing van het lage Vpb-tarief in combinatie met de aftopping van de aftrek van de MKB-winstvrijstelling (en de geldende IB-tarieven). Dit wordt gerepareerd met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2023.

18. Herstel fout van het percentage van de vrije ruimte in de WKR

- In het Belastingplan 2023 is het percentage van de eerste schijf voor de berekening van de vrije ruimte van de werkkostenregeling met ingang van 1 januari 2023 aangepast van 1,7% naar 3% en met ingang van 1 januari 2024 van 3% naar 1,92%.
- Bij deze wijzigingen is het maximum bedrag aan beschikbare vrije ruimte na toepassing van de eerste schijf abusievelijk niet aangepast. Met deze wijziging wordt dit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023 hersteld.
- De meeste inhoudingsplichtigen zullen pas na afloop van het kalenderjaar een eventueel verschuldigde eindheffing vanwege overschrijding van de vrije ruimte aangeven en afdragen, waardoor deze aanpassing tijdig bekend is.

19. Reparatie conserverende aanslagen Excessief Lenen

- Zoals toegezegd bij de EK-behandeling van het wetsvoorstel 'excessief lenen bij eigen vennootschap' wordt een ongewenste uitkomst van deze wet bij het BP24 gerepareerd.
- Dit ziet op de situatie dat de conserverende aanslag wordt ingevorderd in het geval de belastingplichtige na emigratie bovenmatig leent van een nieuwe, in het buitenland gevestigde, vennootschap.

20. Versterking van de aanpak van dividendstripping door wettelijke vastlegging van record datum en aanpassing bewijslastverdeling

- Dividendstripping heeft verschillende verschijningsvormen, maar in de kern draagt bij dividendstripping een buitenlandse aandeelhouder de juridische eigendom van aandelen over aan een ander persoon, terwijl het economische belang in dezelfde handen blijft, met als doel de heffing van dividendbelasting te beperken of onmogelijk te maken.
- De aanpak van dividendstripping is daarom wenselijk.
- Ook de Tweede Kamer heeft meermaals aandacht gevraagd voor de aanpak van dividendstripping.
- Bij notitie van 16 januari 2023 zijn twee maatregelen ter akkoord voorgelegd om nader uit te werken in een wetsvoorstel.
- De eerste maatregel ziet op het wettelijk vastleggen van een zogenoemde record datum. Hiermee wordt vastgelegd wie er op deze wettelijk bepaalde peildatum recht heeft op verrekening, vermindering of teruggaaf van dividendbelasting
- De tweede maatregel ziet op het aanpassen van de bewijslastverdeling ter verbetering van de positie van de inspecteur.
- De Kamerbrief van 15 juli 2022 inzake de 'Versterking van de aanpak van dividendstripping' is tijdens het CD Internationale Fiscaliteit van 25 januari 2023 besproken. Tijdens dit debat is aangekondigd om per 1 januari 2024 maatregelen te nemen die de positie van de Belastingdienst bij het aanpakken van dividendstripping versterken.
- Gelet op deze toezegging, zullen de twee genoemde maatregelen onderdeel vormen van het Belastingplan 2024.

21. Verlengen horizonbepaling (en evt. inhoudelijk wijzigen) fiscale boetebepaling

- Wij adviseren u de horizonbepaling bij artikel 67o AWR, op grond waarvan de doen pleger, uitlokker en medeplichtige (hierna: deelnemers) kunnen worden beboet, met vijf jaar te verlengen tot 1 januari 2029.
- Het voornemen bestaat ook om artikel 41bis Awir, de evenknie van artikel 67o AWR voor toeslagen, eveneens met vijf jaar te verlengen tot 1 januari 2029. Dit wordt ook in deze nota voorgelegd aan de Stas TD.
- Doordat tijdens de coronajaren, die een belangrijk deel van het huidige tijdvak van deze horizonbepaling uitmaken (2019-2024), weinig boekenonderzoeken hebben plaatsgevonden, zijn er weinig boetes aan deelnemers opgelegd. De Belastingdienst ziet wel nog steeds, ook door het preventieve effect van deze boetemogelijkheid, de toegevoegde waarde van deze boetemogelijkheid en wil daarom graag de horizonbepaling verlengen, ook om eventuele knelpunten in de regeling te kunnen onderzoeken.
- Artikel 67o AWR biedt de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan de doen pleger, de uitlokker en de medeplichtige. Als er niets wordt geregeld, vervalt deze bepaling per 1 januari 2024.
- De Belastingdienst ziet, ondanks dat er weinig boetes aan deelnemers zijn opgelegd doordat er tijdens de coronajaren weinig boekenonderzoeken hebben kunnen plaatsvinden, wel nog steeds de toegevoegde waarde van deze boetemogelijkheid, ook vanwege het preventieve effect van deze mogelijkheid. Daarom wil de Belastingdienst de horizon van deze bepaling graag verlengen.
- Dit biedt ook de mogelijkheid om eventuele knelpunten die er lijken te zijn (zoals de mate van deskundigheid die het opleggen van deze boetes vereist van medewerkers en de vertragende werking die het interne afstemmingsproces oplevert) te onderzoeken.
- Voorgesteld wordt de horizonbepaling met vijf jaar te verlengen tot 1 januari 2029, zodat daarna kan worden bekeken of artikel 67o AWR van toegevoegde waarde is, zonder dat bovengenoemde knelpunten dit beeld vertroebelen.

22. Aanpassing verwijzing naar box 2-tarief i.v.m. invoering progressief tarief box 2 per 2024

- In het Belastingplan 2023 is voorgesteld een progressief tarief in box 2 in te voeren per 2024. Per 1-1-2023 is tevens de Wet excessief lenen bij de eigen vennootschap aangenomen.
- Een van de artikelen in die wet (art. 25c IW 1990) bevat een verwijzing naar het huidige vlakke box 2-tarief uit art. 2.12 Wet IB 2001. Deze verwijzing dient tekstueel te worden aangepast.

23. Herstel reguliere navorderingstermijn Douane (*Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane*)

- Een beperkte aanpassing van het sanctiestelsel in de Algemene douanewet (hoofdstuk 9 en 10) met als doel te bewerkstelligen dat naast de verlengde navorderingstermijn ook de reguliere navorderingstermijn weer kan worden toegepast.

24. Horizonbepaling bij artikel 41bis Awir (*Staatssecretaris van Financiën, Toeslagen en Douane*)

- Wij adviseren u de horizonbepaling bij artikel 41bis Awir, op grond waarvan de doen pleger, uitlokker en medeplichtige kunnen worden beboet met vijf jaar te verlengen tot 1 januari 2029.
- Als er niets wordt geregeld, vervalt deze bepaling per 1 januari 2024.
- Artikel 41bis Awir en artikel 67o AWR zijn in de wet opgenomen om meerdere mogelijkheden te hebben om de facilitator te kunnen beboeten. Zonder deze bepaling is het alleen mogelijk om deze facilitator als medepleger te beboeten.
- Er is sprake van medeplegen in het geval dat twee of meer personen gezamenlijk een strafbaar feit plegen, waarbij niet alle delictsbestanddelen van dat feit door ieder van hen afzonderlijk vervuld behoeven te zijn.

- Bij een doen pleger is degene die het delict pleegt niet strafbaar, maar degene die de pleger ertoe heeft aangezet is wel strafbaar. Een voorbeeld hiervan is een ouder die zijn kind jonger dan 12 jaar aanzet tot stelen.
- Uitlokken is het door giften, misbruik van gezag en beloften uitlokken van een strafbaar feit. Het initiatief ligt bij de uitlokker. Zowel de uitlokker als de uitgelokte zijn hierbij strafbaar.
- Van medeplichtigheid is sprake wanneer de verdachte het door een ander verrichte misdrijf bevordert of hierbij behulpzaam is geweest
- De afgelopen jaren zijn er geen boetes opgelegd, aangezien het intensief toezicht stillag. Desalniettemin zien we mogelijk toegevoegde waarde, omdat het intensief toezicht vanaf dit jaar weer gefaseerd opgestart gaat worden. Bij het opstarten van het intensief toezicht wordt nader onderzocht hoe deze boete het beste kan worden toegepast.
- Het voornemen bestaat om ook artikel 67o AWR, de evenknie van artikel 41bis Awir in de fiscaliteit, eveneens met vijf jaar te verlengen tot 1 januari 2029. Dit wordt ook in deze nota voorgelegd aan de Stas FB.

Bijlage 1E: Onderwerpen/trajecten die mogelijk leiden tot wetgeving in Belastingplan 2024

Maatregel	Reden opname en moment besluitvorming	Beleidsthema
Voorjaarsbesluitvorming	Budgettair en politieke wensen Voorjaarsnota eind april	Divers
Evaluatie MIA/EIA/Vamil (en aflopende horizonbepaling)	Verlenging horizonbepaling opnemen, inhoudelijke wijzingen als politiek gewenst Evaluatie verwacht eind februari	Vereenvoudiging (klimaat ook mogelijk)
IBO Klimaat	Politieke noodzaak Betrekken in voorjaarsbesluitvorming	Klimaat
Motie Romke de Jong over verstrekken van OV-abonnementen	Budgettaire derving + politieke (motie) Mogelijk op tafel voorjaarsbesluitvorming	Vereenvoudiging (+ klimaat)
Project evaluatie fiscale regelingen (eerste stap o.a. autobelastingen)	Budgettaire opbrengst + vereenvoudiging	Vereenvoudiging
0% btw groente en fruit	Budgettaire derving + toegezegd (na SEO-onderzoek over doelmatigheid/treffendheid en uitvoerbaarheid/juridische haalbaarheid mogelijk) voor 1/1/24 Voorjaarsbesluitvorming	Gezondheid
Schenken vanuit de onderneming	Budgettaire derving + toezegging stas FB Brief verwacht juni	Vermogen
Evaluatie BOR met als mogelijke maatregelen: • Verhuurd vastgoed geen ondernemingsvermogen • Afschaffing 5% beleggingsmarge • Toegang beperken tot bv reguliere aandelen • Aanpassing dienstbetrekkingseis • Aanpassing bezitseis en voortzettingseis • Aanpakken BOR-carroussel • Aanpakken rollatorinvestering • Andere punten (onduidelijke begrippen, complexe toerekeningsregels, kapitaalstortingen, onredelijke uitwerking) • Aanpassen vrijstelling going concern waarde	Politieke noodzaak + budgettaire opbrengst (taakstelling constructiebestrijding) Voorjaarsbesluitvorming	Vermogen

• Onderzoek toegezegd in kabinetsreactie BOR. Voorjaar eerste besluitvorming.		
Flankerend beleid stoppersregeling	Politieke noodzaak	Winst
Evaluatie verlaagde btw-tarieven	Evaluatie gaat in maart uit	Divers

Bijlage 1F: Overzicht maatregelen Wet herziening fiscaal stelsel BES-eilanden 2024

Reeds overeengekomen aanpassingen (mei 2022)

Belastingwet BES

1. Aanpassen van de definitie van een personenauto voor de toepassing van de algemene bestedingsbelasting en de loonbelasting; artikel 1.3,
2. Aanpassen terugwerkende kracht voor de afgifte van de vestigingsplaatsbeschikking; artikel 5.2, zevende lid,
3. Reparatie van de exitheffing opbrengstbelasting; artikel 5.8,
4. Aanpassing van het indienen jaarrekening vaste inrichtingen; verplaatsen naar hoofdstuk VIII,
5. Vervallen van de integratieheffing; artikel 6.4,
6. Invoeren van een fiscale eenheid voor de algemene bestedingsbelasting (ABB); artikel 6.8, derde lid,
7. Aanpassen van de kleine ondernemingsregeling; artikel 6.22,
8. Aanpassen van de formele regeling om op termijn elektronische aangifte te doen; artikel 8.3,
9. Nieuwe van de meldingsplicht voor het indienen van suppletieaangiften; artikel 8.6a,
10. Aanpassen van de navorderingstermijn bij verleend uitstel (verlening van deze termijn met de uitsteltermijn); artikel 8.7 / artikel 8.10,
11. Aanpassen van de termijnen voor het doen van een ambtshalve herziening; artikel 8.20,
12. Het verbeteren van de regeling inzake het opleggen van een boete bij primitieve aanslag; artikel 8.24a,
13. Het invoering van een meldingsplicht voor nog niet-belaste onroerende zaken; artikel 8.83a,
14. Het verbeteren van de inlichtingenverplichtingen voor administratieplichtigen; artikel 8.8.7.

Wet inkomstenbelasting BES

15. Enkele aanpassingen omtrent het begrip personenauto; artikel 6 en 9a.

Wet loonbelasting BES

16. Een verbeterde aansprakenregeling, waaronder de omkeerregeling etc.; artikel 6,
17. Het herstellen van een typefout; artikel 8,
18. Enige aanpassingen naar de verwijzing van het begrip personenauto; artikel 9,
19. De verbeterde gebruikelijkloonregeling met koppeling naar de belastingvrije som; artikel 9a.

Douane- en Accijnswet BES

20. De in mei gepresenteerde (kleine) aanpassingen zullen met de staatssecretaris Douane en Toeslagen worden afgestemd.

Nieuwe aanpassingen/ wijzigingen (februari 2023)

Belastingwet BES

1. Een verhoging tarief van de vastgoedbelasting voor hotels (nader te bepalen, maar we denken aan een verhoging van 10% naar 12,5%); artikel 4.9,
2. Een verduidelijking van het criterium om vanuit de vennootschap (renteloze) leningen te verstrekken aan DGA's, dan wel R/C verhoudingen aan te houden (mede naar aanleiding van een uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg); artikel 5.2, eerste lid,
3. Het versoepelen van het criterium van het percentage van een deelneming om houdstervennootschappen een vestigingsplaatsbeschikking te verstrekken; artikel 5.2, tweede lid,
4. Het verhogen van het tarief van de opbrengstbelasting (nader te bepalen met Analyse/AFEP/BCN); artikel 5.5,

5. Kleine aanpassing ter zake van de uitwisseling van inlichtingen binnen het Koninkrijk (BRNC en de BRNS zijn abusievelijk niet meegenomen); artikel 8.124,
6. Vervallen hoofdstuk IX (binnenlandse regeling inzake de Europese spaartegoedenrichtlijn op basis van verdragen met alle EU-lidstaten die reeds zijn vervallen. Regeling is thans dus overbodig).

Wet inkomstenbelasting BES

7. Vervallen van de dividendvrijstelling (de drempelvrijstelling van $ 5.000); artikel 8, onderdeel n,
8. Maken van een koppeling tussen de belastingvrije som met het wettelijk minimumloon in plaats van jaarlijks de hoogte nader te bepalen aan de hand van CBS-inflatiecijfers; artikel 24 en artikel 25,
9. Het verlagen van de hoogte instap in de tweede schijf IB (nader te bepalen); artikel 24a,
10. Het verhogen van het tarief in de aanmerkelijk belang (nader te bepalen/koppelen aan de opbrengstbelasting); artikel 24b.

Bijlage 2A: Voorlopige planning wetsvoorstellen en regelingen in 2023

Maand	Onderwerp (uitgeschreven titel van de brief)
mrt-23	Uitvoeringsregeling belastingrente
mrt-23	Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de overgangsperiode bij de invoering van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens
apr-23	Belastingregeling Nederland-Curacao
apr-23	Wetsvoorstel Cameratoezicht douane
mei-23	Fiscale verzamelwet 2024
mei-23	Wetsvoorstel Aanpassen systematiek informatiebeschikking
mei-23	Aanvullend wetsvoorstel hersteloperatie toeslagen
mei-23	Wetvoorstel implementatie Richtlijn kleineondernemersregeling
jun-23	Wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2)
jun-23	Wetvoorstel aanvullende margeregeling en plaats van virtuele vermakelijkheidsdiensten
sep-23	Pakket Belastingplan 2024 - Wetvoorstel Belastingplan - Wetsvoorstel BES - Wetsvoorstel fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen - Wetsvoorstel vastgoedmaatregel in het fbi-regime en aanpassing van het fgr en de vbi
sep-23	Wetsvoorstel Waarborg gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane
sep-23	Aanpak van dividendstripping door wettelijke vastlegging van record datum en aanpassing bewijslastverdeling
sep-23	Ratificatie van het protocol tot wijziging van het Verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens overeenkomstig de gewijzigde Eurovignetrichtlijn (1999/62/EG).
dec-23	Wetsvoorstel gegevensdeling van Douane met Politie en Kmar
dec-23	Belastingverdrag Thailand

Bijlage 2B: Voorlopige planning Douaneverdragen

	Staat	Indiening Tweede Kamer
1	Panama	Reeds ingediend in Q1 2023
2	Nieuw-Zeeland	Bij Raad van State voor advies, vervolgens indiening Q2 2023
3	Ecuador	Q2/3 2023
4	Venezuela	Q3/4 2023
5	Mexico	Q4 2023 / Q1 2024
6	India	Q1/Q2 2024

Bijlage 2C: Voorlopige planning brieven in 2023

Maand	Onderwerp (uitgeschreven titel van de brief)
feb-23	Kamerbrief Schriftelijk overleg en andere toezeggingen toekomstig box 3-stelsel
feb-23	Onderzoek rechtsbescherming in de WIB
feb-23	Beantwoording SO Laagdrempelig onafhankelijke fiscale rechtshulp
feb-23	Kamerbrief verdragsonderhandelingen
mrt-23	Kamerbrief fiscale knelpunten stoppersregeling boeren
mrt-23	Kamerbrief stand van zaken deformalisering en motie Grinwis
mrt-23	Kamerbrief onderzoeksrapport SEO inzake btw-nultarief op groente en fruit
mrt-23	Kamerbrief malafide belastingadviseurs
apr-23	Fiscale Beleids- en uitvoeringsagenda
apr-23	Kamerbrief motie Romke de Jong over verstrekken van OV-abonnementen
apr-23	Kamerbrief over impact belastingontwijking op brede welvaart, waarbij ook klimaatmaatregelen worden meegenomen
mei-23	Kamerbrief verfijning box 3
mei-23	Kamerbrief beslissingskader beleidsbesluiten
mei-23	Kamerbrief ANBI's
jun-23	Kamerbrief over de inkoopfaciliteit voor beursfondsen in de dividendbelasting
jun-23	Kamerbrief Vervolg fiscale rechtshulp
jun-23	Uitkomsten vervolgonderzoek BOR en DSR
jun-23	Kamerbrief Schenken uit de vennootschap en motie Otten
jun-23	Tussenrapportage over alternatieven voor het toeslagenstelsel
jun-23	Kamerbrief vereenvoudiging (waaronder fiscale regelingen)
sep-23	Rapport onderzoek informatiebeschikking
sep-23	Kamerbrief over de motie van Dijk (onderzoek zogenaamde kantineregeling)
okt-23	Evaluatie Basisregistratie WOZ
nov-23	Kamerbrief: appreciaties moties en amendementen pakket Belastingplan 2024

Bijlage 3: Indicatieve planning Belastingplan 2024: Parlementaire behandeling onder voorbehoud van akkoord in de procedurevergaderingen van de Eerste en Tweede Kamer.

Pakket Belastingplan 2024	Dag	Datum
INVENTARISATIE, WETGEVING EN AFSTEMMING		
Eerste beslisnota in tas	woensdag	22-2-2023
Voorjaarsreces 2023: vrijdag 24 februari t/m maandag 6 maart 2023		
Tweede beslisnota in de tas	vrijdag	17-3-2023
Derde beslisnota in tas	vrijdag	14-4-2023
Meireces 2023: vrijdag 21 april t/m maandag 8 mei 2023		
Vierde beslisnota + eerste integrale versie + afgeronde uitvoeringstoetsen in de tas	vrijdag	3-6-2023
Technische briefing andere departementen	vrijdag	30-6-2023
Uitvoeringstoetsen pakket Belastingplan 2023 gereed	maandag	10-7-2023
Aanvragen wetgevingstoets J&V	woensdag	12-7-2023
Zomerreces 2023: vrijdag 7 juli t/m maandag 4 september 2023		
Ontvangen wetgevingstoets J&V	woensdag	2-8-2023
MR en RVS		
Agendering en verzending stukken naar de MR	vrijdag	18-8-2023
Behandeling in MR + adviesaanvraag RvS	vrijdag	25-8-2023
Advies RvS	maandag	11-9-2023
Opsturen pakket Belastingplan 2024 aan de SDU voor embargoregeling	donderdag	14-9-2023
Pakket Belastingplan 2024 wordt door SDU onder embargo aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer verstrekt	vrijdag	15-9-2023
Wetsvoorstel en nader rapport naar Kabinet van de Koning	vrijdag	15-9-2023
TWEEDE KAMER		
Prinsjesdag en indiening Belastingplan 2024	dinsdag	19-9-2023
APB	woensdag	20-9-2023
APB	donderdag	21-9-2023
Technische briefing TK	maandag	25-9-2023
Verslag TK	maandag	3-10-2023
Verzenden nota naar aanleiding van het verslag naar de TK	donderdag	12-10-2023
Herfstreces 2023: vrijdag 13 oktober t/m maandag 23 oktober 2023		
WGO I (eerste termijn kamer)	maandag	23-10-2023
Versturen schriftelijke antwoorden naar TK	donderdag	26-10-2023
WGO II (eerste termijn regering en tweede termijn kamer)	maandag	30-10-2023
Plenaire behandeling TK	dinsdag	7-11-2023
Plenaire behandeling TK	woensdag	8-11-2023
Brief moties en amendementen	donderdag	9-11-2023
Stemmingen TK	donderdag	9-11-2023
EERSTE KAMER		
Technische briefing EK	maandag	13-11-2023
Voorlopig verslag	dinsdag	21-11-2023

Versturen memorie van antwoord EK	vrijdag	24-11-2023
Verslag of eindverslag EK	dinsdag	28-11-2023
Versturen nota naar aanleiding van het verslag EK	vrijdag	1-5-2023
Mondelinge behandeling EK (eerste termijn Kamer)	maandag	11-12-2023
Mondelinge behandeling EK (eerste termijn regering en tweede termijn kamer)	dinsdag	12-12-2023
Stemmingen EK	dinsdag	19-12-2023

Indicatief overzicht impact IH-portfolio pakket Belastingplan 2024 c.a.

In het onderstaande overzicht zijn eerste inschattingen opgenomen van de mogelijke impact van maatregelen met raking aan het IH-portfolio waarvoor het voornemen bestaat die in wetgeving uit te werken. Bij het samenstellen van het overzicht is uitgegaan van de op dit moment beschikbare informatie. Bij verdere uitwerking kan blijken dat de impact van een maatregel anders is dan nu nog ingeschat. Als nieuwe maatregelen in de IH-sfeer opkomen, vindt daarvoor ook een eerste beoordeling plaats.

nummer	omschrijving	toelichting
	Belastingplan 2024	
	Parameteraanpassingen, aanpassingen toelichting, of geen IV-impact	
2023-1016	Groen beleggen	parameteraanpassing
2023-1036	Afschaffing van de betalingskorting bij de IB	er moet een tekstblok van het aanslagbiljet worden verwijderd; ook aanpassingen nodig binnen de keten Inning & Betalingsverkeer; voor tijdige realisatie voor de voorlopige aanslagregeling 2024 moet afschaffing uiterlijk 1 mei 2023 definitief vaststaan
2023-1039	Verhogen reiskostenvergoeding	parameteraanpassing
2023-1143	Reparatie conserverende aanslagen Excessief Lenen	alleen aanpassing in de toelichting; voorzienbaar dat er impact is op het toezicht; dat moet verder worden uitgewerkt in de uitvoeringstoets
	Onzeker	
2023-1144	Verbeteringen overbruggingswetgeving box 3	onzeker of kan worden volstaan met aanpassingen in de toelichting; waar dat niet voldoende is, is een structuuraanpassing in de systemen nodig
2023-1041	Met terugwerkende kracht aanpassen doorschuifregeling bij ontbinding, specifiek voor ondernemingsverliezen	
2023-1040	Betaalpauze hypotheek – EW regeling	
2023-1013	Wijzigen IACK (2) - materiële toets	
2023-1012	Wijziging IACK (1) - co ouderschap	
2023-1146	Maatregel Reparatie in eigenwoningregeling bij verhuisregelingen voor partners met een eigenwoningverleden	
	Mogelijk in het Belastingplan 2024	
	Parameteraanpassingen, aanpassingen toelichting, of geen IV-impact	
2023-1031	BOR en DSR aanpassing bezitseis en voortzettingseis	
	Onzeker	
2023-1159	Motie Romke de Jong over verstrekken van OV-abonnementen	afhankelijk van verdere uitwerking
2023-1112	IBO Klimaat	voorstellen nog niet beschikbaar; kan voor de IH in ieder geval raking hebben met de eigenwoningregeling, privégebruik auto en reiskostenvergoedingen
2023-1038	Schenken vanuit de onderneming	impact moet blijken bij verdere uitwerking
2023-1014	MIA/EIA/Vamil	afhankelijk van uitkomst evaluatie in 2023 en besluitvorming daarover

nummer	omschrijving	toelichting
	Structuuraanpassingen	
2023-1027	BOR en DSR verhuurd vastgoed geen ondernemingsvermogen	naar verwachting structuuraanpassingen nodig in de aangifte
2023-1028	BOR en DSR afschaffing 5% beleggingsmarge	
2023-1029	BOR en DSR toegang beperken tot bv reguliere aandelen	
2023-1030	DSR aanpassing dienstbetrekkingseis	
2023-1032	BOR en DSR aanpakken BOR-carrousel	
2023-1033	BOR en DSR aanpakken rollatorinvestering	
2023-1034	BOR en DSR andere punten (onduidelijke begrippen, complexe toerekeningsregels, kapitaalstortingen, onredelijke uitwerking)	
	Fiscale verzamelwet 2025	
	Parameteraanpassingen, aanpassingen toelichting, of geen IV-impact	
2023-1081	Codificatie uitbreiding begrip derden in de uitzendregeling art. 3.111 lid 6 IB.	codificatie van beleidsbesluit dat reeds in werking is getreden; geen IV-impact
2023-1078	Zuiver boeteonderzoek	Naar verwachting geen IV-impact
	Onzeker	
2023-1065	Netto lijfrenten	impact moet blijken bij verdere uitwerking
2023-1064	Alimentatielijfrenten	
2023-1063	Technische aanpassingen box 1 lijfrenten en pensioenen	
	Structuuraanpassingen	
2023-1062	Afschaffen meerderjarig invalide kind lijfrente	naar verwachting structuuraanpassingen nodig in de aangifte
2023-1077	Het vaker kunnen opleggen van een aanslag inkomstenbelasting/ambtshalve teruggaaf	
	Mogelijk in Fiscale verzamelwet 2025	
	Parameteraanpassingen, aanpassingen toelichting, of geen IV-impact	
2023-1147	Wettelijk vastleggen indexatie/actualisering dieetkostentabel (aftrek specifieke zorgkosten)	parameteraanpassing/aanpassing toelichting
	Overige voorstellen	
	Onzeker	
2023-1066	Evaluatie aftrek specifieke zorgkosten (VWS en Fin)	impact afhankelijk van keuzes bij vormgeving
2023-1047	Landbouwvrijstelling	
2023-1111	Dossier 'Werken met en als zelfstandige(n)' (FIN/SZW/EZK)	
2023-1103	Herziening boeterecht	
2023-1101	Wijzigingen belastingrente	
2023-1102	Wetvoorstel grondslag gedeformaliseerd werken	
2023-1098	Wetsvoorstel gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane	
2022-1199	Selectielijsten ihkv archiefwet	
2022-1257-QS	Maatwerk in de Awb	impact afhankelijk van keuzes bij vormgeving; er wordt gewerkt aan quickscan om eerste beelden te verzamelen
2023-1117-1	Regeling dienstverlening aan huis (uitspraak centrale raad beroep)	impact afhankelijk van komende uitspraak Centrale Raad van Beroep
2022-1196	DAC8	impact afhankelijk van verdere uitwerking

nummer	omschrijving	toelichting
2022-1132	1e graadsbloedverwanten uitzonderen van partnerregel (vervallen 27-jaargrens) WKB /KOT	is toeslagendossier; met het oog op de harmonisatie van het partnerbegrip tussen toeslagen en inkomstenbelasting, kan de vraag aan de orde komen of wijzigingen voor toeslagen moeten doorwerken naar de inkomstenbelasting

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING

Aan
De Staatssecretaris van Financien – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken
Directie Verbruiksbelastingen, Douane en Internationale aangelegenheden

Persoonsgegevens

nota

Beslisnota vrijstellingen Energiebelasting (t.b.v. Belastingplan 2024)

Datum
20 februari 2023

Notanummer
2023-0000036668

Bijlagen
1. Behandeling WKK in de En
2. Royal HaskoningDHV - Spli

Aanleiding

In het coalitieakkoord is afgesproken om een aantal vrijstellingen in de energiebelasting per 1 januari 2025 te beëindigen of te beperken. Om de Belastingdienst en energieleveranciers genoeg voorbereidingstijd te geven, willen we de wetswijzigingen onderdeel laten uitmaken van het komende pakket Belastingplan. In deze notitie informeren wij u over onze uitwerking van deze maatregelen. We zijn graag bereid om mondeling dan wel schriftelijk nadere toelichting te geven.

Beslispunt

Gaat u akkoord met het verder (wettelijk) uitwerken van de "inputvrijstelling WKK", "vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés" en "verlaagd tarief glastuinbouw" aan de hand van de gemaakte keuzen? Dit ten behoeve van het wetsvoorstel Belastingplan 2024.

22.02.23

Eerst bespreke.

Op 6/3 of 7/3.

Kernpunten

- In het coalitieakkoord is opgenomen om per 1 januari 2025:
  - De "inputvrijstelling Warmtekrachtkoppeling (WKK)" te beperken;
  - De vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés af te afschaffen;
  - Het verlaagd tarief glastuinbouw af te schaffen.

  Deze vrijstellingen in de energiebelasting zijn met name van toepassing op de energiesector, industrie en glastuinbouw.
- Ambtelijk hebben wij de voorstellen uit het coalitieakkoord nader uitgewerkt. Hierbij hebben we onder andere rekening gehouden met de European Energy Taxation Directive, staatssteunaspecten, uitvoering en administratieve.
- De voornaamste keuzes die bij de vormgeving van de "inputvrijstelling WKK" zijn gemaakt:

- Het toerekenen van de gasinput aan een belast en onbelast deel. Elektriciteit geleverd aan het net wordt vrijgesteld. Elektriciteit en warmte voor eigen gebruik wordt belast.
- Het bepalen van de reikwijdte van de maatregelen (c.q. welke sectoren dienen belast te worden)? WKK-installaties worden gebruikt in de elektriciteitssector (een gasgestookte elektriciteitscentrales is ook een WKK), industrie en glastuinbouw.

- De voornaamste keuze bij het afschaffen van de mineralogische en metallurgische vrijstellingen betreft:
  - Welke vrijstellingen komen te vervallen en hoe om te gaan met de productie van waterstof in de energiebelasting.
- De in deze notitie uitgewerkte vormgeving leidt naar huidige inzichten tot een budgettaire opbrengst van 620 miljoen euro. Dit is ca 400 mln euro hoger dan de 227 miljoen euro geraamd in het CA. Dit komt voor 350 mln euro door de volgtijdelijkheid waarin de maatregelen in wetgeving zijn vastgelegd: de belastingtarieven voor gas zijn in het BP2023 reeds verhoogd door integratie van de ODE tarieven en het minder degressief maken. Verder stellen wij een bredere beperking van vrijstellingen voor dan opgenomen in het coalitieakkoord (effect van ca 55 mln euro.). Dit laatste ter brede ondersteuning van de energietransitie en afbouw van fossiele subsidies.
- Wij zijn in overleg met diverse departementen (EZK Elektriciteit, EZK Warmte, EZK Industrie, LNV Glastuinbouw) en belangenverenigingen (Energie Nederland, VNO-NCW, VEMW, Glastuinbouw Nederland) over de uitwerking van het coalitieakkoord. Zij onderschrijven dat onze ambtelijke uitwerking uitvoerbaar is en een verduurzamingsprikkel in de juiste richting geeft. Tegelijkertijd worden vraagtekens gezet bij het effect van het pakket op specifieke sectoren en de wens uitgesproken voor maatwerk voor de desbetreffende sectoren.
- Gedurende het voorjaarsoverleg zullen de voorgestelde fiscale maatregelen mede in samenhang met het IBO Klimaat, Klimaatfonds en andere klimaatmaatregelen moeten worden bezien. Dit samenhangende pakket zal uiteindelijk de daadwerkelijke impact op verschillende sectoren bepalen.
- Trinomics is gevraagd om de effecten van dit fiscale maatregelenpakket in te schatten voor een breed aantal sectoren. Het gaat hierbij zowel om het effect op de economische positie van deze sectoren alsook de verduurzaming. Uiterlijk 1 mei (na de voorjaarsbesluitvorming) worden de eerste resultaten van dit onderzoek verwacht. Aansluitend is Trinomics gevraagd om, aan de hand van het voorjaarsoverleg, een pakket van zowel (nader gespecificeerde) fiscale maatregelen als niet-fiscale maatregelen door te rekenen.

- Onderstaand zijn de belangrijkste keuzen opgenomen die wij in de uitwerking hebben gemaakt.

Ambtelijk aanbevolen vormgeving

Voornaamste keuzes in de vormgeving van de "Inputvrijstelling WKK"

A. Om invulling te geven aan het CA stellen wij voor de fiscale behandeling van warmtekrachtkoppeling zodanig aan te passen dat vanaf 1 januari 2025:
   - aardgas dat wordt gebruikt om warmte te produceren wordt belast;
   - elektriciteit voor eigen gebruik wordt belast;
   - aardgas dat wordt aangewend voor de productie van elektriciteit dat wordt geleverd aan het net vrijgesteld blijft.

B. Om elektriciteit voor eigen gebruik en warmte te kunnen belasten, moet de gasinput in een WKK-installatie administratief worden gesplitst in een belast en onbelast deel. Royal HasKoningDHV adviseert om een splitsingsmethode te hanteren waarmee alleen de energiewaarde van de aardgasinput voor de daadwerkelijk opgewekte elektriciteit wordt vrijgesteld. Wij stellen voor om van dit advies af te wijken en er rekening mee te houden dat elektriciteitsopwekking inherent gepaard gaat met energieverlies en dus een groter deel van de aardgasinput vrij te stellen.
   → Als het advies van Royal HaskoningDHV wordt gevolgd dan leidt dit er toe dat alle elektriciteitscentrales voor een significant deel van hun aardgasverbruik worden belast. Tegelijkertijd geeft deze toepassing de sterkste prikkel tot verduurzaming.
   → Wij adviseren af te wijken van het Royal HaskoningDHV advies omdat het niet de intentie is om elektriciteitscentrale te belasten die uitsluitend voor het net produceren.
   → Wij stellen voor om voor de vrijstelling aan te sluiten bij een verondersteld elektrisch rendement van 60%, terwijl een werkelijk rendement in de industrie en de glastuinbouw aanmerkelijk lager is. In de energiesector is de 60% haalbaar. Hierdoor worden alleen de meest efficiënte centrales volledig vrijgesteld en geldt voor de meerderheid van de centrales een bescheiden belastingverhoging. We zijn nog in overleg met Energie Nederland hierover. In principe kan de maatregel zodanig worden vormgegeven dat zo goed als alle centrales zijn vrijgesteld. Dit betekent tov het advies van Royal HAskoningDHV een kleinere lastenverzwaring en duurzaamheidsprikkel voor industrie en glastuinbouw.

C. Wij stellen voor om geen afbakening voor wat een WKK is op te nemen in de wet en in beginsel alle elektriciteitsproductie in de beperking van de

vrijstelling te betrekken (ruime en mogelijke interpretatie van het coalitieakkoord). Dit betekent dat mogelijk ook voor gasgestookte elektriciteitscentrales die uitsluitend voor het net produceren de vrijstelling wordt beperkt.

→ Een alternatief is om installaties die deelnemen aan het EU ETS uit te zonderen. Hiermee blijven WKK-installaties binnen het EU ETS echter fiscaal gunstiger behandeld worden dan de duurzame alternatieven. Bovendien blijft in dat geval een deel van de "fossiele subsidie" in stand.

Vrijstelling metallurgische en mineralogische procedés

D. Wij stellen voor om de volgende vrijstellingen te laten vervallen vanaf 1 januari 2025:
   - aardgas dat wordt gebruikt voor mineralogische procedés;
   - aardgas dat wordt gebruikt voor metallurgische procedés;
   - elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés (staat deels niet expliciet in het CA maar volgt er logischerwijs wel uit);

Ook adviseren wij om een vervangende vrijstelling te creëren voor elektriciteit die wordt gebruikt bij de productie van waterstof (staat deels niet expliciet in het CA maar volgt er logischerwijs wel uit).

→ Wij adviseren voor een bredere aanpassing dan het coalitieakkoord om onduidelijkheid rond de fiscale behandeling van de productie van waterstof weg te nemen.

→ Wij adviseren ook chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés af te schaffen omdat dit past binnen de agenda van het afbouwen van fossiele subsidies.

Verlaagd tarief glastuinbouw

Het coalitieakkoord is helder wat betreft het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw. Hier zijn geen aanvullende keuzes in de vormgeving nodig. Over het maatregelenpakket voor de glastuinbouw zullen wij u nog separaat informeren, mede ter voorbereiding van het bewindspersonenoverleg met ministers Jetten en Adema op 10 maart.

Toelichting

In de toelichting worden de volgende maatregelen beschreven en uitgewerkt:

1. De "inputvrijstelling WKK" beperken;
2. De vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés afschaffen;
3. Het verlaagd tarief glastuinbouw afschaffen.

Het gaat in alle drie de gevallen om vrijstellingen die ook als "fossiele subsidie" worden aangemerkt. Het vormt daarmee ook het belangrijkste pakket aan maatregelen van dit kabinet om de fossiele subsidies te beperken.

In de laatste paragraaf (4) wordt stilgestaan bij de behandeling van dit pakket aan maatregelen tijdens het voorjaarsoverleg.

1. Inputvrijstelling WKK

In het coalitieakkoord is afgesproken om de "inputvrijstelling WKK" te beperken. Dit is in meerdere opzichten de meest complexe maatregel in de energiebelasting die op de planning staat. Deze maatregel is zowel juridisch als uitvoeringstechnisch complex. Bovendien raakt deze maatregel een groot aantal verschillende sectoren waardoor het (klimaat)effect anders uitvalt tussen verschillende sectoren.
Hieronder willen wij u achtereenvolgens informeren over (1.1) wat is WKK, (1.2) de fiscale wijziging in het coalitieakkoord en (1.3) onze nadere uitwerking.

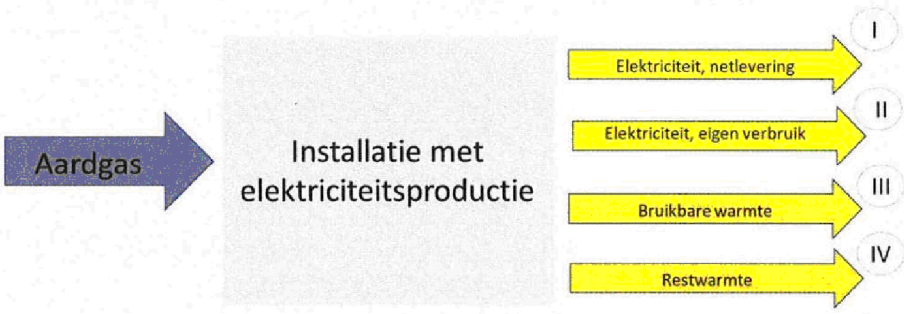
1.1 Wat is WKK?

- WKK staat voor Warmtekrachtkoppeling. Er is sprake van WKK als bij de verbranding van brandstoffen elektriciteit (= kracht) wordt opgewekt én een deel van de restwarmte nuttig wordt ingezet.
- Bij de productie van elektriciteit door verbranding van aardgas zal – hoe efficiënt de installatie ook is – sprake zijn van energieverlies in de vorm van restwarmte. Zo realiseren de meest moderne elektriciteitscentrales een elektrisch rendement van tegen de 60%.[1]
- De gecombineerde opwek van elektriciteit en warmte is efficiënter. Hoewel WKK-installaties over het algemeen een elektrisch rendement van 30-45% realiseren, kan het energetisch rendement hoger uitkomen dan 60% doordat de warmte (deels) nuttig wordt ingezet.

[1] Van de energiewaarde in de aardgasinput wordt 60% omgezet in elektrische energie. De overige 40% gaat verloren als restwarmte (tenzij nuttig ingezet).

- Installaties waarin het principe van warmtekrachtkoppeling wordt toegepast kunnen als volgt schematisch worden weergegeven. Hierbij is de energiewaarde van de aardgasinput gelijk aan de opgetelde energiewaarde van de output (pijlen I t/m IV).

Figuur 1: Omzetting in een WKK-installatie



- In Nederland staan ruim 2.700 WKK-installaties opgesteld. Het gaat hierbij vooral om installaties in de glastuinbouw en industrie die met name voor de warmtevraag (in teelt, chemisch proces of bij bereiding voedsel) staan opgesteld. De elektriciteit vormt dan een financieel aantrekkelijk bijproduct. Het kan hier ook gaan om installaties van elektriciteitsproducenten waarbij ook aan een warmtenet wordt geleverd.
- Strikt genomen maken ook grote elektriciteitscentrales die alleen elektriciteit produceren gebruik van warmtekrachtkoppeling. In technisch opzicht is het onderscheid met centrales die aan een warmtenet leveren dan ook niet groot. In onderstaande tabel zijn installaties die uitsluitend elektriciteit produceren vooralsnog buiten beschouwing gelaten.

Tabel: Electriciteitsproductie installaties met WKK, 2021

	Inzet		Productie		Installaties
	Aardgas	Overige brandstoffen	Elektriciteit	Warmte	Aantal
	miljarden m3	PetaJoule	TWh	PetaJoule	
Energiesector	2,1	89,6	19,7	18,1	12
Land- en tuinbouw	3,2	4,7	11,6	50,8	2.326
Industrie	4,0	20,9	11,8	74,0	112
Raffinaderijen en winningsbedrijven	0,5	7,1	1,7	10,1	8
Voedings- en genotmiddelen	0,6	1,0	1,3	12,4	45
Papier	0,4	0,1	1,0	6,0	15
Chemie	2,3	8,5	7,3	40,0	27
Overige industrie	0,1	4,2	0,4	5,5	17
Overig	0,2	100,4	5,8	29,4	298
Distributiebedrijven	0,1	9,1	0,6	5,4	91
Gezondheidszorg	0,1	0,0	0,2	0,9	26
Afvalverbranding	0,0	88,3	4,6	21,3	46
Overige producenten	0,0	3,0	0,3	1,8	135
Totaal installaties met WKK	9,4	215,7	48,9	172,2	2.748

1.2 Coalitieakkoord

- Op dit moment hoeft er zowel over de input als de output van een WKK-installatie geen energiebelasting betaald te worden. Dit komt door de toepassing van een tweetal vrijstellingen, namelijk (1) de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking en (2) de outputvrijstelling WKK. In bijlage 1 treft u een nadere juridische beschrijving van deze vrijstellingen.
- In het coalitieakkoord is afgesproken om de "inputvrijstelling WKK" te beperken. Dit moet volgens het coalitieakkoord 100 mln. opleveren en samen met het afschaffen van het verlaagde tarief glastuinbouw een emissiereductie van 1 Mton realiseren.

Tekst coalitieakkoord

Beperken inputvrijstelling WKK: De inputvrijstelling in de energiebelasting voor verbruik van aardgas bij elektriciteitsopwekking wordt voor warmtekrachtkoppeling systemen (WKK's) per 1 januari 2025 beperkt tot het aardgas dat wordt aangewend voor de productie van elektriciteit dat wordt geleverd aan het net. De budgettaire opbrengst bedraagt naar verwachting circa 100 miljoen euro per jaar. Mogelijke interactie-effecten worden meegenomen bij de vaststelling van de tarieven voor de taakstellend ingeboekte maatregelen binnen de energiebelasting/ODE.

1.3 Ambtelijk aanbevolen vormgeving

- Wij hebben de beperking van de "inputvrijstelling WKK" nader uitgewerkt. Hierbij is rekening gehouden met:
  - De afspraken uit het coalitieakkoord;
  - De fiscaal-juridische mogelijkheden, met name binnen de European Energy Taxation Directive (ETD);
  - De uitvoering van deze maatregel door energieleveranciers en de Belastingdienst;
  - De administratieve lasten voor exploitanten van WKK-installaties en energiecentrales;
  - De verduurzamingsprikkel;
  - De budgettaire opbrengst.
- Onze aanbevolen vormgeving is in lijn met de laatste richtlijnvoorstellen voor de ETD. In principe voldoet Nederland daarmee aan mogelijk nieuwe Europese regelgeving. Het is echter niet de verwachting dat er snel unanimiteit bereikt zal worden over het wijzigen van de ETD.

- We hebben door de oogharen bezien of de fiscale maatregel voor de verschillende sectoren leidt tot een verduurzamingsprikkel. Wij hebben Trinomics gevraagd om het effect van deze maatregel op specifieke sectoren nader in beeld te brengen (zie verder paragraaf 4). Aan de hand hiervan kan worden nagegaan of alternatieve sectorspecifieke mitigerende maatregelen mogelijk zijn (vanuit de fiscaliteit onze eerste voorkeur) of dat maatwerk binnen de fiscaliteit noodzakelijk is (met mogelijk hogere uitvoeringskosten en staatssteun aspecten).
- In de huidige vormgeving is de opbrengst van deze maatregel circa 300 miljoen euro. Dit is hoger dan de in het coalitieakkoord geraamde 100 miljoen euro. Dit komt met name doordat de belastingtarieven op gas per saldo hoger uitkomen (ODE-integratie, minder degressieve tarieven). Ook is de raming nu gebaseerd op meer nauwkeurige CBS-gegevens.
- Bijlage 1 bevat meer gedetailleerd onze uitwerking van de beoogde wetsaanpassingen. In het vervolg van deze notitie staan we stil bij drie belangrijke keuzen die we hebben gemaakt bij de uitwerking:
    - Welke vrijstelling wordt aangepast?
    - Hoe wordt aardgas gesplitst in een belast en onbelast deel?
    - Hoe om te gaan met de afbakening van het voorstel?

Keuze A: Welke vrijstelling wordt aangepast?

Om invulling te geven aan het coalitieakkoord stellen wij voor de fiscale behandeling van warmtekrachtkoppeling zodanig aan te passen dat vanaf 1 januari 2025:

- aardgas dat wordt gebruikt om warmte te produceren wordt belast;
- elektriciteit voor eigen gebruik wordt belast;
- aardgas dat wordt aangewend voor de productie van elektriciteit dat wordt geleverd aan het net vrijgesteld blijft.

Hiermee wordt niet tegemoet gekomen aan de wens om alleen het eigen gebruik van elektriciteit te belasten (via het enkel afschaffen van de "outputvrijstelling WKK").

Achtergrond:

- Het coalitieakkoord beoogt om de "inputvrijstelling WKK" te beperken. Het is niet eenduidig wat hier precies mee wordt bedoeld. Dit aangezien de energiebelasting twee vrijstellingen kent die betrekking hebben op de WKK.
- De huidige fiscale behandeling van de WKK zorgt er niet alleen voor dat elektriciteit dat wordt geleverd aan het net is vrijgesteld (om dubbele

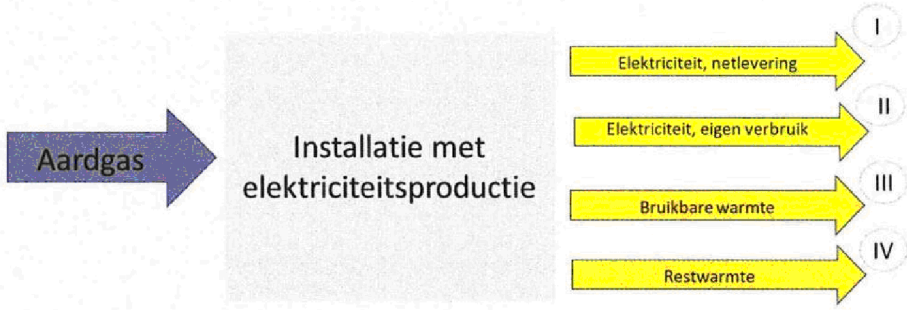
belastingheffing te voorkomen), maar ook dat de productie van bruikbare warmte en elektriciteit voor eigen verbruik zijn vrijgesteld. Deze laatste twee energiestromen worden (in tegenstelling tot de elektriciteit die wordt geleverd aan het net) niet later in de keten belast.

- Dit brede fiscale regime belemmert de introductie van duurzamere technieken. Als elektriciteit wordt afgenomen is deze wel belast, terwijl energiegebruik via een WKK-installatie geheel onbelast is. Hierdoor worden duurzame alternatieven zoals de installatie van een elektrische ovens of warmtepompen fiscaal ontmoedigd terwijl de warmte opgewekt met een aardgasgestookte WKK-installatie fiscaal wordt gestimuleerd. De prikkel staat precies de verkeerde kant op.
- Door elektriciteit voor eigen gebruik en warmte in de keten te belasten (pijlen II en III in figuur 1), wordt deze verkeerde prikkel opgeheven en wordt daarmee de fiscale belemmering op verduurzaming opgeheven.
- Door elektriciteit dat wordt geleverd aan het net vrij te stellen (pijl I in figuur 1), wordt voorkomen dat er een dubbele belastingheffing op elektriciteit ontstaat. Elektriciteit die aan het net wordt geleverd, wordt namelijk bij de levering aan de eindgebruiker belast.
  Bij het volgende onderdeel gaan wij in op hoe de restwarmte dient te worden toegerekend aan peilen I - III en daarmee welk deel van de restwarmte wel en niet belast is.
- De voorgestelde aanpak is niet onomstreden. Wij zijn in overleg met diverse departementen (EZK Elektriciteit, EZK Warmte, EZK Industrie, LNV Glastuinbouw) en belangenverenigingen (Energie Nederland, VNO-NCW, VEMW, Glastuinbouw Nederland) over de uitwerking van het coalitieakkoord.
  - De energiesector pleit er daarbij voor om alleen de "outputvrijstelling WKK" af te schaffen (c.q. elektriciteit voor eigen verbruik wel belasten maar warmteproductie niet).
  - Appreciatie FIN: De maatregel is gericht op verduurzaming in de industrie en glastuinbouw. Dit zijn sectoren die de WKK primair inzetten voor de warmtevraag. Als de warmte onbelast blijft, verbetert dit maar in beperkte mate de prikkel om te verduurzamen. Het blijft aantrekkelijker fossiel opgewekte warmte te gebruiken voor de bedrijfsprocessen. Daarom valt deze optie onzes inziens af.

Keuze B: Welke splitsingsmethode wordt toegepast?
Om elektriciteit voor eigen gebruik en warmte te kunnen belasten, moet de gasinput in een WKK-installatie administratief worden gesplitst in een belast en onbelast deel. Royal HasKoningDHV adviseert om een splitsingsmethode te hanteren waarmee alleen de energiewaarde van de opgewekte elektriciteit wordt vrijgesteld. Wij stellen voor om van dit advies af te wijken en er rekening mee te houden dat elektriciteitsopwekking inherent gepaard gaat met energieverlies.

- De gasinput die wordt gebruikt in een WKK-installatie dient te worden gesplitst in een belast (warmte) en onbelast deel (elektriciteit). Er zijn verschillende splitsingsmethoden mogelijk om dit te bewerkstelligen. Het onderscheid in deze methoden is vooral de wijze waarop restwarmte (pijl IV in figuur 1) wordt toegewezen aan het belaste en onbelaste deel.

Figuur 1 (herhaald): Omzetting in een WKK-installatie



- Net voor de kerst heeft u een rapport van Royal HasKoningDHV naar de Tweede Kamer gestuurd. Centraal in dit rapport staat de vraag welke splitsingsmethode te hanteren. Royal HasKoningDHV beveelt hierbij aan om de energiewaarde van de elektriciteitsoutput (de energiewaarde van pijl I)[2] te gebruiken om de vrijstelling voor de gasinput te berekenen. De warmte die wordt geproduceerd (pijlen III en IV) zijn dan standaard volledig belast. Dit zou erop neerkomen dat per kWh opgewekte elektriciteit 3,6 MJ aardgas wordt vrijgesteld. Royal HasKoningDHV doet deze aanbeveling omdat:
    - Deze splitsingsmethode geen significante administratieve lasten met zich meebrengt voor WKK-exploitanten. Deze methode is uitsluitend gebaseerd op het meten van gasinput en elektriciteitsoutput van een

[2] In dit onderdeel gaan we bewust niet in op de elektriciteit die voor eigen gebruik wordt opgewekt (pijl II in figuur 1). Dit zou namelijk de discussie op deze plek nodeloos compliceren. Zie eventueel bijlage 1 voor nadere informatie hierover.

WKK-installatie. Deze meters zijn betrouwbaar en over het algemeen aanwezig bij WKK-installaties.

- Met deze methode wordt een zo groot mogelijke fiscale prikkel gegeven om de omzetting van aardgas in elektriciteit en warmte zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

- Het rapport van Royal HasKoningDHV heeft tot onrust met name bij de leden van Energie Nederland (c.q. energieproducenten) geleid. Zij merken terecht op dat de splitsingsmethode zoals voorgesteld door Royal HasKoningDHV ertoe leidt dat ook energiecentrales die uitsluitend voor het elektriciteitsnet produceren energiebelasting gaan betalen. Dit komt omdat het energieverlies in de vorm van restwarmte (pijl IV) volledig wordt toegerekend aan het belaste deel van de aardgasinput. Alleen de energiewaarde die besloten zit in de elektriciteit voor het net (pijl I) is in deze methode vrijgesteld. Deze belastingverzwaring zou mogelijk een verhoging van de elektriciteitsprijs tot gevolg kunnen hebben.
- Een voorbeeld kan dit nog wat verduidelijken. De meest efficiënte gascentrales halen een elektrisch rendement van 60%. Dit betekent dat 60% van de energiewaarde van aardgas wordt omgezet in elektriciteit (= onbelast volgens de splitsingsmethode van Royal HasKoningDHV) en 40% van de energie-inhoud verloren gaat (= restwarmte en belast volgens de splitsingsmethode van Royal HasKoningDHV). Dit betekent dat waar de aardgasinput van gascentrales nu volledig is vrijgesteld, er in de nieuwe situatie over 40% van de aardgasinput energiebelasting betaald moet worden.
- Wij stellen voor om de splitsingsmethode zoals voorgesteld door Royal HasKoningDHV aan te passen. Het is niet de intentie belasting te gaan heffen over de productie van elektriciteit voor het net. Er wordt immers bij de levering van elektriciteit al belasting geheven en de opzet van de maatregel is om dubbele belastingheffing te voorkomen. Daarom stellen wij voor om bij het bepalen van de vrijstelling voor de geproduceerde elektriciteit voor het net (pijl I) standaard uit te gaan van een elektrische efficiëntie van 60%.
- In het voorstel is nu opgenomen dat per opgewekte kWh opgewekte elektriciteit niet 3,6 MJ maar 6 MJ aan gasinput wordt vrijgesteld (3,6 MJ / 60% = 6 MJ). Hiermee blijven de voordelen zoals Royal HasKoningDHV deze schetst behouden en wordt er ook tegemoet gekomen aan de kritiek van Energie Nederland.
- Dit leidt ertoe dat voor zo goed als alle installaties de inputvrijstelling wordt beperkt ten opzichte van de huidige situatie. De aanpassing van de splitsingsmethode leidt ertoe dat iedere installatie die elektriciteit produceert een grotere vrijstelling behoudt dan in het voorstel van Royal HasKoningDHV.

Op elektriciteitscentrales is een bescheiden belastingverhoging van toepassing omdat zij het hoogste elektrische rendement realiseren (wij schatten 55-60%). Voor installaties in de industrie en glastuinbouw geldt een lager elektrisch rendement (wij schatten 30 – 45%) en daarmee een grotere beperking van de vrijstelling. Dit is in lijn met de intentie van deze maatregel.

- De splitsingsmethode kan zodanig worden vormgegeven dat ook bij een lager elektrisch rendement al de volledige vrijstelling wordt gerealiseerd. Wij doen hier nog een verdere juridische verkenning naar (jurisprudentie over de 'vrijstelling). Ook de effectenstudie uitgevoerd door Trinomics geeft mogelijk nieuwe inzichten (effect van de maatregelen op verschillende typen installaties en sectoren). U wordt hier na afronding van de analyses over geïnformeerd.
- De andere splitsingsmethoden uit het rapport van Royal HasKoningDHV gaan gepaard met hogere administratieve lasten voor ondernemers. Om deze methoden toe te passen moet namelijk de energiewaarde van de warmtestroom worden gemeten. Bij de niet-ETS installaties gebeurt dit niet standaard (= administratieve lasten exploitanten) en zijn de metingen bovendien minder betrouwbaar. In bijlage 2 treft u het rapport van Royal HasKoningDHV.

Keuze C: Hoe om te gaan met de afbakening van het voorstel?
Wij stellen voor om geen afbakening op te nemen in de wet en in beginsel alle elektriciteitsproductie in de beperking van de vrijstelling te betrekken (breder dan het coalitieakkoord). Dit betekent dat ook potentieel voor gasgestookte elektriciteitscentrales die uitsluitend voor het net produceren de vrijstelling wordt beperkt (alleen installaties die een elektrisch rendement van 60% realiseren hebben een 100% vrijstelling).

Achtergrond:

- De huidige inputvrijstelling elektriciteitsopwekking is gericht op alle gasgestookte installaties die elektriciteit opwekken. De inperking van de vrijstelling zoals we deze aanbevelen, heeft betrekking op al deze installaties (alleen enkele installaties die een elektrisch rendement van 60% realiseren hebben een 100% vrijstelling).
- In onze gesprekken wordt er op verschillende gronden voor gepleit om de scope van de maatregel te beperken:
    - De energiesector pleit ervoor om voor installaties die deelnemen aan het EU ETS (bestaand) en ETS2 (toekomst) geen beperking van de

vrijstelling door te voeren. Hiermee blijft voor elektriciteitscentrales, stadsverwarming en een groot deel van de industrie de volledige vrijstelling behouden;
    - De industrie pleit ervoor om de vrijstellingen alleen te beperken voor installaties in de glastuinbouw. Dit aangezien in het coalitieakkoord de passage is ondergebracht onder het kopje "landbouw en landgebruik".
- Er valt wat voor te zeggen om de maatregel te richten op specifieke sectoren waar verduurzaming het meest noodzakelijk is en waar andere instrumenten niet reeds de noodzakelijke borging van de klimaatdoelen bereiken (zoals de glastuinbouw). Ook vormt deelname aan het EU ETS mogelijk een criterium om installaties te onderscheiden die automatisch voor een volledige vrijstelling in aanmerking komen (elektriciteitscentrales, industriële installaties) en installaties waarvoor dat niet geldt (warmtenetten, glastuinbouw). Vanuit administratieve en juridische eenvoud, risico op staatssteun, de verduurzamingsprikkel en de wens om fossiele subsidies af te bouwen adviseren wij echter om geen uitzonderingen in te bouwen.
- Bovendien hebben wij Trinomics gevraagd om een nadere analyse te doen van deze maatregelen op specifieke sectoren. Aan de hand hiervan kan worden bezien of generieke danwel specifieke mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn.

2. Vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés

In het coalitieakkoord is afgesproken om de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés in de energiebelasting te laten vervallen. Hieronder willen wij u informeren over (1) wat zijn metallurgische en mineralogische procedés (2) de fiscale wijziging in het coalitieakkoord en (3) onze nadere uitwerking.

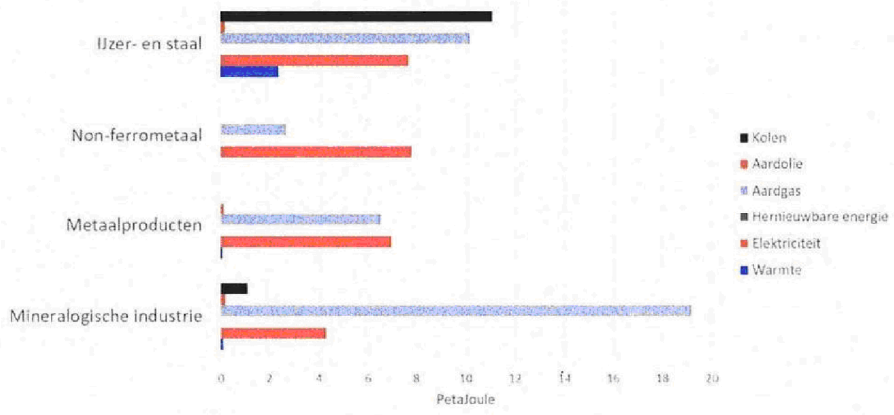
2.1 wat zijn metallurgische en mineralogische procedés?

- Metallurgische en mineralogische procedés worden uitgevoerd in vier verschillende sectoren:
    - *IJzer- en staalindustrie* (onderdeel SBI 24): Vervaardiging en gieten van ijzer- en staal. Hierbij gebruikt de sector in Nederland relatief veel kolen in hoogovens voor de vervaardiging van staal. Daarnaast wordt aardgas verbrand in koepel- en inductieovens voor de omsmelting van metalen.
    - *Non-ferrometaalindustrie* (onderdeel SBI 24): Vervaardiging van edelmetalen zoals aluminium en zink. Vooral het zogenoemde

elektrolyse-proces is hierbij energie-intensief. Hierbij wordt elektriciteit gebruikt om zuivere aluminium en zink te verkrijgen.

- *Metalen producten industrie* (SBI 25): Vervaardiging van metalen producten zoals reservoirs, ketels, radiatoren, bestek etc. Deze sector kent een relatief hoog gebruik van zowel aardgas als elektriciteit voor het omsmelten en bewerken van metalen (bijvoorbeeld smeden, persen, stampen, walsen, lassen en oppervlaktehandeling). De vervaardiging van machines valt niet onder deze sector.
- *Mineralogische industrie* (SBI 23): Vervaardiging van overwegend bouwmaterialen zoals glas, tegels, bakstenen en kalkzandsteen. Vooral het bakken van keramische producten in ovens vergt een hoog aardgasgebruik.

Figuur 2 Energiegebruik geselecteerde sectoren, 2021



2.2 Coalitieakkoord

- Op dit moment kent de energiebelasting verschillende vrijstellingen voor de metallurgische en mineralogische industrie. Het gaat om vrijstellingen voor:
  - Aardgas dat wordt gebruikt voor mineralogische procedés in de energiebelasting (vervalt volgens het coalitieakkoord);
  - Aardas dat wordt gebruikt voor metallurgische procedés in de energiebelasting (vervalt volgens coalitieakkoord);
  - Elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés in de energiebelasting (vervalt deels volgens het coalitieakkoord);
- In het coalitieakkoord is afgesproken om de vrijstellingen voor mineralogische en metallurgische procedés in de energiebelasting af te schaffen. Dit moet

volgens het coalitieakkoord 78 miljoen euro opleveren en een emissiereductie van 0,1 – 0,5 Mton realiseren.

Tekst coalitieakkoord
Afschaffen vrijstellingen EB – mineralogische en metallurgische procedés – energiebelasting: De vrijstelling en teruggaafregeling in de energiebelasting (aardgas en elektriciteit) voor metallurgische en mineralogische procedés wordt per 1 januari 2025 afgeschaft. De budgettaire opbrengst bedraagt in 2025 78 miljoen euro. Mogelijke interactie-effecten worden meegenomen bij de vaststelling van de tarieven voor de ingeboekte maatregelen binnen de energiebelasting/ODE.

2.3 Ambtelijk aanbevolen vormgeving

- Wij hebben het afschaffen van de vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés nader uitgewerkt. Hierbij hebben we met dezelfde zaken rekening gehouden als bij de "inputvrijstelling WKK".
- In de huidige vormgeving is de opbrengst van deze maatregel circa 190 miljoen euro. Dit is hoger dan de in het coalitieakkoord geraamde 78 miljoen euro. Dit komt met name doordat de belastingtarieven op gas per saldo hoger uitkomen (ODE-integratie, minder degressieve tarieven).
- Bij de vormgeving van de maatregel hebben we een keuze gemaakt:
  - Wat is de scope van de af te schaffen vrijstellingen?

Keuze D: Scope van de vrijstellingen
Wij stellen voor om de volgende vrijstellingen te laten vervallen vanaf 1 januari 2025:

- aardgas dat wordt gebruikt voor mineralogische procedés;
- aardgas dat wordt gebruikt voor metallurgische procedés;
- elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés (staat deels niet expliciet in het CA maar volgt er logischerwijs wel uit);

Ook adviseren wij om een vervangende vrijstelling te creëren voor elektriciteit die wordt gebruikt bij de productie van waterstof (staat deels niet expliciet in het CA maar volgt er logischerwijs wel uit).

Achtergrond:

- In het coalitieakkoord wordt niet gerefereerd aan de vrijstelling die geldt voor "elektriciteit die wordt gebruik in chemische reductie en elektrolytische

procedés". Deze vrijstelling ziet op dit moment met name op processen in de non-ferrometalenindustrie (productie aluminium en zink op basis van elektrolyse) en metaalproductenindustrie (oppervlaktebehandeling).

- Voor een evenwichtige verduurzaming in de metallurgische industrie is het naar ons oordeel verstandig om de huidige vrijstelling voor elektriciteit die wordt gebruikt voor chemische reductie, elektrolytische en metallurgische procedés volledig te laten vervallen.
- Er bestaat onduidelijkheid of de productie van waterstof op basis van elektrolyse ook onder de vrijstelling voor elektrolytische procedés valt. De Belastingdienst heeft op basis van dit wetsartikel nog geen vrijstellingen verleend aan waterstofproducenten. Een nieuwe duidelijke inputvrijstelling voor de productie van waterstof (door middel van elektrolyse) kan deze onduidelijke situatie wegnemen en voorkomt een dubbele belasting in de keten van waterstof.
- Ambtelijk EZK gaat vooralsnog mee in onze aanbevelingen.

3. Verlaagd tarief glastuinbouw

- In het coalitieakkoord is afgesproken om het verlaagd tarief glastuinbouw per 1 januari 2025 te laten vervallen. Tegelijkertijd vervalt ook de Europese verordening op basis waarvan het verlaagd tarief glastuinbouw is aangemerkt als geoorloofde staatssteun. Er hoeft dan ook geen nieuwe aanvraag te worden gedaan.
- Het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw is specifiek gericht op verduurzaming van de glastuinbouw. Deze maatregel is onderdeel van een pakket aan maatregelen gericht op de glastuinbouw. In een separate notitie zullen we u hierover informeren. Dit ter voorbereiding van het bewindspersonenoverleg over het Convenant Energietransitie Glastuinbouw 2022-2030.
- Naar huidige inzichten levert het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw 125 miljoen euro op. Dit is hoger dan de 48 miljoen euro uit het coalitieakkoord. Wederom wordt dit met name veroorzaakt doordat er nu hogere belastingtarieven voor gas gelden (ODE-integratie, minder degressiviteit).

4. Voorjaarsbesluitvorming

- Na het voorjaarsreces zal de voorjaarsbesluitvorming van start gaan. Onze nadere uitwerking van het coalitieakkoord zal hierbij naar verwachting tot een aantal discussies leiden. Wij adviseren hierbij om deze discussies in de

bredere context van het IBO Klimaat, Klimaatfonds en overige klimaatmaatregelen te voeren. Discussies die wij verwachten zijn:

- *Leveringszekerheid elektriciteit*: Gasgestookte installaties leveren een grote bijdrage aan de leveringszekerheid van het elektriciteitsnetwerk. Het inperken van de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking, verlaagt de leveringszekerheid. Tegelijkertijd draagt de maatregel wel bij aan de versnelde overgang op gasvrije energiecentrales. Voor dit laatste worden ook binnen het Klimaatfonds initiatieven ontwikkeld.
- *Ontwikkeling stadswarmte*: Gasgestookte installaties leveren een bijdrage aan de ontwikkeling van warmtenetten, temeer nu het gebruik van biomassa wordt ontmoedigd. EZK zet via normering in de warmtewet in op het langzaam uitfaseren van fossiel opgewekte warmte voor warmtenetten. Het inperken van de vrijstelling elektriciteitsopwekking draagt bij aan deze beleidswens.
- *Verduurzaming industrie*: Voor de industrie is het alternatief voor gasgestookte installaties veelal het elektrificeren van de warmtevraag of het gebruik van waterstof. Hierbij speelt de gelimiteerde capaciteit van het elektriciteitsnetwerk, beperkte beschikbaarheid van waterstof en de verder benodigde infrastructuur een rol.
- *Verduurzaming glastuinbouw*: Over de punten die spelen rond de glastuinbouw wordt u later separaat geïnformeerd.

- Wij hebben Trinomics gevraagd om een studie te doen naar het effect van het beperken van de diverse vrijstellingen in de energiebelasting op de verschillende getroffen sectoren (inclusief glastuinbouw). Dit zowel naar het effect op de economische positie van sectoren (output / concurrentienadeel) alsook de verduurzaming van sectoren (CO_2-uitstoot / energieverbruik). De eerste fase van deze studie zal hierbij gericht zijn op de effecten van de fiscale maatregelen. De uitkomsten van deze fase worden uiterlijk 1 mei verwacht. In de tweede fase van de studie wordt de impact van een breder maatregelenpakket in kaart gebracht. Dit is naar verwachting het maatregelenpakket zoals overeengekomen in het voorjaarsoverleg. Dit zal uiterlijk 1 augustus een rapport opleveren met effecten van het bredere klimaatpakket. Dit rapport kan mede ter onderbouwing van de maatregelen worden meegestuurd met het Belastingplan 2024 richting de Staten-Generaal.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

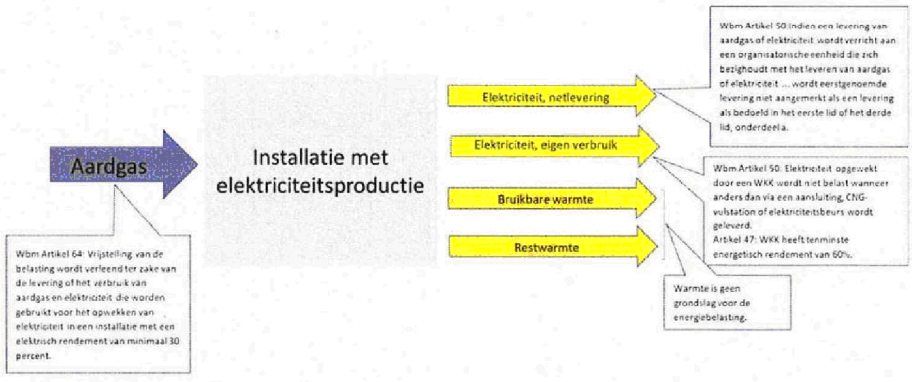
Bijlage 1 Behandeling WKK in de energiebelasting

In deze bijlage wordt stilgestaan bij de huidige fiscale behandeling van de WKK in de energiebelasting. Ook wordt kort geschetst welke wijzigingen van toepassing zijn als gevolg van de ambtelijke uitwerking van het coalitieakkoord.

B1.1 Huidige fiscale behandeling WKK-installatie

- Op dit moment hoeft er zowel over de input als de output van een WKK-installatie geen energiebelasting betaald te worden. Dit komt mede door de toepassing van een tweetal vrijstellingen, namelijk (1) de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking en (2) de outputvrijstelling WKK.

Figuur 3: schematisch overzicht fiscale behandeling input en output WKK-installatie in Wbm



- *Inputvrijstelling elektriciteitsopwekking (Wbm artikel 64, lid 1 en 2)*: De energiebelasting kent een vrijstelling voor het verbruik van aardgas[3] dat wordt gebruikt voor het opwekken van elektriciteit. Een installatie moet tenminste een elektrisch rendement van 30 procent[4] hebben om voor deze vrijstelling in aanmerking te komen.
- Het gaat om een relatief grote vrijstelling met in 2023 een budgettair beslag van 798 mln. volgens bijlage IX van de Miljoenennota. Dit komt door het grote aantal installaties waarin met aardgas elektriciteit wordt opgewekt. Dit gaat naast ruim 2.700 WKK-installaties ook om de (veelal grote) energiecentrales waarin uitsluitend elektriciteit wordt opgewekt.

[3] Deze vrijstelling is ook van toepassing op het verbruik van elektriciteit voor het opwekken van elektriciteit. In deze notitie concentreren we vooralsnog op de input van gas (veruit de belangrijkste input bij het opwekken van elektriciteit).
[4] Van de energiewaarde van de input wordt tenminste 30% omgezet in elektriciteit.

- De vrijstelling elektriciteitsopwekking is bedoeld om dubbele belastingheffing op elektriciteit te voorkomen. In principe wordt de energiebelasting bij de eindgebruiker geheven. Om te voorkomen dat er dubbele belastingheffing plaatsvindt, wordt de input die een producent nodig heeft voor de opwek van elektriciteit vrijgesteld.
- De vrijstelling elektriciteitsopwekking kent een relatief brede toepassing. Zolang een installatie een elektrisch rendement van 30% rendement realiseert, is de volledige gasinput vrijgesteld. De vrijstelling geldt daarmee niet alleen voor de elektriciteit die met een installatie is opgewekt, maar ook voor de (bruikbare) warmte die met dezelfde installatie is geproduceerd.
- De vrijstelling elektriciteitsopwekking maakt al sinds de start in 1996 onderdeel uit van de energiebelasting. Hierbij werd er ook expliciet voor gekozen om de input in een WKK-installatie volledig vrij te stellen. Dit "gegeven het grote belang van WKK-installaties" en om "aan te sluiten bij de huidige praktijk".
- De vrijstelling elektriciteitsopwekking is een verplichte vrijstelling in de European Energy Taxation Directive, waar alleen om milieuoverwegingen vanaf geweken mag worden. De meeste EU-landen hanteren dan ook een brede vrijstelling voor elektriciteitsproductie. Alleen Denemarken, Finland en Zweden hanteren vanuit milieuoverwegingen een beperkte vrijstelling.
- *Outputvrijstelling WKK (Wbm artikel 50, lid 6d)*: De elektriciteit die door een WKK-installatie wordt opgewekt kan op twee manieren worden ingezet. Deze elektriciteit kan in de eerste plaats op het openbare net worden gezet. In dit geval geldt geen energiebelasting om (wederom) dubbele belastingheffing te voorkomen.
- In de tweede plaats kan de elektriciteit ook op het terrein worden gebruikt waar de WKK-installatie staat. In dit geval is er sprake van "eigen gebruik" of "gebruik achter de meter". Hoewel er in dit geval sprake is van eindgebruik van elektriciteit, is ook deze elektriciteit vrijgesteld van energiebelasting. Dit gebeurt op grond van de zogenoemde outputvrijstelling WKK. Deze is van toepassing op installaties met een totaal energetisch rendement van tenminste 60%.
- Ook de outputvrijstelling WKK is al in een vroege fase in de energiebelasting verankerd.[5] Doelstelling was toentertijd om te voorkomen dat het aantal belastingplichtigen voor de energiebelasting zou

[5] Per 1 januari 1997 toen ook grootverbruikers onderdeel werden van de energiebelasting.

uitbreiden van 40 naar ongeveer 2.500. De daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten wogen toentertijd niet op tegen de extra opbrengst.

B1.2 Ambtelijk aanbevolen vormgeving

- In het coalitieakkoord is overeengekomen om de "inputvrijstelling WKK" te beperken. Deze afspraak hebben wij nader uitgewerkt. Hierbij rekening gehouden met:
  - De afspraken uit het coalitieakkoord;
  - De fiscaal-juridische mogelijkheden, met name binnen de European Energy Taxation Directive;
  - De uitvoering van deze maatregel door energieleveranciers en de Belastingdienst;
  - De administratieve lasten voor exploitanten van WKK-installaties en energiecentrales;
  - De budgettaire opbrengst.

Ambtelijk voorgestelde wijzigingen Energiebelasting

1. Wbm Artikel 64, lid 1 en 2 worden vervangen door twee nieuwe leden. Dit betreft de vrijstelling voor aardgas en elektriciteit die worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit. De twee nieuwe leden zijn:
   1.1. Uitsluitend aardgas en elektriciteit die wordt gebruikt voor de opwek van elektriciteit wordt vrijgesteld;
   1.2. Per kWh geproduceerde elektriciteit wordt 6 MJ aan aardgas en elektriciteit vrijgesteld.
2. Wbm Artikel 50, lid 6(d) vervalt. Dit betreft de vrijstelling voor elektriciteit die een verbruiker heeft opgewekt door middel van een installatie voor warmtekrachtkoppeling.
3. De Wbm zal zodanig worden aangepast dat voor verbruikers met een kleine installatie voor warmtekrachtkoppeling (c.q. installaties die niet deelnemen aan het EU-ETS) een afwijkende systematiek wordt gehanteerd. Bij deze verbruikers wordt alleen de input in een installatie belast en niet de output.

Achtergrond:

- *Beperken Wbm Artikel 64, lid 1 en 2*: Dit betreft een wijziging in de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking. Deze inputvrijstelling wordt zodanig beperkt dat voortaan alleen de input voor de opwek van elektriciteit wordt vrijgesteld. De input benodigd voor de productie van bruikbare warmte valt niet langer onder de vrijstelling.

- *Vervallen Wbm Artikel 50, lid 6(d)*: Dit betreft het vervallen van de outputvrijstelling WKK. Hiermee wordt in de praktijk voortaan ook het eigen verbruik van elektriciteit belast. Er is hierbij voor gekozen om de output van elektriciteit te belasten in plaats van de input van aardgas om beter aansluiting te vinden bij de fiscale wetgeving (die de eindgebruiker belast).
- Voor relatief kleine installaties willen we desondanks bepalen dat de benodigde input voor de opwek van elektriciteit voor eigen gebruik wordt belast in plaats van de output zelf. Dit om de administratieve lasten van de maatregel (voor zowel installatie-exploitant als Belastingdienst) te beperken.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING UITERLIJK 23 FEBRUARI
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Tweede beslisnotitie uitwerking fbi/vbi/fgr wetsvoorstel

Datum
21 februari 2023

Notanummer
2023-0000032177

Bijlagen
1. 1e beslisnotitie (317178)
2. concept wetsvoorstel
3. concept MvT

Aanleiding

- Deze notitie volgt op de eerste beslisnotitie uitwerking in een wetsvoorstel van de aanpassing in de vennootschapsbelasting van het regime voor fiscale beleggingsinstellingen (fbi), het regime voor vrijstelde beleggingsinstellingen (vbi) en de definitie van het fonds voor gemene rekening (fgr) die begin januari met u is besproken (bijlage 1).
- In deze notitie wordt u een tweetal beslispunten voorgelegd i.v.m. de uitwerking van het conceptwetsvoorstel en het plaatsen er van voor internetconsultatie.
- N.a.v. de eerdere bespreking wordt u nader geïnformeerd over de *Real Estate Investment Trust* (REIT)-regimes en de landschapsschets.

Beslispunten

1. Wij adviseren u er mee akkoord te gaan dat uit de aangekondigde vastgoedmaatregel volgt, dat de uitbreiding van het beleggingsbegrip - die het een fbi mogelijk maakt een vastgoedlichaam, een vastgoedontwikkeldochter, of een servicedochter waarin de fbi een belang heeft te besturen – te laten vervallen en het besturen daarvan te verbieden. Daarnaast adviseren wij om – in aanvulling daarop – het niet mogelijk te maken dat een bestuurder of commissaris van een fbi tevens bestuurder of commissaris is van een dergelijk lichaam waarin die fbi een belang houdt.
2. Indien u akkoord bent met beslispunt 1 verzoeken wij u akkoord te gaan met het finaliseren van bijgaande stukken (concept wettekst en concept toelichting) zodat deze in het krokusreces (uiterlijk vrijdag 3 maart) voor internetconsultatie kunnen worden geplaatst voor een periode van vier weken.

Kernpunten

- In de huidige praktijk is het een fbi toegestaan om direct vastgoed te houden en – vanwege de uitbreiding van het beleggingsbegrip – een vastgoedlichaam, een vastgoedontwikkeldochter of een servicedochter waar die fbi een belang in heeft te besturen. De met Prinsjesdag 2022 voorgestelde vastgoedmaatregel maakt een einde aan de directe belegging in vastgoed door een fbi.
- Het past daarbij naar onze mening om de uitbreidingen van het beleggingsbegrip die gerelateerd zijn aan het direct beleggen van vastgoed - die het mogelijk maken dat een fbi een vastgoedlichaam,

vastgoedontwikkeldochter of een servicedochter bestuurt – eveneens te laten vervallen. Dat neemt overigens niet weg dat een fbi nog steeds indirect in vastgoed kan beleggen (een belang in een regulier belast vastgoedlichaam) en de daarmee verband houdende uitbreidingen van het beleggingsbegrip in aangepaste vorm blijven bestaan.

- In aanvulling daarop past het naar onze mening ook om niet toe te staan dat de bestuurder of commissaris van de fbi tevens bestuurder of commissaris is van een vastgoedlichaam, vastgoedontwikkeldochter of een servicedochter waarin die fbi een belang houdt.
- U heeft gevraagd onderzoek te doen naar REIT-regimes voor beursgenoteerde REITs in lidstaten van de Europese Unie en deze te vergelijken. Uit onze voorlopige analyse blijkt dat er lidstaten zijn die dergelijke REIT-regimes hebben. De komende periode vervolgen wij onze analyse en de vergelijking van de REIT-regimes. U wordt hier naar verwachting eind maart nader over geïnformeerd.

Toelichting

Beslispunt 1

- **Fbi-regime** – Het fbi-regime is opgenomen in artikel 28 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969). Om voor het fbi-regime in aanmerking te komen, moet een belastingplichtige aan een aantal voorwaarden voldoen. Eén van die voorwaarden is dat het statutaire doel en de feitelijke werkzaamheid van die fbi moeten bestaan uit het 'beleggen van vermogen'.
- **'Beleggen van vermogen'**– In de huidige praktijk is het een fbi – onder andere – toegestaan om direct vastgoed te houden en om een zogenoemd (i) vastgoedlichaam, (ii) vastgoedontwikkeldochter of (iii) servicedochter te besturen.
    - Ad (i) – Een vastgoedlichaam is een lichaam waarvan de bezittingen, geconsolideerd beschouwd, doorgaans ten minste nagenoeg uitsluitend bestaan uit onroerende zaken of rechten waaraan deze zijn onderworpen.
    - Ad (ii) – Een vastgoedontwikkeldochter is, kort gezegd, een lichaam dat zich bezighoudt met vastgoedontwikkeling.
    - Ad (iii) – Een servicedochter is, kort gezegd, een lichaam dat zich bezighoudt met het verrichten van bijkomstige werkzaamheden die een rechtstreeks verband houden met beleggingen in vastgoed.
- **De vastgoedmaatregel** – Het kabinet heeft op Prinsjesdag 2022 de zogenoemde vastgoedmaatregel aangekondigd.[1] De vastgoedmaatregel beperkt het in artikel 28, tweede lid, Wet Vpb 1969 opgenomen begrip 'beleggen van vermogen' in die zin dat daarvan wordt uitgezonderd het beleggen in onroerende zaken en rechten waaraan deze zijn onderworpen Een fbi kan door de vastgoedmaatregel niet langer 'direct' beleggen in vastgoed.
- **Uitbreiding 'beleggen van vermogen'** – Het blijft een fbi wel toegestaan een belang te houden in een normaal belastingplichtig vastgoedlichaam (ook wel indirect beleggen in vastgoed genoemd). Het blijft een fbi ook toegestaan een belang te houden in een vastgoedontwikkeldochter en een servicedochter. De fbi fungeert in dit geval als houdstermaatschappij. Een beleggingsinstelling die indirect belegt in vastgoed behoudt de toepassing van het fbi-regime, mits aan de overige voorwaarden daarvoor wordt voldaan.

[1] Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 6 (Aanbiedingsbrief pakket Belastingplan 2023).

- **Verbod op besturen** – Echter een fbi mag ingevolge de voorgestelde aanpassing van artikel 28 Wet Vpb 1969 niet een vastgoedlichaam, vastgoedontwikkeldochter of servicedochter besturen. In aanvulling op die voorwaarde wordt eveneens opgenomen dat de bestuurder of commissaris van de fbi niet tevens bestuurder of commissaris kan zijn van een dergelijk lichaam waarin die fbi een belang houdt. Daarmee vervallen de uitbreidingen van het beleggingsbegrip die samenhangen met het direct beleggen in vastgoed.
- **Argumentatie voor het verbod op besturen** – Het verbod op het besturen van een vastgoedlichaam, vastgoedontwikkeldochter of servicedochter waarin die fbi een belang houdt, is een wijziging ten opzichte van de huidige voorwaarden voor toepassing van het fbi-regime. Het verbod op besturen past naar onze mening bij het beperken van het begrip 'beleggen van vermogen' in die zin dat het een fbi niet langer is toegestaan 'direct' te beleggen in vastgoed. Bestuurshandelingen of bestuurlijke betrokkenheid bij een lichaam kunnen niet worden aangemerkt als beleggingsactiviteiten.[2] Ingevolge het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel a, Wet Vpb 1969 mag een fbi zich alleen bezighouden met beleggingsactiviteiten, zoals het bepalen van het beleggingsbeleid en de beleggingsstrategie. Enkel de daaraan verbonden beleggingsrisico's mogen voor rekening en risico van de fbi komen. De werkzaamheden die verband houden met het beheer en de exploitatie van het vastgoed dienen in een normaal belastingplichtig lichaam plaats te vinden en moeten volledig voor rekening en risico van dat lichaam komen. Om die reden is het onder het voorgestelde artikel 28 Wet Vpb 1969 niet toegestaan een vastgoedlichaam te besturen. Het past binnen het kader van het voorgestelde artikel 28 Wet Vpb 1969 om voornoemde redenen niet een fbi toe te staan het bestuur te voeren over een vastgoedlichaam, de vastgoedontwikkeldochter of servicedochter.
- **Advies voor akkoord** – Wij adviseren u akkoord te gaan met het verbod op besturen, zijnde de voorwaarde dat een fbi in de toekomst (vanaf 1 januari 2025, de datum waarop de voorgestelde vastgoedmaatregel in werking treedt) niet een vastgoedlichaam, een vastgoedontwikkeldochter of een servicedochter mag besturen.

Beslispunt 2

- Door een volle wetgevingsagenda en de relatief beperkte wetgevende capaciteit is het helaas niet eerder gelukt om een concept wetsvoorstel met u te delen.
- Gelet op de doorlooptijden na ommekomst van de reacties op de internetconsultatie is het echter noodzakelijk op korte termijn de concept teksten voor internetconsultatie aan te bieden.
- Indien u akkoord bent zal uiterlijk op vrijdag 3 maart de internetconsultatie 'live' gaan voor een periode van 4 weken.
- Dit betekent dat vanaf maandag 3 april de input van de internetconsultatie gewogen en verwerkt zal gaan worden voor een periode van circa 2-3 weken. Mogelijk dat in die periode of daarvoor ook nog contact wordt gelegd met stakeholders.
- Vanaf eind april zullen de gebruikelijk toetsen plaatsvinden om uiteindelijk richting de zomer het wetsvoorstel mee te laten lopen in het tijdpad van het pakket Belastingplan 2024.

[2] Zie bijvoorbeeld HR 7 november 1973, BNB 1974/2.

Informatiepunt 1 (REIT-regimes)

- U heeft gevraagd onderzoek te doen naar '*real estate investment trust*' (REIT)-regimes in andere lidstaten van de Europese Unie. Wij betrekken daarbij ook het Verenigd Koninkrijk.
- Op basis van onze voorlopige analyse komen wij tot de conclusie dat sommige lidstaten een REIT-regime hebben voor beursgenoteerde beleggingsinstellingen. Voorbeelden hiervan zijn België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Portugal en Spanje. Ook het Verenigd Koninkrijk heeft een REIT-regime dat vereist dat de beleggingsinstelling beursgenoteerd is.
- Voor de volledigheid merken wij op dat sommige van de hiervoor genoemde lidstaten ook een REIT-regime hebben voor niet beursgenoteerde beleggingsinstellingen. Ook Luxemburg heeft een speciaal fondsregime (Luxemburg heeft niet per se een REIT-regime) dat geen verplichting tot beursnotering oplegt aan beleggingsinstellingen.
- Tenslotte is er een aantal lidstaten dat geen REIT-regime kent.
- De komende periode vervolgen wij onze analyse om de verschillende REIT-regimes met elkaar te vergelijken. U wordt hier naar verwachting eind maart nader over geïnformeerd.

Informatiepunt 2 (landschapsschets)

- U heeft gevraagd om een nadere uitwerking van de zogenoemde landschapsschets.
- Met betrekking tot het landschap van vastgoed-fbi's is gekeken naar de vpb-aangiften van 2019. Daar zijn 71 fbi's als vastgoed-fbi te beschouwen. Dit zijn fondsen die een beroep doen op de fbi-status in combinatie met een bedrag groter dan € 1 miljoen aan vaste activa op de balans. Van deze vastgoed-fbi's zijn 7 geïdentificeerd als beursgenoteerd. Daarnaast is een tiental fbi's volledig in bezit van een of meerdere pensioenfondsen. De overige fbi's zijn reguliere, niet-beursgenoteerde fbi's.
- Deze groep bezit ongeveer € 25 miljard rechtstreeks aan vastgoed. Hiervan is ongeveer € 5 miljard hiervan in bezit van de beursgenoteerde genoteerde fondsen, € 13 miljard van fbi's van pensioenfondsen en 7 miljard van reguliere fbi's. De beursgenoteerde fondsen bezitten relatief weinig woningen, slechts 1% van hun voorraad bestaat hieruit. Bij pensioenfondsen is dit juist het belangrijkste deel van het vastgoed (72%). De reguliere vastgoed-fbi's houden een middenpositie hierin (33%). Per saldo betekent dat ongeveer de helft van het totale vastgoed van vastgoed-fbi's uit woningen bestaat en de overige helft uit commercieel vastgoed.
- Ook voor de landschapsschets geldt dat hier de komende periode verder aan wordt gewerkt. Ook hiervoor proberen we u eind maart nader te informeren.

Communicatie

- Nieuwsbericht en social media aanpak worden uitgewerkt en worden separaat aan u voorgelegd.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 9 december 2022 is de kabinetsreactie op het evaluatierapport fbi vbi naar de TK gestuurd en is het wetsvoorstel + internetconsultatie

aangekondigd. Ook is de met Prinsjesdag 2022 genoemde vastgoedmaatregel fbi benoemd.

- Op 25 januari 2023 vond het CD Internationale fiscaliteit plaats waar vragen zijn gesteld over voornoemde kabinetsreactie en aandacht is gevraagd voor de uitwerking van dit wetsvoorstel.
- Op 13 februari 2023 zijn bijna 50 vragen inbreng ontvangen van de VC FIN in het kader van het schriftelijke overleg kabinetsreactie evaluatierapport fbi vbi. De beantwoording van die vragen worden op een later moment separaat aan u voorgelegd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

Ma 6/3 14.00-16.30

TER BESLISSING - HEDEN
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Verbruiksbelastingen, Douane en Internationale aangelegenheden

nota

Plan van aanpak no cure, no pay-problematiek

Persoonsgegevens

Datum
3 maart 2023

Notanummer
2023-0000045336

Bijlage
1. Kernboodschap en QA
2. Presentatiesheets LOFR
3. Brandbrief directeuren WO

Aanleiding

Afspraken over behandeling van gegevens

05.03.23

In deze nota treft u het plan van aanpak aan. Los hiervan, maar vanwege het programmaonderdeel over de Laagdrempelige Onafhankelijke Fiscale Rechtshulp waarin een presentatie wordt gegeven door AFP/Opdrachtgeverschap ontvangt u ter kennisname de sheets (bijlage 2).

Beslispunt

- Gaat u ermee akkoord om maatregel 1 (standaard uitbetalen van de vergoedingen voor de BPM en de WOZ aan de belastingplichtige resp. belanghebbende) en maatregel 2 (een verlaging van de forfaitaire proceskostenvergoeding voor de BPM en de WOZ) nader uit te werken om mee te laten lopen met het Belastingplanpakket 2024? ja
- Gaat u ermee akkoord om maatregel 3 (geen uitkering van proceskostenvergoeding ingeval de WOZ-waarde of BPM slechts licht wordt bijgesteld) nader uit te werken en door de Landsadvocaat te laten op juridische houdbaarheid? Daarna te beoordelen of en zo ja welk welk wetstraject haalbaar is. ja
- U wordt geadviseerd de Tweede Kamer op termijn te informeren over de concrete maatregelen, omdat het plan van aanpak zorgt voor een stevige versnelling in het doorlopen van de voorbereidingstrajecten en de Kamer inhoudelijk nog niet is geïnformeerd. Dat kan via de Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda. ja

Kernpunten

- De maatregelen richten zich op het wegnemen van de financiële prikkel voor ncnp-bedrijven om namens een belanghebbende een bezwaar-/beroepsprocedure te starten met de overwegende reden om een proceskostenvergoeding of een vergoeding van immateriële schade te verkrijgen. Het blijft altijd mogelijk om bezwaar aan te tekenen, eventueel door tussenkomst van een professioneel rechtsbijstandsverlener (gemachtigde) en elke materiële verlaging, hoe klein ook, zal altijd worden verwerkt vanwege de gevolgen voor de belastingschuld.
- Vandaag is tevens een 'brandbrief' ontvangen ondertekend door 15 directeuren van belastingsamenwerkingsverbanden om een noodgreep te nemen voordat de WOZ-uitvoering stil komt te liggen.
- Het plan van aanpak zorgt ervoor dat de benodigde voorbereidingstrajecten in een stroomversnelling terecht komen, waardoor nog niet (volledig) in beeld is gebracht wat bijvoorbeeld de uitvoeringstechnische en juridische consequenties zijn.
- Doordat het plan van aanpak zorgt voor een stevige versnelling, ontbreekt op dit moment het inzicht hoe de maatregelen zich verhouden tot het stakeholderstraject dat gevolgd wordt in de WOZ om het WOZ-proces te verbeteren, waarbij ook de Vereniging Rechtsbescherming Lokale Belastingen is betrokken. Bij deze vereniging is een belangrijk deel van de 'ncnp'-bedrijven werkzaam in de WOZ aangesloten. Omdat het totaal aantal bezwaren blijft stijgen is reeds een stakeholderstraject opgestart om gezamenlijk tot oplossingen en afspraken te komen, mede omdat gemeenten aangeven dat door het stijgende aandeel van ncnp-procedures en de daarbij behorende werklast de uitvoering onder druk staat. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft nu aangegeven dat de invoering van nieuwe wetsvoorstellen m.b.t. box 3, waarvoor het gebruik van de WOZ-waarde in beeld is, tot grote zorgen leidt bij gemeenten. De verwachting is dat door het gebruik in box 3 het belang alleen nog maar groter wordt om bezwaar aan te tekenen en daarmee de druk op gemeenten alleen nog maar toeneemt. Vandaag is bijgevoegde 'brandbrief' van 15 directeuren van belastingsamenwerkingsverbanden ontvangen (bijlage 3).
- afspraken over behandeling van gegevens'
- Knelpunten doen zich in de BPM met name voor bij aangiften op basis van een taxatierapport. Dit komt met name door de enorme massaliteit van bezwaren: voor de BPM betreffen het jaarlijks ca. 5.000 bezwaarzaken (o.b.v. cijfers over 2022). Het overgrote gedeelte daarvan (90% tot 95%) is afkomstig van een drietal gemachtigden. De problematiek heeft ook gevolgen voor de rechtspraak. Inmiddels liggen bij de rechtspraak al meer dan 10.000 BPM-zaken.

- Binnen de ketenonderdelen zelf worden op verschillende punten verbeteringen doorgevoerd. Bij de WOZ is bijvoorbeeld het doel om woningeigenaren te betrekken in het besluitvormingsproces rondom de WOZ-waarde door hen meer inzicht te geven in de opbouw van de waarde door een uitgebreid taxatieverslag en de mogelijkheid te bieden tot informeel contact met de gemeente als de waarde niet lijkt te kloppen. Daarnaast hebben gemeenten, de Belastingdienst en de rechtspraak diverse knoppen tot hun beschikking om aan te draaien om de hoogte van de proceskostenvergoeding te matigen, zoals het samengevoegd behandelen van zaken of het aanpassen van de wegingsfactor van de zwaarte van een zaak. Deze inspanningen, procesverbeteringen en knoppen om aan te draaien, lijken echter niet in voldoende mate het gewenste effect te hebben, namelijk om het aantal bezwaar- en beroepsprocedures terug te brengen. Uit diverse gesprekken met stakeholders betrokken bij de uitvoering blijkt dat voor een oorzaak van het toenemende aandeel van ncnp-procedures wordt gewezen naar het Besluit proceskosten bestuursrecht (van JenV en BZK) en de (veronderstelde) aanzuigende werking die uitgaat van de hoogte van de vergoedingen en de laagdrempelige voorwaarde om de vergoedingen te kunnen ontvangen als professionele rechtsbijstandsverlener.
- Het door JenV aangekondigde onderzoek naar oneigenlijk gebruik van procedures in relatie tot het Besluit proceskosten bestuursrecht ziet niet op het verdienmodel van 'no cure, no pay', maar op de proceshandelingen van professionele rechtsbijstandsverleners. Er is nog geen zicht op een concrete planning van het onderzoek, maar door JenV is als eindmoment september 2023 gesteld. JenV ziet de oplossing echter niet binnen het Besluit proceskosten bestuursrecht maar in de 'sectorale' wetgeving zelf en sluit daarmee aan bij de conclusies uit het onderzoek van het WODC uit 2021 naar de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven.

Toelichting

- Hieronder volgt het plan van aanpak met maatregelen op het gebied van wetgeving (maatregelen 1 t/m 4) en maatregelen die geen wetgeving vereisen (5 en 6). Met wetgeving wordt beoogd de Wet waardering onroerende zaken ('Wet WOZ') en de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 ('Wet BPM') te wijzigen. Er wordt beoordeeld wat de precieze vormgeving van wetgeving moet worden (in de AWR, de Wet WOZ en/of de Wet BPM) en of een AMvB (met eventueel een voorhangprocedure) nodig is. De benodigde voorbereiding van de maatregelen is nu in een stroomversnelling terechtgekomen. Een aantal zaken moet echter nog nader juridisch uitgezocht worden en worden afgestemd met stakeholders.

Van de onderstaande maatregelen is het streven om ze te laten landen in het Belastingplanpakket 2024.

1. Standaard uitbetalen van de vergoedingen voor de BPM en de WOZ aan de belanghebbende;
2. Een verlaging van de forfaitaire proceskostenvergoeding voor de BPM en de WOZ;

De volgende maatregelen worden (verder) onderzocht:

3. Geen uitkering van proceskostenvergoeding ingeval de WOZ-waarde of BPM slechts licht wordt bijgesteld.
4. Verplicht informeel traject voor de WOZ;

5. Intensiveren van de handhavingsstrategie in de parallelimport (Kamerbrief voor meireces);
6. Niet langer uitkeren van immateriële schadevergoeding ('IMS') bij de BPM.

Plan van aanpak

1. Standaard uitbetalen van de vergoedingen voor de BPM en de WOZ aan de belanghebbende.

Voorgesteld wordt om de Wet BPM en de Wet WOZ te wijzigen zodat eventuele proceskostenvergoedingen uitsluitend nog op de bankrekening van de belanghebbende wordt overgemaakt en de vordering op de vergoeding dus niet kan worden overgedragen aan de gemachtigde. Door de vergoedingen aan belanghebbende toe te laten komen, worden ncnp-bedrijven gedwongen om de belanghebbende te betrekken bij de eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. Via de algemene voorwaarden van ncnp-bedrijven wordt direct contact met gemeenten of de Belastingdienst tegengehouden, bij overtreding hiervan worden alsnog kosten in rekening gebracht. Bij informatie-uitvragen door gemeenten en de Belastingdienst aan belanghebbenden blijkt dat vaak niet bekend is dat namens hen bezwaar is gemaakt of wordt doorgeprocedeerd. Het verdienmodel van ncnp-bedrijven wordt met de voorgestelde maatregel ontmoedigd omdat de belanghebbende meer bewust wordt van de procedures die in zijn naam wordt gevoerd, alsmede van de kosten voor en inspanningen van de overheid die hiermee gepaard gaan. Een deel van dit inzicht kan in de praktijk verloren gaan door de positie die een gemachtigde binnen een procedure speelt.

Ook komt de vergoeding van immateriële schade (in de praktijk bekend als immateriële schadevergoeding, 'IMS') toe aan belanghebbende in plaats van aan het ncnp-bedrijf.

2. Een verlaging van de forfaitaire proceskostenvergoeding voor de BPM en de WOZ.

Voorgesteld wordt om de hoogte van het forfaitaire bedrag in bezwaar – en beroepszaken voor de BPM en de WOZ te verlagen. De gedachte hierachter is dat de hoogte van de forfaitaire vergoeding niet meer in verhouding staat tot de geleverde inspanning en werklast door een gemachtigde in WOZ- en BPM-zaken. Hier speelt mee dat bij WOZ- en BPM-zaken in voorkomende gevallen sprake is van een massaal en geautomatiseerd proces waarbij in de procedures standaardgrieven worden ingebracht, standaard om hoorzittingen wordt verzocht, het vaak om een gering materieel belang gaat of op enkel op formele gronden wordt doorgeprocedeerd, zoals over de hoogte van de proceskostenvergoeding in de bezwaarfase. Een ncnp-bedrijf sorteert dan in de bezwaarfase al voor om in beroep een proceskostenvergoeding te verkrijgen. Ook speelt mee dat bij dergelijke zaken primair de waardering ter discussie staat waarvoor een aparte vergoeding mogelijk is voor het betrekken van een deskundige bij de zaak (i.c. een waarderingsdeskundige/taxateur).

Er is eigen (sectorale) wetgeving nodig om af te wijken van de bepalingen van de Awb. JenV heeft namelijk aangegeven dat een wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht niet aan de orde is. Dat komt onder meer door het arrest van de Hoge Raad van 27 mei 2022 waarin de Hoge Raad ambtshalve heeft

geoordeeld dat het per 1 juli 2021 ontstane onderscheid in het Besluit proceskosten bestuursrecht bij de hoogte van het forfaitaire bedrag per proceshandeling in (hoger)beroepszaken in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet. Volgens de Hoge Raad ontbreekt een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het ontstane onderscheid. Voor de voorgestelde maatregel zal in de memorie van toelichting de benodigde objectieve en redelijke rechtvaardiging gemotiveerd worden door in te gaan op de feitelijke handelingen van gemachtigden en de daarbij behorende tijdsbesteding. Daarvoor is onderzoek noodzakelijk, dat door ons zelf kan worden uitgevoerd. Het risico zien wij vooral in de cijfermatige onderbouwing van de verlaagde vergoeding, waarvoor bij voorkeur medewerking van de ncnp-sector zelf nodig is. Zonder deze medewerking achten wij het echter ook voldoende haalbaar om tot een objectieve en redelijke rechtvaardiging te komen voor een onderscheid en een realistisch bedrag van de vergoeding.

Achtergrond
Per 1 juli 2021 is het besluit om de verhoging van het forfaitaire bedrag (met 40%) voor (hoger) beroepszaken door JenV inwerking getreden. In de nota van toelichting is aangegeven dat voor WOZ- en BPM-zaken de verhoging aangehouden wordt in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek door het WODC naar de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven. Het onderzoeksrapport is in februari 2021 openbaar geworden en door de minister voor Rechtsbescherming naar de Kamer gestuurd. Op het BPM-gedeelte is een inhoudelijke reactie gegeven door het kabinet, voor de WOZ vond eerst een vervolgtraject met stakeholders plaats. Daarnaast is door JenV aangegeven dat de verhoging voor WOZ- en BPM zaken nog steeds werd aangehouden in afwachting van de inhoudelijke kabinetsreactie op het WOZ-gedeelte.

Voor WOZ- en BPM-zaken geldt dus in (hoger) beroep een lagere proceskostenvergoeding. De Hoge Raad heeft op 27 mei 2022 echter geoordeeld dat dit onderscheid in strijd is met het discriminatieverbod. Uit de uitspraak volgt dat de regelgever weliswaar onderscheid mag maken, maar dat redelijkerwijs onderbouwd moet worden waarom er geen sprake is van gelijke gevallen. Als het wel gaat om gelijke gevallen moet voor het onderscheid een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaan. Het gemaakte onderscheid was vooral gelegen in de door gemeenten veronderstelde aanzuigende werking die de verhoging van de proceskostenvergoeding voor WOZ-zaken met zich zou meebrengen. Volgens de Hoge Raad kan het realiteitsgehalte van die veronderstelling niet worden beoordeeld, en bevat dit geen steun om ook voor BPM-zaken een lagere proceskostenvergoeding vast te stellen. Bovendien was de verhoging van het forfaitaire bedrag bedoeld om bestuursorganen te prikkelen besluiten te nemen die minder snel bij de rechter komen. De Hoge Raad ziet niet in waarom die prikkel niet voor de WOZ en BPM zou opgaan.

JenV voert alsnog een invoeringstoets naar de verhoging uit en verwacht aankomende mei met de resultaten te komen.

3. <u>Geen uitkering van proceskostenvergoeding ingeval de WOZ-waarde of BPM slechts licht wordt bijgesteld.</u>

Er wordt verkend of de Wet WOZ kan worden gewijzigd zodat binnen een bepaalde bandbreedte van de waardevaststelling geen recht bestaat op uitkering van een proceskostenvergoeding. Een soortgelijke maatregel wordt nu ook voor

de BPM verkend. Voor de WOZ ontvangt u medio april de eerste resultaten van deze verkenning. Gedacht wordt om bij de bandbreedte aan te sluiten bij wat aanvaardbaar is binnen de taxatiepraktijk gezien de (civiele) jurisprudentie over een onrechtmatige daad van een taxateur, namelijk een afwijking van maximaal 10% (opwaarts en neerwaarts). De gedachte hierachter is dat voor een taxateur bij een afwijking in de waardering van maximaal 10% geen sprake is van een onrechtmatige daad te wijten aan de desbetreffende taxateur, waardoor geen sprake is van een onrechtmatigheid te wijten aan het bestuursorgaan bij het genomen besluit. Hierdoor wordt recht gedaan aan het feit dat bij een waardebepaling altijd sprake is van waarde binnen een bandbreedte, maar dat bij de waardevaststelling de waarde op een 'exacte' waarde wordt gesteld. Volgens cijfers van de Waarderingskamer ligt de gemiddelde waardeverandering na bezwaar tussen de 8-10%. Een alternatief is om tot een bepaalde bandbreedte een wijziging van de WOZ-waarde niet aan te merken tot een gegrondverklaring van een bezwaar of een beroep. Beide voorstellen dienen nog verder te worden uitgewerkt, waarbij met name nog tegemoet moet worden gekomen aan de bezwaren zoals hierna genoemd. Wij stellen voor om de maatregel aan de Landsadvocaat voor te leggen om te toetsen op juridische houdbaarheid, teneinde later een mogelijke hersteloperatie te voorkomen. Bij beide voorstellen zal het altijd mogelijk blijven om een aanpassing van een waarde (hoe klein ook) door te voeren, vanwege de doorwerking naar verschillende belastingen en heffingen.

Achtergrond
In 2014 is door JenV samen met BZK gewerkt aan het ontwerpbesluit Proceskosten WOZ-zaken. Het ontwerpbesluit introduceerde een aanvullende regeling op het Besluit proceskosten bestuursrecht. Het uitgangspunt van het voorstel was de vaststelling van een redelijke bijdrage in de kosten die een belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken en die strookt met de reële werkbelasting van degene die beroepsmatig rechtsbijstand verleent en van de meegebrachte deskundige. De afdeling advisering van Raad van State heeft het voorstel destijds kritisch ontvangen. De afdeling meende dat er geen aanvullende regeling nodig was om proceskosten te kunnen matigen, omdat het Besluit proceskosten bestuursrecht hiertoe al verschillende mogelijkheden bood, zoals het samenvoegen van zaken. Ook had de afdeling twijfels bij de omvang van het probleem. Sindsdien neemt de Waarderingskamer in haar toezicht ook de omvang van de ncnp-procedures mee en is duidelijk de opwaartse stijging te zien van het aandeel ncnp-procedures. Gemeenten geven aan dat het samenvoegen van zaken niet mogelijk is, omdat in de meeste gevallen sprake is van niet-verbonden belanghebbenden.

Het onderzoek van het WODC uit 2021 naar de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven heeft voor de WOZ de waardevaststelling als oorzaak aangewezen voor het probleem. Volgens het WODC zorgt de modelmatige waardebepaling ervoor dat pas in bezwaar naar de individuele woning wordt gekeken en eventuele fouten worden gecorrigeerd. Voorheen kende de Wet WOZ een bepaling bekend als de 'Fierensmarge', waardoor binnen een bepaalde marge de waarde werd geacht toch juist te zijn vastgesteld. De Hoge Raad oordeelde in het 'Fierensmarge-arrest' dat deze bepaling buiten toepassing moest blijven wegens strijd met artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, maar liet het aan de wetgever over om andere wijze het door de bepaling nagestreefde doel te bereiken. De voorgestelde maatregel regelt dat alsnog.

4. Verplicht informeel traject voor de WOZ.

Er wordt verkend om met wetgeving te komen om een verplicht informeel traject te starten voorafgaand aan de bezwaarfase. Voor deze verkenning zullen wij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Waarderingskamer om de gegevens vragen. Afhankelijk hiervan is het streven om u medio april de eerste resultaten van de verkenning toe te sturen. In de Kamerbrief van 30 september 2022 waarin onder meer een inhoudelijke reactie op het WOZ-gedeelte van het WODC-rapport naar de werkwijze en het verdienmodel van ncnp-bedrijven is gegeven is als verbeterpunt genoemd om informeel contact te bieden aan burgers bij een (mogelijk) onjuiste WOZ-waarde. Door het kabinet wordt verkend of een wettelijke basis voor een dergelijk traject noodzakelijk is of dat in de praktijk al optimaal gebruik wordt gemaakt van het informele traject.

5. Intensiveren van de handhavingsstrategie in de parallelimport.

U krijgt medio april een concept-kamerbrief om de Tweede Kamer te informeren over de handhavingsstrategie van de Belastingdienst in de parallelimport voor de komende jaren. Hierbij is de insteek om o.a. aan de voorkant het toezicht op de juistheid van taxatierapporten te intensiveren, zodat te lage taxaties op basis van niet bestaande schades worden aangepakt, zodat dit ook tot een lager aantal bezwaar- en beroepsprocedures leidt. Verder zullen hiermee ook de bonafide partijen in de autobranche beter worden beschermd.

6. Niet langer uitkeren van immateriële schadevergoeding (IMS) bij de BPM.

Met ambtelijk JenV wordt bezien in hoeverre het mogelijk is de praktijk van het uitkeren van een IMS bij dit type zaken een halt toe te roepen. Een IMS wordt uitgekeerd als gevolg van de spanning en frustratie die het gevolg zou zijn van de lange duur van een procedure. Het is evenwel zeer de vraag of die vergoeding redelijk is wanneer belanghebbende niet op de hoogte is dat er namens hem wordt geprocedeerd.

afspraken over behandeling van gegevens'

Communicatie
Er wordt media-aandacht gegenereerd voor het plan van aanpak, waar u al een apart voorstel van communicatie voor heeft gehad. In het vervolgtraject blijft communicatie ook betrokken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

ma 27/3 9.15 - 9.45

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Verbruiksbelastingen\, Douane en Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Notitie evaluatie bijzondere regelingen autobelastingen

Datum
3 maart 2023

Notanummer
2023-0000074661

Bijlagen
1. rapport evaluatie bijzo
2. Aanbiedingsbrief evalu

Aanleiding

- SEO heeft vorig jaar een evaluatie uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van 41 bijzondere regelingen in de autobelastingen. Het gaat om 14 BPM-regelingen en 27 MRB-regelingen.
- Op 1 juli 2022 is de evaluatie naar de Kamer gestuurd. Hierbij is aangekondigd later met een inhoudelijke reactie te komen op de aanbevelingen van het rapport. Aan de hand van deze notitie en voorjaarsbesluitvorming kan een reactie worden opgesteld.
- In deze notitie treft u onze overwegingen aan bij de regelingen per categorie en ons advies ten aanzien van beëindigen dan wel versoberen van enkele regelingen via het BP 2024, via BNG of aan een volgend kabinet te laten. Afhankelijk van uw keuzes stellen wij een kamerbrief en wetgeving op.
- Tevens zijn de keuzes relevant voor de voorjaarsbesluitvorming; de nog openstaande kabinetsreacties op negatief geëvalueerde fiscale regelingen evaluaties liggen bij de vierhoeken op tafel. Dit staat geagendeerd voor de ambtelijke vierhoek van 21 maart. Uw eventuele reactie op deze nota zullen wij in de voorbereiding meenemen.

20.03.23

Bespreken

Beslipunt

Gaat u akkoord met de in deze nota opgenomen adviezen? Indien gewenst zijn wij graag bereid dit nader toe te lichten.

Kernpunten

- Het onderzoek van SEO geeft voldoende aanleiding om te overwegen enkele bijzondere regelingen af te schaffen dan wel aan te passen vanuit vereenvoudigings- of duurzaamheidsperspectief. SEO concludeert dat het vaak onmogelijk is doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen, de uitvoeringscomplexiteit van veel regelingen hoog is, en de noodzaak tot overheidsingrijpen vaak achterhaald is.
- SEO adviseert de volgende regelingen aan te passen:
  - die een publiek belang dienen (o.a. politie, ambulance, brandweer), door deze te vervangen door een verhoging van budgetten (of, waar nodig, een subsidieregeling) zodat hetzelfde doel wordt behaald terwijl de prikkel voor realisatie van milieudoelstellingen via de autobelastingen niet wordt verminderd;

(1) wel BP 2024
(2) uitvoering later afh. BD
(3) budgetten goed doorrek.

- die dienen ter stimulatie van ondernemerschap (bestelauto ondernemer), door deze te vervangen voor beleid dat hetzelfde doel behaalt zonder negatieve effecten voor het milieu. In de BPM wordt de bijzondere regeling voor bestelauto al in 2025 afgeschaft;
- die het rijden op gas stimuleren, door deze af te schaffen;
- voor het behoud van mobiel erfgoed (oldtimers), door deze toe te spitsen op specifieke modellen die tot mobiel erfgoed worden gerekend;
- die het beperkt gebruik van de weg faciliteren (zoals kampeerauto's), door deze anders vorm te geven door ze te belasten naar gebruik;
- die dienen ter bevordering van taxi's en OV, door ze af te schaffen of te vervangen voor beleid dat hetzelfde doel behaalt zonder negatieve effecten voor het milieu. Dit geldt alleen voor de MRB, in de BPM is de bijzondere regeling voor deze doelgroep al in 2020 afgeschaft.

- 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.
- Ondanks dat het afschaffen dan wel versoberen ook tot vereenvoudiging in de uitvoering kan leiden, zijn dit wel aanpassingen die mogelijk IV capaciteit zullen vragen. Binnen de keten Auto van de Belastingdienst zijn de mogelijkheden om IV-capaciteit vrij te maken voor nieuwe wijzigingen voor de korte termijn (2 à 3 jaar) beperkt. Daarom is niet op voorhand te zeggen op welke termijn wijzigingen doorgevoerd kunnen worden. Beleidsmatig ligt het voor de hand om de - af te schaffen/te versoberen - regelingen in 2024 of 2025 inwerking te laten treden. Er zal dus worden bezien of dat inpasbaar is.
- Formele uitspraken over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen voor de Belastingdienst zullen verlopen via een uitvoeringstoets. Afhankelijk van de uitkomst van de uitvoeringstoets kan besloten worden per wanneer bepaalde maatregelen ingevoerd kunnen worden. Hierover wordt u op een later moment geïnformeerd.
- Dit neemt niet weg dat wetgeving voor (een deel van) de af te schaffen of aan te passen regelingen in het Belastingplan 2024 mee zou kunnen lopen.

Advies

Onderstaand treft u ons advies onderverdeeld in de volgende categorieën:

A. Voorstel tot beëindigen dan wel versoberen via BP 2024, waarbij datum inwerkingtreding per maatregel afhankelijk is van uitvoerbaarheid en politieke afweging.
B. Afschaffen bij invoering BNG 20230 i.v.m. gebruik op de weg.
C. Behouden i.v.m. publiek en/of sociaal belang.

In de toelichting is per maatregel een uitgebreidere onderbouwing gegeven.

A. De regelingen **te beëindigen c.q. te versoberen en mee te nemen in het BP 2024 of juist expliciet later te bezien.** De daadwerkelijke inwerkingtredingsdatum is afhankelijk van een uitvoeringstoets**. Bent u hiermee akkoord?**

Uitzonderingen in de MRB in BP 2024 meenemen	*Gebruikers 2020*	*Beslag 2020 (mln)*	*Beslag 2023 (mln)*	*Opbrengst bij afschaffen/ versoberen (incl. gedragseffect)*	*Voorstel*
1. Nihiltarief OV-autobussen op LPG of aardgas[1]	<33	-	-	-	Beëindigen
2. Vrijstelling taxi	28.376	50,50	50	50	Beëindigen
3. Brandstoftoeslag nihil of verlaagd voor gas	82.747	78,2	70,9	35,45[2]	Beëindigen
4. Kwarttarief kampeerauto[3]*	122.935	334[4]	238,6[5]	40[6]	versoberen tot halftarief, dan wel beëindigen
5. Halftarief kampeerauto (bedrijfsmatige verhuur)*	996	1,8	1,8	1,8	beëindigen
6. Kwarttarief paardenvervoer*	2.954	1,4	1,4	1,4	versoberen tot halftarief, dan wel beëindigen
7. Vrijstelling lijkwagens	1.138	1,7	1,7	1,7	Beëindigen
8. Vrijstelling oldtimers (motorrijtuigen van 40 jaar en ouder')	199.118	74,8	99	9[7]	Versoberen: alleen auto's bouwjaar tot (bijvoorbeeld) 1988
9. Overgangsregeling oldtimers[8]	76.621	13	10	0	Loopt t/m 2027, stopt dan van rechtswege. Geen noodzaak aan te passen
Uitzonderingen in de BPM in BP 2024 meenemen					
10. Teruggaaf lijkwagens	36	0,4	0,4	0,4	Beëindigen
11. Teruggaaf geldtransport	<10	-	-	-	Beëindigen
Niet al meenemen in BP 2024					
12. Verlaagd tarief bestelbus ondernemer[9]	811.511	959	1.112	890[10]	Beëindigen, overlaten aan volgend kabinet

- Gegeven de financiële gevolgen zal er zeker weerstand van de betreffende groepen komen. I&W steunt i.v.m. BNG. Vanuit LNV zal er aandacht zijn voor aanpassing van de regeling voor paardenvervoer en vanuit EZK voor het aanpassen van regelingen die ondernemers raken zoals taxi's, lijkwagens, geldtransport.
- Enkele) gemiddelde effecten op microniveau op jaarbasis:
    - Voor taxi's, meestal rijdend op diesel, komt de MRB bij afschaffing van de vrijstelling bij een gemiddeld gewicht van 1400 kg uit op

---

[1] Nihiltarief OV-bussen is op basis van CBS-gegevens.

[2] Verwachting is dat opbrengst snel afneemt naar 0 bij afschaffing van deze nilhil/verlaagde toeslag door de veronderstelling dat men deels zal overstappen naar benzine.

[3] Maatregelen 4, 5, 6 tav kampeerauto en paardenvervoer zouden ook in categorie B kunnen vallen aangezien zij te maken hebben met gebruik van de weg.

[4] SEO is hier uitgegaan van alle kampeerauto's zonder schorsing. Het gerapporteerde budgettaire beslag in bijlage 9 van de Miljoenennota houdt wel rekening met schorsing. Bij schorsing wordt dan geen budgettair beslag berekend als gevolg van het kwart-tarief. Circa de helft van de gebruikers schorst de kampeerauto een deel van het jaar.

[5] In tegenstelling tot 2020 wordt hier rekening gehouden met het schorsen van kampeerwagens.

€ 1350 (inclusief opcenten Zeeland € 1650). Een emissieloos voertuig (EV) is op dit moment nog vrijgesteld. Bij een volledige MRB (v/a 2026) bij een gewicht van 1700 kg zou de MRB voor een EV uitkomen op € 705 (inclusief opcenten Zeeland € 1125).

- Voor een personenauto op schoon gas met nihil/verlaagde brandstoftoeslag neemt de MRB bij een gewicht van 1300 kg toe met ca €600 per jaar toe (inclusief opcenten Zeeland van € 1065 naar € 1590).
- Voor kampeerauto's bedraagt de MRB nu bij een gemiddeld gewicht van 2600 kg, meestal rijdend op diesel, € 690 (inclusief opcenten Zeeland € 880), bij versoberen tot een halftarief wordt dit verdubbeld. Hierbij is geen rekening gehouden met eventueel schorsen (wat nu in de helft van de gevallen wel al gebeurt). Gemiddeld schorst men ruim de helft van een jaar. In gevallen zullen de effecten daardoor aanzienlijk lager uitkomen, maar er zullen forse uitschieters zijn (zeer zware kampeerauto's en bij niet schorsen), waarbij de perceptie is te betalen terwijl men veel in buitenland rijdt.
- Bij een bestelauto van een ondernemer op diesel is de MRB met verlaagd tarief bij een gewicht van 1700 kg € 550 euro (een bestelauto heeft geen opcenten). Zonder verlaagd tarief wordt de MRB gelijk aan die van een personenauto van 1700 kg (maar blijft zonder opcenten) € 1705: €1150 hoger.

B. Wij adviseren de volgende MRB-regelingen - die samenhangen met het beperkt gebruik van de weg – **af te schaffen** bij invoering van BNG of bij invoering van de Vrachtwagenheffing:

Uitzonderingen in de MRB	*Gebruikers 2020*	*Beslag 2020 (mln)*	*Voorstel afschaffen*
1. Teruggaaf bedrijfsvoertuigenpark vrachtwagens	45	0,2	Vrachtwagenheffing
2. Gematigd tarief rijdende winkel	852	0,2	Vrachtwagenheffing
3. Vrijstelling keuringsritten met geschorst kenteken	67.405	0,1	BNG
4. Kwarttarief kermis- en circus	970	0,5	Vrachtwagenheffing

[6] Bij versoberen naar halftarief wordt een opbrengst van € 40 mln verwacht, bij beëindigen wordt een opbrengst van € 99 mln verwacht.

[7] Doordat versoberd wordt door het bouwjaar op een jaartal vast te zetten zal het oldtimer wagenpark niet langer elk jaar een nieuwe lichting auto's erbij krijgen. Hierdoor zal de opbrengst elk jaar komen uit dit cohort dat onder de oude regeling als oldtimer meegenomen zou worden maar onder de nieuwe regeling niet meer. Daarmee zal de opbrengst een oplopende reeks zijn. Hier wordt uitgaan van invoering per 2028 en jaartal van 1988 (2028 – 40 jaar).

[8] Bij versobering van de vrijstelling voor oldtimers zal de hiermee samenhangende overgangsregeling ook moeten vervallen. De opbrengst loopt af naar nul in 2028.

[9] De bpm-vrijstelling bestelauto ondernemer wordt per 1 januari 2025 afgeschaft. Eerder is een politieke keuze gemaakte om de voorgestelde mrb-dekkingsmaatregel in Belastingplan 2023 in te trekken omdat de bpm- en mrb-maatregelen tot hogere lasten voor ondernemers zouden leiden voor ondernemers met een bestelauto. Om die reden kan gekozen worden om de beslissing over de mrb-regeling voor bestelauto's van ondernemers aan een volgend kabinet te laten.

[10] Hierbij is uitgegaan van een gedragseffect van 20%.

5.	Kwarttarief werktuig of -plaats	413	0,2	Vrachtwagenheffing
6.	Vrijstelling wegenbouw	196	0,2	BNG
7.	Vrijstelling gebruik openbare weg over geringe afstand	288	0,3	BNG
8.	Tarief bedrijfsvoorraad / herstelbedrijf	32.008	13,7	BNG

C. Wij adviseren de volgende BPM- en MRB regelingen die een publiek - of sociaalmaatschappelijk belang dienen vooralsnog **te behouden**:

Uitzonderingen in de MRB	*Gebruikers 2020*	*Beslag 2020 (mln)*
1. Aftrek gewicht rolstoelinstallatie	2.100	0,1
2. Verlaagd tarief bestelauto ingericht voor gehandicapten	12.080	15,8
3. Vrijstelling ambulances	1.508	3,7
4. Vrijstelling dierenambulances	298	0,4
5. Vrijstelling voor defensie- en politiemotorrijtuigen	14.054	14,9
6. Vrijstelling brandweer	5.001	4,5
7. Vrijstelling reinigingsdiensten	3.551	1,4
8. Vrijstelling buitenlandse motorrijtuigen	73	-
9. Vrijstelling gecombineerd rail-wegvervoer	<10	-

Uitzonderingen in de BPM[11]	*Gebruikers 2020*	*Beslag 2020 (mln)*
10. Vrijstelling bijzondere kentekens	1111	11 mln
11. Vrijstelling militaire voertuigen	n.b.	n.b.
12. Vrijstelling bij invoer in specifieke omstandigheden	6688	13 mln
13. Teruggaaf politievoertuigen	814	10,6 mln
14. Teruggaaf brandweer	110	1,4 mln
15. Teruggaaf invalide voertuigen	<10	-
16. Teruggaaf ambulances	63	1,2 mln
17. Teruggaaf gevangenenvervoer	<10	-
18. Teruggaaf groepsrolstoelvervoer		1,2 mln
19. Teruggaaf dierenambulances	<10	-
20. Teruggaaf bestelauto's gehandicapten	304	4,1 mln

[11] Budgettair beslag bij bijzondere kentekens en invoer in specifieke omstandigheden staan niet in de evaluatie, hier is een eigen inschatting voor gemaakt.

Toelichting
Onderstaand treft u een uitgebreidere redenatie bij de belangrijkste regelingen. Hierbij is rekening gehouden met uw eerdere opmerkingen ten aanzien van afschaffen MRB paardenvervoer en kampeervervoer n.a.v. uw werkbezoek. Beide zien op gebruik van de weg en kunnen daardoor ook later bij invoering BNG of Vrachtwagenheffing afgeschaft worden (categorie B).

Categorie A. nu besluiten tot afschaffen dan wel versoberen.
Kwarttarief in de MRB voor paardenvervoer

- De regeling is bedoeld om voertuigen te compenseren vanwege beperkte gebruik van de weg. Volgens de onderzoekers staat de doelstelling hiervan op gespannen voet met de grondslag van de MRB, omdat de MRB om een belasting op bezit is. Bovendien is het een aanname dat deze voertuigen slechts beperkt gebruik van de weg maken, er wordt namelijk niet gecontroleerd of een voertuig beperkt wordt gebruikt. Soortgelijke conclusie heeft ook de Algemene Rekenkamer getrokken (rapport 2019).
- Gelet op het voorgaande is de regeling als niet doeltreffend geoordeeld.
- De huidige definitie om voor het kwarttarief bij paardenvervoer in aanmerking te komen is summier: *het motorrijtuig moet uitsluitend niet-beroepsmatig ten behoeve van de paardensport worden gebruikt.*
  De facto hoeft de belastingplichtige enkel een verklaring te overleggen waaruit dit blijkt.
- De Belastingdienst ontvangt regelmatig verzoeken van personen- en bestelauto's die niet geschikt (veilig en diervriendelijk) zijn voor het vervoeren van paarden. Ook is het gebruik van de regeling de afgelopen jaren fors toegenomen: van 1.898 gebruikers in 2018 tot 2.954 in 2020.
- Het lijkt erop dat een toenemend deel van de verzoeken slechts is gericht op het (onterecht) verkrijgen van het kwarttarief.
- Deze regeling is vanwege de ruime interpretatie van de voorwaarden moeilijk uitvoerbaar. Dit werkt misbruik in de hand, wat ook terug is te zien in de cijfers.

  Oplossingsrichtingen:
- Afschaffen van het kwarttarief voor paardenvervoer. Voor paardentransport zijn er specifieke voertuigen nodig, die doorgaans zwaar wegen. Zonder de vrijstelling betalen deze voertuigen, vanwege het zware gewicht, meer MRB. Tegelijkertijd stoten deze voertuigen ook relatief veel CO_2-uit. Het is een politieke keuze om het fiscaal nadeel te blijven corrigeren of juist te kiezen dat de milieuprikkels in de MRB ook van toepassing wordt voor deze groep voertuigen. Het afschaffen van de vrijstelling draagt ook bij aan de fiscale neutraliteit in de MRB.
- Een alternatief is om in de wet nader toe te lichten aan welke inrichtingseisen het motorrijtuig moet voldoen en wat onder paardensport wordt verstaan.
- Afschaffen van de regeling heeft de voorkeur in het kader van de eenvoud en uitvoerbaarheid.

Lagere tarieven in de MRB voor kampeerauto

- De regeling is bedoeld om voertuigen te compenseren vanwege beperkte gebruik van de weg. Volgens de onderzoekers staat de doelstelling hiervan op gespannen voet met de grondslag van de MRB, omdat de MRB om een belasting op bezit is. Bovendien is het een aanname dat deze voertuigen slechts beperkt gebruik van de weg maken, er wordt namelijk niet gecontroleerd of een voertuig beperkt wordt gebruikt. Soortgelijke conclusie heeft ook de Algemene Rekenkamer getrokken (rapport 2019).
- Gelet op het voorgaande is de regeling als niet doeltreffend geoordeeld.
- Kampeerauto's vallen uiteen in de categorieën 'af-fabriek' en 'ombouw'.
- De Belastingdienst signaleert en constateert bestelauto's die soms met veel kunst- en vliegwerk worden omgebouwd om aan de inrichtingseisen te voldoen. Er worden op internet zelfs kampeersets te huur aangeboden om het motorrijtuig (tijdelijk) aan de vereisten voor de RDW-keuring en de voorwaarden van de Belastingdienst te laten voldoen. Deze sets worden na keuring weer uit de bestelauto verwijderd. Dit is in strijd met de voorwaarden.
- Het beoordelen van de individueel omgebouwde kampeerauto is arbeidsintensief. Toezicht aan de voorkant, bij indiening van het verzoek, is van belang. Dit is merendeels een kantoortoetsing op basis van meegestuurde foto's van de auto.
- Als een auto eenmaal een kampeerautotarief heeft, krijgt de volgende houder automatisch het kampeerautotarief (art. 5aa UB MRB), zonder een nieuwe toetsing.
- Oneigenlijk gebruik van de regeling kan alleen worden vastgesteld als een motorrijtuig stilstaand wordt gecontroleerd en daarbij de inrichting kan worden beoordeeld.
- Daar komt ook bij dat meer dan de helft van de kampeerauto's (minimaal 1 keer) een deel van het jaar wordt geschorst, waardoor de MRB de facto lager uitvalt dan het geldende kwarttarief.

Oplossingsrichtingen:

- Gelet op dat meer dan de helft van de kampeerauto's door schorsing de facto een lagere MRB betaalt dan het geldende kwarttarief kan overwogen worden om het kwarttarief af te schaffen c.q. te versoberen (bijvoorbeeld halftarief).
- Een ander alternatief is om de definitie van de regeling te beperken tot de groep grote af-fabriek campers en daarmee de groep "ombouwer" uit te sluiten van de regeling.
- Bij deze regeling moet rekening worden gehouden met het hoge aantal gebruikers (122.935 in 2020). Als de regeling wordt afgeschaft of aangepast, leidt dit naar verwachting tot een tijdelijke verhoging van de druk op de capaciteit van CAP en de Belastingtelefoon. Veel belastingplichtigen zullen immers vragen hebben over de nieuwe situatie.
- Afschaffen van de regeling heeft de voorkeur in het kader van de eenvoud en uitvoerbaarheid.

Nihiltarief in de MRB voor OV-autobussen op LPG of aardgas en verlaagde brandstoftoeslag voor gas in de MRB

- In de MRB zijn *het nihiltarief in de MRB voor OV-autobussen op LPG of aardgas* alsmede *de verlaagde brandstoftoeslag voor gas* destijds in de wet opgenomen om het rijden op aardgas te stimuleren, terwijl het overheidsbeleid nu het gebruik hiervan juist probeert terug te dringen. Daarnaast zijn er nu meer CO_2-zuinigere of emissievrije alternatieven beschikbaar.
- Gelet op voornoemde is de doelstelling van deze regelingen achterhaald.
- Daarnaast kost de uitvoering van de regeling voor autobussen – in verhouding tot het aantal gebruikers - relatief veel capaciteit om vast te stellen of een autobus daadwerkelijk wordt ingezet in het openbaar vervoer.
- Afschaffen van de regeling heeft de voorkeur in het kader van de eenvoud en uitvoerbaarheid.

De BPM-teruggaafregeling voor geldtransportvoertuigen

- De regeling voor geldtransportvoertuigen is destijds in de BPM opgenomen omdat deze voertuigen binnen de huidige regels als personenauto worden aangemerkt doordat de laadruimte zitplaats biedt aan een bewaker.
- De aanvragers van de regeling betreffen private partijen. De regeling is daarmee de facto (net als de BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer) een ondernemersregeling voor geldtranssport.
- Voor de MRB geldt er geen uitzondering. Voor deze verschillende keuzes is geen onderbouwing gevonden.
- Ondanks dat het gaat om een zeer gering aantal aanvragen, legt de regeling verhoudingsgewijs een grote druk op de uitvoering waarvoor wel capaciteit moet worden vrijgemaakt (<10).
- De BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer wordt mede om milieuredenen afgeschaft. Een gemiddeld geldtransportvoertuig stoot – net als bestelauto's - veel CO_2 uit.
- Wij adviseren de uitzondering te schrappen en daarmee de BPM ook op deze groep van toepassing te laten zijn.

MRB-vrijstelling voor taxi's

- De MRB-vrijstelling voor taxi's heeft als doelstelling het OV te stimuleren. De maatregel is niet doeltreffend en doelmatigheid is moeilijk vast te stellen.
- Ontwikkelingen met deelfietsen/auto's en de toename van thuiswerken maken de regeling ook minder actueel.
- Volgens SEO zal het effect van de regeling op de reiskosten hoogstwaarschijnlijk zeer beperkt zijn. Dit blijkt uit een berekening waarin de stimulatie per reizigerskilometer is uitgedrukt. Met iets meer dan € 0,03 per kilometer is deze stimulatie relatief laag ten opzichte van het standaard kilometertarief van € 2,35.
- Ook laat volgens SEO het onderzoek van het Kennisinstituut Mobiliteit (2018) zien dat reizigers in het openbaar vervoer slechts beperkt reageren op prijsveranderingen.
- De regeling heeft mogelijk wel effect op het aanbod van taxi's en OV, maar dat is niet goed na te gaan.

- De BPM-teruggaaf voor taxi's en OV is per 1 januari 2020 afgeschaft. Een reden voor de afschaffing was om de taxibranche een prikkel te geven om over te stappen naar zuinigere voertuigen. Dit milieuargument is ook voor de MRB-regeling van toepassing.
- Als alternatief kan de regeling omgevormd worden naar een directe subsidie voor aanbieders. Dit kan ook het aanbod van taxi's en OV beïnvloeden, maar zorgt – net als de fiscale regeling – ervoor dat de prikkel om lichte en milieuvriendelijke voertuigen te gebruiken ook bestaat voor voertuigen die in de huidige situatie onder de regeling vallen.
- Daar komt nog bij dat ondernemers de MRB van de fiscale winst kunnen aftrekken.
- Voor de gebruikers van de regeling voor taxi's en OV geldt dat zij waarschijnlijk niet gemakkelijk hun bezit van voertuigen kunnen aanpassen.

MRB-vrijstelling lijkwagens en BPM-teruggaaf lijkwagens

- De gebruikers van de regelingen voor lijkwagens zijn ondernemers en vallen niet onder een overheidstaak of een semipublieke dienst.
- Voor de MRB geldt nog in het bijzonder dat deze voertuigen beperkt gebruik van de weg maken (overdag).
- De functie van deze regeling is dat uitvaarten tegen een lager budget kunnen plaatsvinden. Gelet op het feit dat de gebruikers van de regeling ondernemers zijn is het doel van deze regeling niet meer actueel.
- Daar komt nog bij dat ondernemers de MRB van de fiscale winst kunnen aftrekken.
- Een gemiddelde lijkwagen stoot – net als bestelauto's - veel CO_2 uit. De BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer wordt mede om milieuredenen afgeschaft.
- Gelet op voorgaande is het advies om de uitzonderingen in de BPM en MRB te beëindigen zodat de fiscale milieuprikkels ook op deze groep van toepassing wordt.

Oldtimersvrijstelling in de MRB en overgangsregeling in de MRB

- De oldtimerregeling in de MRB (voor auto's van 40 jaar en ouder) is oorspronkelijk ingevoerd vanwege beperkt gebruik van de weg door deze groep, maar is in de loop van de tijd veranderd naar behoud van mobiel erfgoed. De regeling heeft geen duidelijkere doelstelling.
- Volgens onderzoekers is het verwachte neveneffect van de regelingen een toename in het gebruik van oude voertuigen die relatief vervuilend zijn.
- Ook wordt het gebruik van deze voertuigen niet gemonitord en is daarom niet goed te achterhalen of het oorspronkelijke doel wordt behaald.
- Het afschaffen van deze regelingen heeft volgens SEO geen negatief effect op het behoud van mobiel erfgoed behalve dat de kosten hiervan zullen stijgen.
- Het afschaffen van de vrijstelling heeft tot gevolg dat houders van een oldtimer MRB gaan betalen. Een deel van de oldtimers krijgt naast de reguliere MRB ook te maken met de fijnstoftoeslag in de MRB. Het gaat om de houders van een personen- of bestelauto die op diesel rijdt en die een fijnstofuitstoot heeft van meer dan 5 milligram per kilometer. Van veel oldtimers is de fijnstofuitstoot niet geregistreerd in het

kentekenregister. In dat geval wordt, behoudens tegenbewijs, de fijnstoftoeslag meegerekend in het tarief.

- Overigens hoeft op dit moment een motorrijtuig niet over een (functionerende) kilometerteller te beschikken. Bij de introductie van BNG zal moeten worden bepaald hoe we hiermee omgaan. De verplichting tot een functionerende kilometerteller zal bij het overgrote deel van de motorrijtuigen geen problemen opleveren. Voor een deel van de motorrijtuigen ligt dit anders. In het bijzonder voor oudere motorrijtuigen zonder kilometerteller die tot het mobiel erfgoed worden gerekend kan het inbouwen van een voorziening om de kilometerstand vast te leggen op praktische maar ook meer principiële bezwaren stuiten. Dit is dan ook de reden voor het advies om de vrijstelling voor oldtimers, ondanks dat ze beperkt gebruik maken van de openbare weg, niet af te schaffen maar te versoberen tot een vrijstelling voor auto's met een bouwjaar tot bijvoorbeeld 1988 (bouwjaar nader te bepalen afhankelijk wanneer deze maatregel inwerking kan treden). Daarmee wordt deze groep ontzien en tegelijkertijd voorkomen dat er (na 2030) nieuwe oldtimers de regeling instromen waarbij de kilometerteller wel aanwezig is en functioneert.
- De huidige overgangsregeling voor oldtimers zal eind 2027 vanzelf aflopen. Op dat moment zijn alle motorrijtuigen die bij invoering van de nieuwe wetgeving voor oldtimers 25 jaar oud waren minstens 40 jaar oud. Hiermee eindigt de overgangsregeling voor oldtimers. Indien wordt gekozen om de oldtimervrijstelling vóór 2028 te beëindigen, dan is het advies om ook de overgangsregeling af te schaffen.

Verlaagd tarief in de MRB bestelauto ondernemer

- Het doel van de regelingen voor de bestelauto ondernemer is het stimuleren van ondernemerschap.
- Het budgettaire beslag van de regelingen voor bestelauto ondernemer is hoog (€ 959 mln in 2020) terwijl deze voertuigen substantieel bijdragen aan de totale emissie door het wegverkeer.
- In de evaluatie wordt opgemerkt dat de afgelopen jaren de stijging van het totale budgettair beslag van bijzondere regelingen voor de BPM vrijwel geheel (ca. 99 procent) was te verklaren door de BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer. De stijging van het budgettair beslag van bijzondere regelingen voor de MRB was voor het grootste gedeelte (ca. 70 procent) te verklaren door de MRB-tariefreductie bestelauto ondernemer.
- Daar komt nog bij dat ondernemers de MRB van de fiscale winst kunnen aftrekken. Ook worden over bestelauto's geen provinciale opcenten geheven. Een gemiddelde bestelauto ondernemer betaalt nu ca. € 45 MRB per maand. Een vergelijkbare diesel bestelauto particulier betaalt ca. € 140 per maand.
- In de evaluatie wordt aanbevolen om de regelingen die dienen ter stimulatie van ondernemerschap te vervangen door beleid dat hetzelfde doel behaalt zonder negatieve effecten voor het milieu.
- De BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer wordt al per 1 januari 2025 afgeschaft. Eerder is een politieke keuze gemaakte om de voorgestelde MRB-dekkingsmaatregel in Belastingplan 2023 in te trekken omdat de BPM- en MRB-maatregelen tot hogere lasten voor ondernemers zouden leiden voor ondernemers met een bestelauto.

- Om die reden kan gekozen worden om de beslissing over de MRB-regeling voor bestelauto's van ondernemers mee te laten lopen in de voorjaarsbesluitvorming of aan volgend kabinet te laten.

Categorie B. beëindigen MRB-regelingen in relatie tot de tariefstructuur van BNG

- Binnen BNG staan uitzonderingen in principe niet ter discussie. Wel is in de Kamerbrief van 1 juli 2022 aangekondigd dat nader wordt onderzocht of de uitzonderingen nog logisch zijn bij een systeem dat is gebaseerd op gereden kilometers. Uitzonderingen in de huidige wetgeving die het gevolg zijn van de wens om rekening te houden met het beperkt gebruik van de bewuste voertuigen, kunnen in principe komen te vervallen. Als de MRB wordt gebaseerd op het gereden kilometers dan wordt automatisch rekening gehouden met het (beperkt) gebruik van de weg.
- Van belang is dat een aantal categorieën voertuigen die vaak zwaar zijn: rijdende winkels, kermis- en circusvoertuigen en rijdende werktuigen en bouwplaatsen. In het BnG-traject is de principekeuze gemaakt tarieven te gaan differentiëren naar gewicht, conform de huidige MRB. Het afschaffen van deze bijzondere regelingen voor deze voertuigen ertoe leiden dat zij onder de systematiek van BnG toch zwaarder worden belast
- Afhankelijk van de vormgeving van de BNG zouden de volgende voertuigen vanwege het zware gewicht eventueel onder de Vrachtwagenheffing kunnen vallen:
  - Rijdende winkel
  - Kermis- en circus
  - Werktuig of werkplaats
- Voor de BNG blijven dan alleen regelingen over die vanwege praktische redenen zijn uitgezonderd.

Categorie C. Regelingen vooralsnog behouden die een publiek- of sociaalmaatschappelijk belang dienen:

- Het doel van de regelingen die een publiek belang dienen is dat de gebruikers een (semi)publieke taak kunnen dienen tegen lagere kosten, omdat bij aanschaf en houderschap geen BPM respectievelijk MRB verschuldigd is. Dit doel is nog actueel, aangezien de publieke functie van deze gebruikers over de afgelopen jaren niet sterk is veranderd. Ook zijn de gebruikers beperkt in omvang.
- De regelingen die een sociaalmaatschappelijk belang dienen hebben als doel het compenseren van de hogere kosten van een zwaarder voertuig vanwege een rolstoelinstallatie, of vanwege de benodigde ruimte voor een rolstoel. Ook dit doel is actueel.
- In tegenstelling tot het SEO-advies adviseren wij voornoemde regelingen **niet** om te zetten naar een subsidie of een verhoging van budgetten bij betreffende instanties omdat:
  - De voertuigen dermate specifiek zijn dat het omzetten naar subsidie of hogere budgetten geen significante extra CO_2-reductie zal opleveren. Daar komt nog bij dat de EV-markt voor de specifieke voertuigen nog in de beginfase zit.
  - Het lastig is om de jaarlijkse kosten van de publieke instanties vooraf goed in te schatten: vaststellen hoeveel en welk type voertuigen voor betreffende periode nodig zijn, en wat deze wagens dan zullen kosten. Dat maakt overheveling naar

budgetten aan de uitgavenkant een ingewikkelde operatie met onvermijdelijke herverdelingseffecten.
- De uitvoeringskosten bij een eventuele omzetting naar subsidie zullen naar verwachting hoger liggen dan de uitvoeringskosten bij deze fiscale regeling. De kennis inzake de inrichtingseisen van een voertuig is immers al aanwezig bij de Belastingdienst. Bij het omzetten naar een niet-fiscale subsidie zal een andere uitvoeringsorganisatie of een lagere overheid (gemeente) belast worden met de taak waarbij ook medewerkers met de benodigde kennis en expertise moet worden opgericht.

Uitvoeringsaspecten

- De komende jaren zullen binnen het middel Auto verschillende nieuwe maatregelen worden ingevoerd. Zo wordt de BPM-vrijstelling voor bestelauto ondernemer per 2025 afgeschaft. De grootse verandering is de beoogde introductie van BNG. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat BNG in 2030 wordt ingevoerd. Daarnaast gaan vrachtauto's met een toegestane maximum massa ≥ 3.500 kg op de Nederlandse (snel)wegen naar verwachting in de loop van 2026 een heffing per kilometer betalen met de invoering van de nieuwe vrachtwagenheffing. De invoering van nieuwe maatregelen hebben eveneens betrekking op de uitvoering van de bijzondere regelingen en kunnen zodoende van invloed zijn op het gewenste tijdspad voor de afschaffing of omzetting in ander beleid van deze regelingen.
- De afschaffing van een aantal bijzondere regelingen zou plaats kunnen vinden bij de invoering van de vrachtwagenheffing. Het gaat om de volgende regelingen in de MRB: (1) het gematigd tarief rijdende winkel, (2) het kwarttarief kermis en circusvoertuigen en (3) het kwarttarief werktuig of werkplaats en (4) de teruggaaf bedrijfsvoertuigenpark vrachtauto's. Door deze motorrijtuigen in de vrachtwagenheffing te betrekken wordt voorkomen dat de belastingplichtigen worden geconfronteerd met een aanzienlijke verhoging van de belastingdruk vanwege het hoge gewicht van deze motorrijtuigen als de bijzondere regeling wordt afgeschaft.
- Daarnaast kent de MRB verschillende regelingen die zijn ingesteld vanwege het beperkte gebruik van de weg van bepaalde motorrijtuigen. Deze regelingen verliezen hun relevantie bij de invoering van BNG. Indien ervoor wordt gekozen om deze regelingen voorafgaand aan de invoering van BNG aan te passen, dient wel rekening te worden gehouden met een tijdelijke verhoging van de druk op de capaciteit bij de Belastingdienst en bij de Belastingtelefoon (Auto) vanwege vragen van belastingplichtigen. Hoe meer gebruikers een regeling kent, hoe groter de impact zal zijn op Belastingdienst en de Belastingtelefoon (Auto) zal zijn.
- Voor de afschaffing dan wel versobering van de maatregelen zal een Uitvoeringstoets plaatsvinden. Na de Uitvoeringstoets zal bekeken moeten worden welke regeling op welke datum kan worden afgeschaft dan wel versobert. Hierbij moet rekening worden gehouden met de overvolle IV-portfolio door o.a. reeds geplande nieuwe wetgeving, onderhoud en modernisering. Het kan dus voorkomen dat een regeling afgeschaft wordt op een natuurlijk moment, zoals het invoeren van de BNG of de vrachtwagenheffing of dat een invoeringsdatum verder in de toekomst

ligt. Dit weerhoudt echter niet dat de regelingen mee kunnen lopen met het Belastingplan2024, Eindejaarsbesluit2024 en/of Eindejaarsregeling2024.

Politiek/bestuurlijke context
De evaluatie is in zomer 2022 aan de kamer gestuurd waarbij is toegezegd de inhoudelijke reactie in najaar 2022 te sturen, dit is tot op heden niet gebeurd. Dit komt onder andere doordat de inhoudelijke afwegingen samenhangt met andere trajecten zoals de invoering van Betalen naar Gebruik en het traject vereenvoudiging fiscale regelingen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

To: Persoonsgegevens
Cc:

Persoonsgegevens

From: Persoonsgegevens
Sent: Mon 3/6/2023 7:03:11 PM
Subject: Startgesprek klimaatadvisering MK&E woensdag 1400
Received: Mon 3/6/2023 7:03:23 PM

Notitie BWO 83 startgesprek klimaatbesluitvorming.docx
Bijlage 1 agenda BWO 8 maart.docx
Bijlage 2 inventarisatie maatregelen normeren en beprijzen en klimaatfonds.pptx

Ha Sigrid en Marnix,
Voor het startgesprek woensdag over de klimaatbesluitvorming met MK&E bijgevoegd de advisering.
We hebben de tas niet gehaald maar dit geeft net wat meer leestijd.
Bij vragen; weet ons te vinden.
Fijne avond en met groeten,
rsoonsgegevens

Agenda BWO 8 maart: startgesprek klimaatbesluitvorming (MK&E/MFIN/stasFB)

Agendapunten

1. Procesafspraken BWO's met vakministers:
   - Opzet BWO's
   - Rol StasFB
2. Afspreken budgettaire kaders voor BWO's
3. Overzicht plannen klimaatfonds en opties beprijzen en normeren

Toelichting

1. Procesafspraken BWO's met vakministers

Na bespreking in de MCKE van 14 maart zullen BWO's plaatsvinden met verantwoordelijk sectorbewindspersonen. Sectorbewindspersonen zullen daar zelf een voorstel voor een maatregelenpakket op tafel leggen; uitgangspunt is IBO-Klimaat en het Meerjarenprogramma 2024 Klimaatfonds. SFIN zal bij alle klimaatgerelateerde BWO's aanwezig zijn.

Bespreekpunten:

- *Wat zijn aandachtspunten bij de verschillende sectoren en*
- *Hoe gaan we om met voorstellen die niet aan de doelstellingen van klimaatambitie en/of begrotingsregels voldoen?*
- *Welke afspraken kunnen we maken t.b.v. een goede voorbereiding?*

Bijlage 1 – Stukken MCKE 14 maart met overzicht maatregelen en voorgesteld proces

2. Budgettaire kaders BWO's

Dit voorjaar vindt besluitvorming plaats over lasten, maar ook over extra uitgaven t.b.v. klimaatmaatregelen – bijvoorbeeld door het MJP2024. Naar verwachting zullen andere departementen zelf maatregelen aandragen die leiden tot extra budgettaire uitgaven. Ook kunnen sommige voorgestelde maatregelen leiden tot budgettaire derving (door grondslagerosie).

Bespreekpunten:

- *Wat zijn de relevante budgettaire kaders en afspraken?*
- *Wat zijn hierbij belangrijke aandachtspunten?*

Bijlage 2 – Notitie FIN: Toelichting begrotingsregels

Bijlage 2 – notitie FIN - toelichting op begrotingsregels

Lastenkant klimaatbesluitvorming

Het uitgangspunt bij de besluitvorming over de klimaatlasten is dat de begrotingsregels worden gehanteerd zoals vastgelegd in de startnota. Dat betekent:

1. Scheiding van inkomsten en uitgaven: inkomsten als gevolg van beprijzingsmaatregelen kunnen niet worden ingezet voor extra uitgaven. Deze middelen kunnen worden ingezet voor lastenverlichting elders, of om lastenrelevante dervingen te dekken.
2. Eventuele lastenrelevante dervingen gedurende de rit dienen gecompenseerd te worden met lastenverzwaring elders en vice versa: als maatregelen leiden tot grondslagerosie moet dit worden gecompenseerd.
3. Inkomstenmaatregelen die ingaan na de kabinetsperiode: Mochten er toch nieuwe maatregelen worden genomen met een budgettair effect aan de inkomstenkant buiten de kabinetsperiode, dan dient een derving buiten de kabinetsperiode gedekt te worden met een lastenverzwaring elders, zowel op jaarbasis als structureel.

In de basis wordt er bij grondslagerosie altijd eerst gekeken naar dekking in hetzelfde domein. Dat laatste is echter geen wetmatigheid. Er kan prima gekozen worden voor een andere dekking, dat vraagt dan politieke weging. De lastenderving als gevolg van grondslagerosies is niet evenredig over de sectoren verdeeld, en lastenverlichting/verzwaring is niet per se het meest doelmatig binnen het klimaatdomein. Het is daarom niet de bedoeling dat inkomsten uit beprijzing in een sector in de bilateralen worden toegezegd als lastenverlichting aan dezelfde sector. Deze inkomsten dienen beschikbaar te blijven voor de bredere klimaat- en lastenbesluitvorming.

Uitgavenkant klimaatbesluitvorming/klimaatfonds

De onderstaande uitgangspunten worden gehanteerd bij de uitgaven uit het klimaatfonds. Deze uitgangspunten zijn ook eerder afgestemd met MKE.

1. Er vindt geen besluitvorming plaats over uitgaven uit het klimaatfonds als er geen overeenstemming is over beprijzen en normeren. Hierover wordt integraal besloten.
2. Er worden bijsturingsmogelijkheden ingebouwd zodat tussentijds gestuurd kan worden op doelmatigheid en doeltreffendheid.
3. De zgn. perceelgrenzen uit het coalitieakkoord zijn leidend. Er wordt niet afgeweken van het maximale budget dat beschikbaar is per perceel.
4. Deelprogramma's dienen goed onderbouwd te zijn op doelmatigheid en doeltreffendheid.
5. Uitgaven uit het klimaatfonds moeten voldoen aan de bestedingsdoelen en randvoorwaarden uit het coalitieakkoord en de instellingswet van het klimaatfonds (zoals beschreven in artikel 2 en 3 van de instellingswet en de bijbehorende Memorie van Toelichting). Bv. dat de besteding doelmatig- en doeltreffend moeten zijn en conform vooraf afgesproken beleidsdoelen. De Algemene Rekenkamer zal in haar rol ook toetsen of de middelen conform deze doelen en randvoorwaarden worden besteed.

Inventarisatie beleidsopties aanvullende klimaatbesluitvorming en voorstellen klimaatfonds

Mobiliteit

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln t/m 2030)
Verhogen jaarverplichting brandstof met 50 PJ voor wegverkeer	3,7	0
Invoeren verbod fossiele zakelijke auto 2025 (segmenten A t/m E)	1,7	-1126
Bpm fossiele personenauto's verhogen naar het oude niveau 2010 (tarief verdubbelen t.o.v. nu)		
Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones alle modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2030[2]	0,4	0
Aanscherping Betalen naar Gebruik: Verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen en onderzoeken of BNG eerder kan worden ingevoerd (extra potentieel ten opzichte van pakket is 0,5 Mton)	0,2	1200
Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer	0,8	0
Verhogen tarief Vrachtwagenheffing naar 30 ct/km plus uitbreiding alle wegen	0,4	750
Beperken onbelaste reiskostenvergoeding €0,12	0,2	995
Invoeren verplicht duurzaam inkopen voor (mede)overheden	0,1	-17
Sturen op uitstoot via **emissielabel binnenvaart** (label B)	0,5	0
Verhogen vliegbelasting variant B (€26,43 < 2500 km; €52,8 <6000 km; €79,29> 6000 km)	Mondiaal (0,7)	232
Stimulering productie en opschaling duurzame vliegtuigbrandstoffen	0	-112
	5,6	**+1802**

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	Uitgaven Rijk (mln t/m 2030
Laadinfrastructuur voor wegvervoer	-315
Laadinfrastructuur voor bouw	-120
Laadinfrastructuur scheepvaart (walstroom)	-40
Vergassing (waaronder routes voor de productie van vloeibare brandstoffen)	-325 (reservering 300)
Diverse voorstellen gericht op productie en import waterstof:	> - 7 miljard (inclusief reserveringen)

Gebouwde Omgeving

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Uitfaseren slechte energielabels Utiliteitsbouw	0,7	-23
Energieprestatie-eisen voor gebouwen met industriefunctie	0,5	0
Introductie per 2025 van norm koopwoning bij transactiemoment (binnen 2 jaar isoleren tot de standaard).	0,3	0
Aanscherping normering huurwoningen: * Uitfasering label E, F en G per 2028 * Uitfasering label D per 2030 * Uitfasering label C per 2033 * alle huurwoningen geïsoleerd tot de standaard per 2035	0,1	0
Introductie ZEB-norm alle woningen 2050	0,0	0
Verbeteren informatievoorziening financieringsopties verduurzaming, inclusief verplicht onderdeel hypotheekgesprek	Randvoorwaarde	0
Effect energiebelastingmaatregelen (zie ook overstijgend)	1,0	
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie ook overstijgend)	0,8	
Totaal	**2,3**	**-23**

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Nationaal isolatieprogramma		-962 (reservering 1982)
Plan van aanpak VvE's – activering & ontzorging		-85
Subsidie maatschappelijk vastgoed		-2162
Subsidie rijksvastgoed		-364
Ondersteuning maatschappelijk vastgoed		-128
Subsidie warmtenetten		400 (reservering 1000)
Subsidie warmtepompen		462 (reservering 424)
Groen gas: - Expertise organisatie haalbaarheidsstudies - investeringssubsidie stimulering vergassing 1e en 2e fase demonstratieprojecten		325 (reservering 300

Landbouw

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Introductie GVE-norm van 1,7 GVE/hectare voor rundvee	3	0
Productierechten uitbreiden naar vleesvarkens, geiten en schapen	1	0
Productierechten en fosfaatrechten bij transactiemoment met 30% afromen		
Productierechten en fosfaatrechten bij transactiemoment met 30%		0
Introductie fiscale heffing aan de marge emissies veehouderij/akkerbouw	1,5	0
Normering additieven + veevoer (i.c.m. BBT)	0,8	0
Introductie fiscale heffing aan de marge glastuinbouw - restemissiedoel 4 Mton in 2030 (in basispad 4,5 Mton)	0,5	0
Normering methaanslip alle wkk's	0,1	0
Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)	0,2	
Invoeren normen plantaardige eiwitten supermarkten en fastfoodketens	Mondiaal	-5
Invoeren consumptiebelasting zuivel	Mondiaal	290
Invoeren consumptiebelasting vlees	Mondiaal	900
Invoeren normen tegen voedselverspilling	Mondiaal	-4
Totaal	**5,7**	**0**

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
EG-regeling (KF)	PM	-112
Transitiefonds	PM	PM

Industrie

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030: * Tarief verhogen naar 250 euro/ton 2030 * Dispensatierechten met 5 Mton omlaag * Wettelijk vastleggen: dispensatierechten inleveren bij maatwerkafspraak * Bij uitwerking aanscherping CO2-heffing onderzoeken of AVI's strenger reductiedoel moeten krijgen en hoe vermindering afvalverbranding kan worden beloond onder de heffing.	5	0
Afschaffen vrijstelling in kolenbelasting voor duaal verbruik en vrijstelling in energiebelasting voor non-energetisch verbruik van aardgas (per 2028)		85
Verlengen CO2-industrie t/m 2040 - dispensatierechten naar nul in 2038	0	0
Invoeren bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar koolstofdoel chemie3	1,2	0
Afbouwen accijnsvrijstelling minerale olieën 2035	0	0
Climate Urgency Office (knelpunten G14 oplossen verguningverlening etc.)	Randvoorwaarde	0
Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)	*0,4*	
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie overstijgend)	*0,3*	
	5,4	**+85**

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Maatwerkafspraken - Uitvoeringskosten maatwerkafspraken (KF) - NIKI (KF) - Evt. Maatwersubsidies		-66 - 1750 reservering -750
VEKI		-725
Diverse voorstellen gericht op productie en import waterstof		> - 7 miljard (inclusief reserveringen)
Diverse voorstellen gericht op ontwikkeling waterstofnetwerk en versnelling vergunningsverlening		175 + 84 (125 reservering)

Elektriciteit

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Normering elektriciteitssector richting klimaatneutraal 2035, onderzoek + keuze opties: i) normeren van de ombouw naar waterstofklaar; ii) handelssysteem met uitstootnorm; iii) bijmengverplichting van CO2-vrije energiedragers iv) verplichting tot inzet van BECCS.	1	0
Uitbreiden verplichtingen zon op daken bij semipublieke gebouwen, utiliteitsbouw en parkeerterreinen	0,5	0
Programma piekverlaging energievraag Gebouwde omgeving	0,5	0
Zonneparken en energieopslag binnen windparken op zee (3GW)	0,45	-400
Invoeren verplichting batterijen voor nieuwe grootschalig zonneparken (beginnen met 1GW)	0,35	-85
Oplossen knelpunten elektriciteitsnet en verzoek tot onderzoek flexibilisering elektriciteitsnet door ACM	Randvoorwaarde	-84
Onderzoek uitbreiding beschikbaarheid CCS		0 (-60 cumulatief)
Totaal	**2,2**	**-569**

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
CO2-vrije gascentrales	0	- 400
Diverse voorstellen gericht op productie en import waterstof	0	> - 7 miljard (inclusief reserveringen)
Diverse voorstellen gericht op kernenergie - Bedrijfsduur-verlenging Borssele (KF) - Nieuwbouw kerncentrales (KF) - Kennisinfra (KF) - Uitvoeringslasten (KF)	0	- 254

Circulaire Economie

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030 m.b.t. AVI's: * Bij uitwerking aanscherping CO2-heffing onderzoeken of AVI's strenger reductiedoel moeten krijgen en hoe vermindering afvalverbranding kan worden beloond onder de heffing.	PM	0
Invoeren bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar koolstofdoel chemie3	1,2	0
Invoeren **normen biobased bouwmaterialen**	0,5	-99
Invoeren **normen bouw- en sloopafval**	0,45	0
Subpakket **bewustwording en gedrag**	0	
Totaal	**PM**	**-99**

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)

Indicatief Reductiedoel: 2 - 4 Mton

NB: Maatregelen gericht op de circulaire economie leveren veelal een bijdrage aan afname emissies op mondiaal niveau (scope 3). Een deel van de reductie zal in Nederland plaatsvinden en wordt met name in de industrie gerealiseerd.

Sectoroverstijgend

Aanvullende opties:

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Verhogen energiebelasting aardgas: Tarief 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 70/m3 (totale aardgasprijs gemiddeld 1,50 euro/m3) Tarief 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 66 cent/m3 Tarief 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 53 cent/m3 Tarief 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 8 cent/m3	1,6	643
Verlaging energiebelasting elektriciteit: Tarief 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh Tarief 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh Tarief 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh Tarief 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 0,3 cent/kWh		
Beter naleven energiebesparingsplicht en verhogen naar 10 jaar (zie Industrie en GO)	1,0	
Subpakket **bewustwording en gedrag (zie CE)**	Randvoorwaarde	
Verbetering naleving klimaatregelgeving, met algemene reservering handhavingskosten pakket		-100
Inzet extra **vakmensen via (om)scholing en bijscholing**		-5
Alle brandstoffen onder het EU ETS2 brengen (opt-in) Alle brandstoffen onder het EU ETS2 brengen (opt-in)		

Klimaatfonds MJP 2024

Maatregelen	CO_2 Mton*	Uitgaven Rijk (mln euro cum. 2030)
Extra **vakmensen**		30
Diverse voorstellen gericht op **productie en import waterstof**		> - 7 miljard (inclusief reserveringen)
Diverse voorstellen gericht op ontwikkeling **waterstofnetwerk** en versnelling **vergunningsverlening**		175 + 84 (125 reservering)

Vervolgproces

- 14 maart MCKE bespreking startpunt maatregelenpakket
- 15 – 26 maart verschillende BWO’s met sectorministers
- 27 – 31 maart Coalitieoverleg
- 4 april MCKE voorstel maatregelenpakket klimaat
- 21 april – Besluit MR voorjaarsnota

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Startgesprek klimaatbesluitvorming

Datum
6 maart 2023

Notanummer
2023-0000067267

Bijlagen
1. Agenda BWO
2. Inventarisatie maatregelen normeren en beprijzen en klimaatfonds

Aanleiding

Aanstaande woensdag 8 maart (14u-14u30) heeft u (MFIN en SFIN) een startgesprek met MK&E als voorbereiding op de aankomende klimaatbesluitvorming. Hierbij ontvangt u de voorbereiding op dit gesprek en een overzicht van de plannen voor het klimaatfonds en de opties voor beprijzen en normeren.

Bijgevoegd vindt u de agenda voor het overleg, en een inventarisatie van beleidsopties voor addionele beprijzing/normering en maatregelen die positief zijn voor het klimaatfonds.

Geadviseerde inbreng

Op de agenda voor dit overleg staan de volgende zaken:
1. Procesafspraken BWO's met vakministers
2. Afspreken budgettaire kaders voor BWO's
3. Overzicht plannen klimaatfonds en opties beprijzen en normeren

1. <u>Procesafspraken BWO's met vakministers</u>
   - O.i. zal een eindgesprek nodig zijn voor de klimaatbesluitvorming, met in ieder geval uzelf (MFIN en SFIN), MK&E en de MP. Dit gesprek staat vooralsnog niet in de planning. Wij adviseren MK&E te vragen hoe hij hier tegenaan kijkt.
   - MK&E wil aan de vakministers vragen wat hun narratief wordt voor hun sectoren en hoe zij de invulling van de sectordoelen voor zich zien.
   - U kunt MK&E vragen hoe hij de BWO's verder concreet vorm wil geven, en welke uitkomsten hij daarin beoogt te halen. U kunt hierbij markeren dat het van belang is dat aan de voorkant duidelijk is naar welk product wordt toegewerkt en dat integrale besluitvorming plaatsvindt. U kunt voorts benoemen dat er eerst binnen het kabinet overeenstemming moet zijn, voordat afspraken met coalitiewoordvoerders kunnen worden gemaakt.
   - U kunt aangeven dat u (SFIN) bij de BWO's zit in uw rol vanuit de fiscaliteit, maar ook om de naleving van budgettaire regels te bewaken.
   - U kunt tot slot aandacht vragen voor de timing van de geplande BWO's over de glastuinbouw (op 10 en 14 maart): het is niet wenselijk om voorafgaand aan de bredere klimaatbesluitvorming tijdens het BWO van 10 maart een aparte afspraak te maken over de glastuinbouw. Dat loopt

niet goed samen met de rest van het proces en het idee van integraal besluiten. Vanwege de interactie tussen maatregelen is deze integraliteit bij klimaat van extra belang. Daarom verzoek om glastuinbouw ook te agenderen bij het klimaat-BWO over landbouw.

2. Afspreken budgettaire kaders voor BWO's
   - Eerder hebben wij met u de budgettaire spelregels besproken voor de BWO's (zie toelichting). Wij hebben deze gedeeld met EZK. Er is echter nog geen overeenstemming dat deze als strikte kaders zullen dienen.
   - Wij adviseren u om duidelijk aan te geven dat deze spelregels volgen uit de startnota, en dat u daarover niet gaat onderhandelen aan de start van de voorjaarbesluitvorming. De budgettaire regels zijn dan ook geen 'voorstel' van Financiën, maar de geldende praktijk. Wij adviseren u met MK&E expliciet af te spreken dat deze ook gelden voor de klimaat BWO's.
   - Ook vanuit het proces bezien adviseren wij vast te houden aan de budgettaire kaders:
     - Dit om te voorkomen dat de optelsom van de uitkomsten van de BWO's uitkomt op een grote intensivering, wat gezien de bestaande dekkingsopgave zeer lastig in te passen zou zijn.
     - De scheiding inkomsten/uitgaven is noodzakelijk om te voorkomen dat de uitkomst van de BWO's neerkomt op een per saldo (verdere) lastenverzwaring dan eerder afgesproken.
     - De regel over grondslagerosie is noodzakelijk omdat het bij de maatregelen die in beeld zijn gaat om een zeer groot bedrag (8 à 9 miljard in de mobiliteit). Bovendien zou dit de deur openzetten voor andere vakdepartementen. Wij adviseren u daarom aan te geven dat u geen ruimte ziet om af te wijken van de praktijk zoals afgesproken bij startnota.
     - Dekking na de kabinetsperiode is nodig om te voorkomen dat er een budgettaire opgave wordt doorgeschoven (wat ook te zien zou zijn in de volgende lange termijnraming van het CPB).
   - Eventueel zou het klimaatfonds enige budgettaire ruimte kunnen bieden voor de BWO's. Keuzes in het klimaatfonds kunnen anders gewogen worden indien de bredere besluitvorming over normeren en beprijzen daar aanleiding toe geeft. Hierbij is er mogelijk wel een spanning met de in de instellingswet opgenomen eis dat voorstellen beoordeeld worden op doelmatigheid. U kunt aangeven dat Financiën samen met fondsbeheer kan kijken wat er mogelijk is binnen de ruimte die de instellingswet biedt.

Toelichting

Planning

- Naast dit startgesprek heeft MKE op dinsdag 7 maart een gesprek met de MP. Hij zal hierover tijdens het startgesprek een terugkoppeling geven.
- Het IBO Klimaat wordt naar verwachting op 13 maart opgeleverd en vormt samen met de bestedingsvoorstellen voor het Klimaatfonds (inmiddels beoordeeld door PBL), het startpunt van de klimaatbesluitvorming over een aanvullend klimaatpakket. Dit zal tijdens de MKCE van dinsdag 14 maart kort worden toegelicht.
- Voor de twee weken tussen 13 en 26 maart worden op dit moment BWO's ingepland. MKE is voornemens om per deelsector een apart BWO te

organiseren, waarin de voorstellen van het Klimaatfonds, het IBO-pakket en de eigen voorstellen van de vakministers wordt besproken. MKE wil hierbij nadrukkelijk de vakdepartementen uitnodigen om met eigen voorstel voor een sectorpakket te komen.

- In de week van 27 maart wil MKE een integraal maatregelenpakket bespreken met de coalitiewoordvoerders. Op basis hiervan wil MKE een 2e versie van het integrale maatregelenpakket neerleggen in de MCKE van 4 april.
- Na 4 april moet het klimaatpakket integraal meelopen in de voorjaarsbesluitvorming (o.a. de Vierhoek).
- Een paar weken terug hebben we met u (MFIN en SFIN) het voorstel besproken om begin april ook een eindgesprek met MKE te organiseren om 1) de opgehaalde input van de BWO's te bespreken en 2) vooruit te blikken op het vervolgproces richting 21 april.
- NB. Op 10 maart staat een BWO over de glastuinbouw gepland. Aanleiding voor het BWO is de uitwerking van het onlangs afgesloten glastuinbouwconvenant. Deze uitwerking valt nu samen met de bredere klimaatbesluitvorming. LNV lijkt voor te sorteren om tijdens het BWO aparte afspraken over de glastuinbouw te maken ten aanzien van de reductiedoelstelling en de fiscale maatregelen. Dit is zeer onwenselijk, omdat het pakket voor de glastuinbouw in samenhang met het bredere beleidspakket moet worden bezien. U (SFIN) heeft reeds een aparte voorbereiding voor dit BWO ontvangen.

<u>Geldende budgettaire regels inkomsten- en uitgavenbesluitvorming klimaat</u>

Lastenkant klimaatbesluitvorming

Het uitgangspunt bij de besluitvorming over de klimaatlasten is dat de begrotingsregels worden gehanteerd zoals vastgelegd in de startnota. Dat betekent:

1. Scheiding van inkomsten en uitgaven: inkomsten als gevolg van beprijzingsmaatregelen kunnen niet worden ingezet voor extra uitgaven. Deze middelen kunnen worden ingezet voor lastenverlichting elders, of om lastenrelevante dervingen te dekken.
2. Eventuele lastenrelevante dervingen gedurende de rit dienen gecompenseerd te worden met lastenverzwaring elders en vice versa: als maatregelen leiden tot grondslagerosie moet dit worden gecompenseerd.
3. Inkomstenmaatregelen die ingaan na de kabinetsperiode: Mochten er toch nieuwe maatregelen worden genomen met een budgettair effect aan de inkomstenkant buiten de kabinetsperiode, dan dient een derving buiten de kabinetsperiode gedekt te worden met een lastenverzwaring elders, zowel op jaarbasis als structureel.

In de basis wordt er bij grondslagerosie eerst gekeken naar dekking in hetzelfde domein. Dat laatste is echter geen wetmatigheid. Er kan prima gekozen worden voor een andere dekking, dat vraagt dan politieke weging. Het is dan wel de bedoeling dat inkomsten uit beprijzing in een sector in de bilateralen niet worden toegezegd als lastenverlichting aan dezelfde sector. De lastenderving als gevolg van grondslagerosies is immers niet evenredig over de sectoren verdeeld, en lastenverlichting/verzwaring is niet per se het meest doelmatig binnen het klimaatdomein. Deze inkomsten dienen daarom beschikbaar te blijven voor de bredere klimaat- en lastenbesluitvorming.

Uitgavenkant klimaatbesluitvorming/klimaatfonds

De onderstaande uitgangspunten worden gehanteerd bij de uitgaven uit het klimaatfonds. Deze uitgangspunten zijn ook eerder afgestemd met MKE.

1. Er vindt geen besluitvorming plaats over uitgaven uit het klimaatfonds als er geen overeenstemming is over beprijzen en normeren. Hierover wordt integraal besloten.
2. Er worden bijsturingsmogelijkheden ingebouwd zodat tussentijds gestuurd kan worden op doelmatigheid en doeltreffendheid.
3. De zgn. perceelgrenzen uit het coalitieakkoord zijn leidend. Er wordt niet afgeweken van het maximale budget dat beschikbaar is per perceel.
4. Deelprogramma's dienen goed onderbouwd te zijn op doelmatigheid en doeltreffendheid.
5. Uitgaven uit het klimaatfonds moeten voldoen aan de bestedingsdoelen en randvoorwaarden uit het coalitieakkoord en de instellingswet van het klimaatfonds (zoals beschreven in artikel 2 en 3 van de instellingswet en de bijbehorende Memorie van Toelichting). Bv. dat de besteding doelmatig- en doeltreffend moeten zijn en conform vooraf afgesproken beleidsdoelen. De Algemene Rekenkamer zal in haar rol ook toetsen of de middelen conform deze doelen en randvoorwaarden worden besteed.

<u>Overzicht plannen klimaatfonds en opties beprijzen en normeren</u>

- In het IBO Klimaat zijn normerende en beprijzende maatregelen uitgewerkt om 60% emissiereductie in 2030 te realiseren. De 60%-doelstelling is in het coalitieakkoord afgesproken om met zekerheid de 55-reductiedoelstelling (die ook in de Klimaatwet wordt vastgelegd) te halen.
- Het IBO Klimaat is in de afrondende fase en wordt naar verwachting op 13 maart opgeleverd. Om de klimaatdoelen te halen zijn scherpe keuzes nodig. Veel laaghangend fruit is namelijk al geplukt, waardoor ingrijpende maatregelen – zoals een significante lastenverzwaring in het autodomein – nodig zal zijn. In het IBO Klimaat zijn ook veel fiscale maatregelen uitgewerkt, zoals een aanscherping van de CO2-heffing industrie, verhoging van de energiebelasting op aardgas en verhoging van de bpm. Op 10 maart is een apart gesprek tussen MKE en u (SFIN) ingepland om de mogelijke fiscale maatregelen uitgebreider te bespreken.
    - In de bijlage vindt u een eerste ambtelijke inventarisatie van opties voor (met name) beprijzing en normering.
- In de vorige ronde van het klimaatfonds was reeds €5,7 miljard toegezegd uit het klimaatfonds (van €35 miljard). Voor dit voorjaar zijn door de departementen 83 voorstellen ingediend, met een gezamenlijke budgetclaim van ruim €48 miljard. Fondsbeheer heeft deze in samenwerking met Financiën beoordeeld (met check van PBL). Voor €10,2 miljard aan voorstellen is positief beoordeeld voor het meerjarenprogramma 2024. Voor €9,8 miljard is positief beoordeeld voor het meerjarenprogramma 2025, en wordt gereserveerd. Dit betekent dat het voorstel in overleg met de perceelhouder, fondsbeheerder en IRF nog verder moet worden onderbouwd en uitgewerkt, maar dat de middelen hier in principe beschikbaar voor worden gesteld. Als blijkt dat de middelen niet voor dit doeleinde nodig zijn, vloeien deze terug naar het perceel.
    - In de bijlage vindt u een overzicht van de belangrijkste positief beoordeelde maatregelen.

- Voor kernenergie betreft het enkel onderzoekskosten en andere uitgave gericht op kennisontwikkeling.
- Bij infrastructuur vooral uitgaven gericht op warmtenetten, het waterstofnetwerk en laadinfrastructuur.
- Bij vroege fase opschaling met name uitgaven gericht op het verder ontwikkelen van waterstofproductie.
- Bij industrie met name uitgaven aan een nieuwe subsidieregeling gericht op meer unieke verduuzamingstechnieken (de NIKI).
- In het perceel gebouwde omgeving zijn middelen met name bestemd voor Het Nationaal Isolatie Programma en het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed. Binnen dit perceel verwachten wij nog de nodige discussie, omdat de perceelhouder (BZK) meer voorstellen heeft ingediend in het perceelplan dan de toegekende middelen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

DGFZ
Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Tweede Beslisnota BP24

Datum
6 maart 2023

Notanummer
2023-0000067046

Bijlagen
geen

Aanleiding

Op dit moment wordt gewerkt aan de wetgeving voor het pakket Belastingplan 2024. In februari 2023 heeft u de eerste beslispuntennota ontvangen. Hierbij ontvangt u de tweede, waarin wij u graag een aantal keuzes voorleggen voor het uitwerken van de wetgeving. Zoals gebruikelijk zijn de maatregelen ook afhankelijk van voorjaarsbesluitvorming en worden deze via een uitvoeringstoets nog op uitvoerbaarheid getoetst.

Beslispunt 1: Beperken naheffing buitenlandse kentekens motorrijtuigenbelasting

Gaat u akkoord met het beperken naheffing buitenlandse kentekens motorrijtuigenbelasting bij de houders van buitenlandse kentekens in het Belastingplan 2024?

Toelichting

- In 2014 zijn aanscherpingen doorgevoerd met betrekking tot buitenlandse kentekens die ten onrechte geen motorrijtuigenbelasting (mrb) betalen.
- De aanscherpingen kunnen leiden tot naheffingen over een periode van vijf jaar, waarbij niet alleen evidente frauduleuze gevallen worden gevonden, maar ook gevallen die zich – ondanks voorlichting – niet bewust zijn van de in Nederland geldende verplichting om het buitenlands motorrijtuig in te schrijven in het Nederlands kentekenregister.
- Voorgesteld wordt om de regels op dit punt iets te versoepelen zodat schrijnende situaties beter kunnen worden vermeden. Concreet wordt voorgesteld om de periode van naheffing terug te brengen tot maximaal 1 jaar.

Beslispunt 2: Afwijkingsmogelijkheid voor S&O-inhoudingsplichtigen

Gaat u akkoord met het opnemen van de afwijkingsmogelijkheid voor S&O-inhoudingsplichtigen in het Belastingplan 2024?

- De Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om elektronisch zaken te doen met de overheid.

- Met de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (WMEBV) wordt de overheid verplicht de elektronische weg aan te bieden voor aanvragen, bezwaren, klachten en andere verplichte officiële berichten aan een bestuursorgaan.
- Voor natuurlijke personen en voor rechtspersonen en bedrijven blijft het uitgangspunt dat elektronisch verkeer niet verplicht kan worden gesteld.
- In de WVA zijn S&O-inhoudingsplichtigen echter verplicht gesteld om het aanvraagproces via de elektronische weg te laten verlopen om deze wet te kunnen uitvoeren.
- Om te waarborgen dat deze verplichting blijft bestaan, dient in de WVA te worden opgenomen dat van artikel 2:7, tweede lid, juncto artikel 2:8 Awb kan worden afgeweken.
- Deze uitzondering op de Awb is voor S&O-belastingplichtigen, artikel 27 WVA, al meegenomen in het betreffende wetsvoorstel, maar voor S&O-inhoudingsplichtigen, artikel 22 WVA, is eenzelfde wijziging na aanvaarding van het amendement Leijten[1] eveneens noodzakelijk.
- Daarom adviseren wij u de afwijkingsmogelijkheid ook aan artikel 22 WVA toe te voegen

Informatiepunt 1: Plan van aanpak no cure no pay problematiek

- Op 5 maart jl. bent u akkoord gegaan met het voorstel om twee maatregelen in het Belastingplan 2024 op te nemen om de no cure no pay problematiek te beperken (VDI 2023 – 45336).
- Het gaat om (1) het standaard uitbetalen van de vergoedingen voor de BPM en de WOZ aan de belastingplichtige resp. belanghebbende en (2) het verlagen van de forfaitaire proceskostenvergoeding voor de BPM en de WOZ.

Communicatie
N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
Een deel van de maatregelen is afhankelijk van de voorjaarsbesluitvorming.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

[1] Kamerstukken II 2021/22, 35 261, nr. 16

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie
Verbruiksbelastingen\,
Douane en
Internationale aang

Persoonsgegevens

nota

Toename gebruik zware stookolie als motorbrandstof

Datum
9 maart 2023

Notanummer
2023-0000070077

Bijlagen
1. Nota 1 juni 2021
2. Overzicht Douane
3. Brief NOVE
4. Brief ILT

12.03.23

Aanleiding

- Van de Inspectie Leefomgeving en Transport ('ILT'), de Douane en de brancheorganisatie Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche ('NOVE') ontvangen wij signalen dat er in toenemende mate zware stookolie op de markt wordt gebracht als motorbrandstof voor het wegverkeer. Eenzelfde bericht gaf de sector aan minister Jetten voor Klimaat en Energie tijdens zijn werkbezoek aan een van de leden van NOVE op 6 februari 2023. Ook de Belangenvereniging Tankstations ('BETA') heeft dit als een van de gespreksonderwerpen aangedragen voor uw werkbezoek van 13 maart 2023.
- Dergelijke brandstoffen worden in de praktijk aangeduid als designer fuels. Dit zijn brandstoffen die worden gemaakt om onder een lager accijnstarief te vallen.
- Toenemend gebruik van designer fuels leidt tot een lagere budgettaire accijnsopbrengst en is slecht voor het milieu.

Adviezen

- We adviseren u om het verhogen van het accijnstarief voor zware stookolie te overwegen en te bespreken met uw collega Jetten in het BWO 'fiscale klimaatmaatregelen' (16 maart) om te bezien of dit een maategel is die kan worden opgenomen in BP24. Zo ja, dan wordt voorbereiding daarvoor opgenomen in de stukken. Naar aanleiding van dat gesprek kunnen wij zo nodig wetgeving voorbereiden.

Dank

Mee

Kernpunten

- Toenemend gebruik van designer fuels leidt tot een derving van accijnsopbrengsten en is slecht voor het milieu.
- ILT heeft aangegeven dat het gebruik van zware stookolie voor het wegverkeer niet mag. Zij handhaven op dit verbod. Ambtelijk IenW heeft aangegeven dat zij de kans om het gebruik van zware stookolie voor het wegverkeer bij wet te verbieden klein achten.
- Een alternatief zou kunnen zijn om op nationaal niveau het tarief van zware stookolie te verhogen naar het tarief van gasolie (diesel), waardoor het accijnsvoordeel van deze designer fuel verdwijnt. Dit zou een factor 14 verhoging betekenen. Deze verhoging raakt ook bedrijven die zware stookolie in hun productieproces gebruiken. Ondanks navragen bij EZK hebben wij niet inzichtelijk gekregen om welke of hoeveel bedrijven dit gaat.

- Wij zien ambtelijk geen redenen waarom zware stookolie substantieel minder belast zou moeten worden dan andere minerale oliën. Door het verhogen van het tarief voor zware stookolie kan dit (gedeeltelijk) worden ondervangen.
- Zware stookolie heeft ook in de ons omringende landen een zeer laag tarief. U zou dit onderwerp bijvoorbeeld kunnen bespreken in Benelux verband.

Toelichting

Inleiding

- Gasolie (diesel) is belast met accijns en heeft een tarief van € 528,46 per 1.000 liter. Zware stookolie heeft een tarief van € 38,86 per 1.000 kilogram. Dit zijn de tarieven zoals die per 1 januari 2022 van toepassing waren (dus zonder tijdelijke accijnsverlaging).
- Door het forse verschil in accijnstarieven ontstaat een financiële prikkel om van brandstoffen gebruik te maken die voor de accijns worden ingedeeld als zware stookolie (designer fuels, specifiek ontworpen om lagere accijns te (hoeven) betalen).
- Wij hebben in 2021 al signalen gekregen dat het gebruik van zware stookolie als motorbrandstof toeneemt (**bijlage 1**).
- Wij ontvangen van de Douane elk kwartaal een overzicht waaruit blijkt dat de afzet van designer fuels blijft toenemen. De Douane kan voor deze producten met zekerheid stellen dat het gaat om zware stookolie die wordt gebruikt als motorbrandstof voor het wegverkeer als vervanger van de duurdere gasolie(diesel).
- Uit dit overzicht blijkt dat van Q2 2021 tot en met Q4 2022 de totale hoeveelheid zware stookolie fors is toegenomen (**bijlage 2**). Eenzelfde geluid hebben we ontvangen van de NOVE (**bijlage 3**). De NOVE roept FIN op om dit probleem op te lossen door het accijnstarief voor zware stookolie gelijk te stellen met het accijnstarief voor gasolie. Daarmee wordt de financiële prikkel om gebruik te maken van designer fuels weggenomen.
- Designer fuels voldoen niet aan gestelde milieuspecificaties waardoor het gebruik ervan slecht is voor het milieu. Desondanks wordt deze veelal vervuilende brandstof fors lager belast dan andere minerale oliën. In het kader van lopende gesprekken over fossiele subsidies kan het verhogen van het tarief voor zware stookolie daarom een aandachtspunt zijn.

De accijnsopbrengsten voor zware stookolie in de afgelopen jaren zijn:

Jaar	Opbrengst[1]
2022	€ 2,1 miljoen
2021	€ 0,8 miljoen
2020	€ 0,8 miljoen
2019	€ 1,6 miljoen
2018	€ 1,7 miljoen

Stand van zaken en mogelijke oplossing op nationaal niveau

- Op 8 april 2022 heeft de ILT geconcludeerd dat het niet is toegestaan om stookolie ten behoeve van het wegverkeer aan te bieden, te verkopen of af te leveren omdat deze brandstof niet voldoet aan de milieutechnische

[1] De opbrengsten in 2020 en 2021 zijn mogelijk niet representatief als gevolg van de COVID-19 pandemie.

specificaties voor brandstoffen voor voertuigen met compressieontstekingsmotoren (**bijlage 4**).[2]

- Van de ILT begrijpen wij dat de uitspraak van 8 april 2022 in principe wordt gehandhaafd. Wij hebben het beeld dat handhaving in de praktijk zeer lastig is (ILT moet namelijk steeds een sample nemen). Van de Douane ontvangen wij ook het geluid dat er niet of nauwelijks een afname valt waar te nemen van zware stookolie die wordt gebruikt als diesel. Ook heeft de NOVE na deze uitspraak nogmaals contact gezocht met FIN.
- Op ambtelijk niveau is er contact geweest tussen FIN en IenW over de mogelijkheid tot een expliciete verbodsbepaling voor het gebruik van zware stookolie voor het wegverkeer (dus niet afgeleid van milieutechnische specificaties). Het standpunt van ambtelijk IenW is dat het wettelijk zeer lastig is om de inzet van stookolie in het wegverkeer, nationaal dan wel binnen de EU, te verbieden. Verbodswetgeving zou nieuw ontwikkeld moeten worden en uniek zijn in Europa.
- Ook is er onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip wegverkeer. Als gevolg van deze onduidelijkheid begrijpt FIN dat het gebruik van zware stookolie als motorbrandstof in bijvoorbeeld de agrarische sector (op eigen terrein) nog is toegestaan. Verder resteert volgens de NOVE alsnog het risico voor gebruik van designer fuels in pleziervaartuigen.
- IenW ziet graag een aanpassing van het accijnstarief voor zware stookolie. FIN heeft hierop aangegeven eerst inzicht te willen krijgen welke andere gebruikers accijns afdragen over zware stookolie. Die groep gebruikers zal namelijk ook geconfronteerd worden met een verhoging van het tarief. FIN heeft op ambtelijk niveau hierover contact gehad met EZK. Daaruit is gebleken dat EZK geen informatie heeft over welke sector en welke andere ondernemers zware stookolie gebruiken.
- Inschatting van FIN zelf is dat zware stookolie veelal wordt gebruikt als brandstof voor de zeescheepvaart (vrijgesteld van accijns) en als verwarmingsbrandstof in de industrie en transformatiesector. Ook kan het worden ingezet als mengproduct voor betere verbranding van kadavers en als ander afval ter productie van biobrandstoffen en andere recyclingvormen. In hoeverre afnemers een andere mogelijkheid hebben dan voornoemd gebruik van zware stookolie is ons niet bekend.
- Het verhogen van het tarief voor zware stookolie is een mogelijke oplossing op nationaal niveau. Het gelijktrekken van het accijnstarief voor zware stookolie met het accijnstarief van gasolie betekent dat het tarief circa 14 keer zo hoog moet worden. De gebruikelijke afnemers (niet voor wegverkeer) van zware stookolie zouden met deze mogelijke oplossing worden geconfronteerd met een substantieel hogere accijnslast. Een gematigder alternatief is om het accijnstarief voor zware stookolie te verhogen, maar niet gelijk te stellen met het accijnstarief voor gasolie.
- Op dit moment zijn het flexibele kleinere partijen die hiervan gebruik maken tbv wegverkeer, maar op termijn is het evenwel mogelijk dat ook grotere marktpartijen overstappen naar deze nieuwe brandstof. Het uiteindelijke effect laat zich daardoor moeilijk ramen. De Douane voorziet gebruik op grote schaal voor de landbouw en vrachtvervoer over de weg.

---

[2] Volgens Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad. Nationaal uitgewerkt in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging.

- Ter illustratie: in 2022 is er circa 56 miljoen liter zware stookolie gerapporteerd in Nederlandse accijnsaangiften.[3] Dit leidde tot een budgettaire opbrengst van € 2,1 miljoen. Als over deze gehele omvang het gasolietarief van toepassing zou zijn, dan had dat geresulteerd in een budgettaire opbrengst van circa € 30 miljoen. De totale opbrengst van minerale oliën anders lichte olie was in 2022 € 3,2 miljard. Veruit het grootste deel daarvan bestaat uit gasolie.

Europese aspecten/grenseffecten

- De problematiek is bekend bij de Europese Commissie en de lidstaten. Al een aantal jaren wordt in Europees verband gesproken over designer fuels. In de raadsconclusies voor de Richtlijn energiebelastingen ('ETD') is hier ook aandacht voor gevraagd.
- In de huidige ETD is geen EU-minimumtarief voor zware stookolie als motorbrandstof opgenomen.
- Een nieuwe ETD zou mogelijk een oplossing kunnen bieden door aan te sluiten bij de energie-inhoud van een product. Dit zal echter geen oplossing zijn voor de korte termijn (binnen nu en enkele jaren).
- De huidige tarieven in de ons omringende landen zijn als volgt:

Land	**Tarief zware stookolie per 1 januari 2023[4]**
Nederland	€ 41,31
België[5]	€ 16,346
Duitsland	€ 25,00
Luxemburg	€ 107,88

- Het verhogen van het zware stookolietarief tot het niveau van gasolie leidt tot een substantieel groter verschil met omringende landen.
- U kunt dit onderwerp ook aankaarten tijdens gesprekken over mogelijke afstemming van brandstofaccijnstarieven met uw Duitse collega en collega's in de Benelux.
- FIN ziet geen redenen waarom zware stookolie substantieel minder belast zou moeten worden dan andere minerale oliën. Door het verhogen van het tarief voor zware stookolie kan dit (gedeeltelijk) worden ondervangen.

Communicatie

Dit onderwerp heeft de aandacht van de media. Eventuele media-aandacht op dit onderwerp wordt gemonitord en indien nodig wordt hierop gereageerd. Er wordt geen proactieve communicatie voorbereid.

Politiek/bestuurlijke context

In het Nederlandse politieke debat heeft het onderwerp relatief weinig aandacht. Het geluid om actie te ondernemen komt vooral vanuit IenW, de NOVE en de Douane als uitvoerder.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

---

[3] De opbrengst van de zware stookolieaccijns in 2022 was € 2,1 miljoen. Het tarief is € 38,86 per 1.000 kg. € 2,1 miljoen delen door € 38,86 is 54.040. De gewichtseenheid van zware stookolie is: 1 liter = 0,96 kg. 54.040 gedeeld door 0,96 is 56.292 liter. 56.292 vermenigvuldigen met € 528,46 (tarief gasolie) is € 29.748.070,30.

[4] Volgens Taxes in Europe Database.

[5] In België wordt zware stookolie nog veel gebruikt als verwarmingsbrandstof voor huizen.

Ministerie van Financiën

WO 15/3 12.30-13.00

TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO mobiliteit 15 maart

Datum
14 maart 2023

Notanummer
2023-0000073524

Bijlagen
1) Overzicht IBO en KF

Aanleiding
Op woensdag 15 maart heeft u (staatssecretaris) een BWO over mobiliteit met MKE, MIenW en SIenW. Het BWO is onderdeel van de reeks BWO's die zijn ingepland over de klimaatbesluitvorming. U sluit aan vanuit uw beleidsmatige rol met betrekking tot de fiscaliteit en als vervanger van de minister. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de mobiliteitsmaatregelen uit het IBO Klimaat en het Klimaatfonds.

15-03-23

Wordt vervolgd.
Mel

Kernpunten en advies
- MKE zal naar verwachting het overzicht met maatregelen van het IBO Klimaat en het Klimaatfonds als leidraad voor het gesprek willen gebruiken.
- Dit is het eerste BWO over mobiliteit en zal vooral aftastend zijn. Er wordt nog een apart BWO ingepland over het reductiedoel. We adviseren daarom om voor nu alle IBO maatregelen op tafel te laten liggen:
  - *Budgettaire kaders en grondslagerosie:*
    - Waarschijnlijk zal MIenW inbrengen dat de grondslagerosie door extra EV-ingroei niet volledig gedekt moet worden.
    - U kunt aangeven dat dekking van de grondslagerosie wordt voorgeschreven door de begrotingsregels, waarbij allereerst in het eigen domein wordt gekeken voor dekking.
    - Of dekking binnen het eigen domein wordt opgehaald is echter geen harde begrotingsregel en moet binnen het bredere plaatje van het klimaatpakket worden bezien (dat er dekking moet komen binnen lastenkader is wel harde regel).
    - Ook in andere domeinen ligt een extra lastenverzwaring (zoals verhoging energiebelasting op aardgas) ingewikkeld.
    - NB. Het IBO pakket voor mobiliteit levert per saldo meer geld op. We adviseren om de dekkingsmaatregelen binnen mobiliteit voor nu nog niet weg te geven, zodat dit straks in het bredere plaatje moet worden bezien. Uitgangspunt voor aanvullend klimaatpakket is dat het totale pakket in ieder geval geen extra geld kost en dat scheiding tussen inkomsten/uitgaven wordt gehanteerd (mogelijk wordt van het klimaatfonds ook nog een bijdrage gevraagd voor generale problematiek).

Kernpunten en advies (vervolg)

- *Maatregelen personenvervoer:*
  - De kern van het IBO-pakket wordt gevormd door een hogere jaarverplichting voor brandstoffen, een verdubbeling van de bpm en een norm voor het zakelijk wagenpark.
  - Daarnaast wordt in het IBO-basispad reeds verondersteld dat BNG 1,7 Mton reductie oplevert en dat de brandstofaccijns per 2024 weer worden verhoogd naar het oude niveau
  - Om tot het reductiedoel voor de mobiliteit uit het IBO te komen zijn alle bovenstaande maatregelen nodig. De voor- en nadelen van de maatregelen worden nader geduid in de toelichting. Belangrijk dat deze maatregelen op tafel blijven liggen.
  - Minder doen bij mobiliteit betekent dat andere sectoren een hogere reductie moeten realiseren om de 60% doelstelling te behalen.
- *Luchtvaart:*
  - IenW zal mogelijk voorstellen om de opbrengst van een verhoging van de vliegbelasting te gebruiken als terugsluis voor een subsidie op duurzame luchtvaartbrandstoffen. Een terugsluis is niet akkoord, want gaat in tegen de budgettaire afspraken (scheiding inkomsten/uitgaven).
  - Een verhoging van de vliegbelasting (met name voor langere afstanden) is vanuit klimaatperspectief verstandig.

- Naast de IBO maatregelen moet ook een besluit worden genomen over de vormgeving van het kilometertarief van Betalen naar Gebruik. De aanvullende rekenresultaten zijn naar verwachting eind deze week gereed. We adviseren daarom om in de week van 27 maart een 2e BWO over het mobiliteitspakket te laten inplannen.

Uitgaven/klimaatfonds:

- MKE heeft in de MCKE van 14-03-2023 zijn voorstel voor maatregelen uit het klimaatfonds gepresenteerd. Ambtelijk FIN en EZK hebben grotendeels overeenstemming over dit voorstel. We adviseren u wel om op te merken dat alhoewel er een mooi uitgavenpakket ligt, dit nog wel integraal gewogen moet worden in relatie met normeren en beprijzen. Besluitvorming over uitgaven en normeren/beprijzen moet tegelijkertijd plaatsvinden en optellen tot de CO2-doelen zoals afgesproken in het coalitieakkoord.
- IenW zal naar verwachting inbrengen dat ze vinden dat ze te weinig geld krijgen om de huidige doelstelling in te vullen. Ze willen eerst afspraken over extra geld en het borgen van de randvoorwaarden (o.a. laadinfra) voor het huidige doel, voordat ze afspraken maken over een extra pakket voor een hogere doelstelling voor de mobiliteitssector. In het bijzonder zal IenW mogelijk de volgende twee punten inbrengen:
  - Mogelijk zal IenW extra stimulering willen hebben voor de lucht- en zeevaart, bv. stimulering duurzame brandstoffen en duurzame technieken zeevaart. Middelen voor de lucht, zeevaart en binnenvaart zijn volgens IenW ook randvoorwaardelijk om de bestaande opgaven in de mobiliteitssector op te kunnen pakken. Deze maatregelen zijn momenteel echter niet positief beoordeeld in het klimaatfonds aangezien het niet past binnen de scope van het fonds of normeren/beprijzen effectiever is.
  - Daarnaast zal IenW mogelijk inbrengen dat ook de aanschafsubsidie voor elektrische auto's moet worden verlengd. U kunt aangeven dat subsidie voor aanschaf van elektrische auto's een kostbare maatregel is, met beperkt effect en dat een dergelijke ondersteuning niet in lijn is met het huidige afbouwpad van subsidies op EV. Deze is wat u betreft daarom geen onderdeel van het pakket.
- N.B. Mocht IenW toch aanvullende maatregelen willen nemen dan moeten ze dit zelf dekken. Eenheid van Kabinetsbeleid De vraag is nog hoe hoog de meevaller is en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers niet ingezet mogen worden voor nieuw beleid.

Toelichting

Positie MIenW en MKE

- Algemene lijn van MKE is dat de maximale ambitie in de mobiliteitssector moet worden opgezocht, vanwege het beschikbare potentieel. Voor EZK/Klimaat zijn normering zakelijk wagenpark, de bpm verhoging, de gewichtscorrectie in de mrb en de mogelijkheid om zero-emissie zones in te stellen essentiële onderdelen van het pakket. Indien deze maatregelen onderdeel zijn van het pakket, dan is MKE bereid om met MIenW constructief mee te denken over het dekking van de grondslagerosie (waarbij dekkingsmaatregelen uit het IBO zoals de onbelaste reiskostenvergoeding versoberen dan niet hoeven worden genomen).
- MKE heeft in zijn beleidsbrief opgenomen dat er een grote meevaller is bij de SDE die hij oa wil inzetten voor klimaat. Meevallers moeten echter ingeleverd worden ten bate van de bestaande budgettaire problematiek en mogen niet ingezet worden voor nieuw beleid. Over de precieze aanpak van de voorjaarsbesluitvorming vindt nog overleg plaats met MinFIN maar op dit moment zijn de meevallers dus zeker nog niet beschikbaar voor klimaat. Ook zijn wij nog in technisch overleg over de hoogte van de meevallers.
- MIenW zal naar verwachting in brengen dat hij vindt dat IenW te weinig middelen krijgt toebedeeld voor de bestaande opgave, terwijl met de CA-maatregelen (o.a. bpm bestelauto's en verhoging vliegbelasting) wel veel extra geld wordt opgehaald in de sector. Ambtelijk IenW geeft aan dat MIenW eerst een toezegging over extra middelen voor de huidige opgave wil, voordat er gesproken kan worden over een extra beleidspakket. EZK is naar verwachting welwillend om nog een keer naar de toebedeling van de middelen uit het Klimaatfonds te kijken, maar hier moet wel een stevig normerend/beprijzend pakket tegenover staan.

Stimulering EV-ingroei: normering zakelijk wagenpark, BNG en bpm

- Er zijn drie grote beleidsknoppen die kunnen worden ingezet om de EV-ingroei bij personenauto's te versnellen: normering zakelijk wagenpark, verhoging bpm nieuwe fossiele personenauto's en tariefkorting voor EV binnen Betalen naar gebruik.
- Een combinatie van deze beleidsinstrumenten is nodig om de beoogde klimaatdoelen te halen, maar in de precies vormgeving van het pakket moet goed worden gekeken naar de overlap tussen de verschillende maatregelen.
    - Voor BNG is in het CA afgesproken dat 2,5 Mton reductie moet worden gerealiseerd in 2030. Deze reductie is alleen mogelijk door direct bij invoering in 2030 een stevige tariefkorting aan elektrische auto's te geven.
    - Uit een analyse van het IBO Klimaat blijkt dat een groot deel van het reductie-effect van een stevige tariefkorting voor EV binnen BNG overlapt met het reductie-effect van de zakelijke norm en bpm verhoging. Dit komt doordat door de zakelijke norm en bpm verhoging al in de jaren voor 2030 wordt gestuurd op een forse verhoging van de EV-nieuwverkoop. In de doorrekeningen voor BNG wordt er vanuit gegaan dat automobilisten in de jaren voor 2030 al in hun aanschafbeslissing rekening houden met een evt. tariefkorting voor EV. Dit effect overlapt echter met het effect van de zakelijke norm en bpm verhoging.

- Voor de klimaatdoelen van 2030 is daarom waarschijnlijk niet een maximale korting voor EV binnen BNG én een bpm verdubbeling én een zakelijke norm nodig.
- Wanneer de nieuwe doorrekeningen voor BNG beschikbaar zijn moet een keuze voor de exacte beleidsmix worden gemaakt. Alle drie de opties kennen voor- en nadelen:
  - *Zakelijke norm*: effectief instrument om EV-nieuwverkoop in zakelijke markt richting 100% te verhogen, maar stuurt op slechts de helft van het aantal nieuwverkopen en flankerend beleid (zoals bpm verhoging) nodig om effectiviteit te borgen.
  - *Bpm verhoging:* effectief instrument om EV-nieuwverkoop in zowel zakelijke als particuliere markt significant te verhogen (want stuurt direct op aanschafbeslissing) en lastenstijging slaat vooral neer bij mensen met een grote beurs (die geld genoeg hebben om een nieuwe auto te kunnen kopen). Aandachtspunt is een toename van de uitvoeringslast doordat de parallelimport naar verwachting toeneemt en daarmee ook het gebruik van taxatierapporten en het aantal ncnp-zaken.
    NB. In het IBO wordt voorgesteld om de bpm per 2025 in 1x te verdubbelen. Dit leidt mogelijk tot een grote schok in de markt, waardoor de geraamde budgettaire opbrengst een grotere onzekerheid dan normaal kent (o.a. vanwege anticipatie-effecten in de jaren daarvoor). Dit kan mogelijk worden ondervangen door de verhoging van de bpm langzaam te laten ingroeien richting 2030.
  - *EV-korting BNG:* leidt tot significant extra EV-verkoop en heeft als voordeel dat ook de tweedehands markt een extra prikkel krijgt. Het is in de markt voor nieuwe auto's echter minder effectief dan een bpm verhoging. Een ander aandachtspunt is dat deze maatregel waarschijnlijk leidt tot een sterkere lastenstijging voor mensen met een laag inkomen, omdat de EV-korting wordt gedekt met een hoger kilometertarief voor fossiel (het hele wagenpark).
- NB. In iedere beleidsmix is introductie van BNG hoe dan ook nodig, omdat dit leidt tot minder gereden kilometers van fossiele auto's.

Grondslagerosie door EV-ingroei

- De grondslag van de autobelastingen erodeert door de ingroei van elektrische auto's in het wagenpark. De grondslagerosie is voornamelijk zichtbaar bij de brandstofaccijnzen en de bpm (gezien de bpm nu is gebaseerd op CO2-uitstoot).
- Maatregelen die leiden tot een versnelling van de EV-ingroei zorgen ook voor een versnelling van de grondslagerosie. Conform de begrotingsregels moet dit worden gedekt. Hiermee worden maatregelen gericht op elektrische auto's al snel duur voor de Rijksoverheid – ook als het beleidspakket (vrijwel) alleen uit normerende en beprijzende maatregelen bestaat. De EV-maatregelen uit het IBO-pakket leiden bijvoorbeeld tot een derving van cumulatief circa 5 mld. euro, ondanks dat het pakket geen subsidies bevat en kern wordt gevormd door norm zakelijke wagenpark en verdubbeling bpm.
- In het coalitieakkoord is afgesproken dat de grondslagerosie vanaf 2030 wordt opgevangen via het kilometertarief van Betalen naar Gebruik. Het kilometertarief zal hierdoor richting 2040 steeds hoger worden.

- De begrotingsregels laten echter ruimte om ook buiten het mobiliteitsdomein dekking te vinden.
- Een aandachtspunt is dat in de huidige begrotingsregels vooral de nadruk wordt gelegd op grondslagerosie binnen het mobiliteitsterrein en niet in andere sectoren. Het IBO heeft daarom voor de volgende Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om in breed perspectief grondslagerosie in kaart te brengen. Dit geeft echter geen ruimte om tussentijds de huidige begrotingsregels los te laten. Grondslagerosie dient dus gedekt met lastenverzwaring elders.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Overzicht emissiecijfers en doelen

Mobiliteit	Uitstoot 2030 in Mton
Huidig indicatief sectordoel	23,7
Raming: KEV 2022	25 – 30
Raming: IBO-Basispad	24,7
IBO-sectordoel (basisvariant)	19,1
Nieuw sectordoel	PM

Overzicht maatregelen IBO-Klimaat en Klimaatfonds (opgesteld door EZK en IenW)

THEMA	IBO / KTF	#	Maatregel	CO2-Reductie	Kosten Staat t/m 2030 (mln €)
Personen + BNG	IBO	1	Invoeren verbod nieuwe fossiele zakelijke auto per 2025 (segmenten A t/m E)	1,7	-5086
		2	Gewichtscorrectie in motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's (tariefskorting 40%)		
		3	Bpm fossiele personenauto's verhogen naar gemiddeld het oude niveau 2010 (tarief verdubbelen t.o.v. nu)		
		4	Invoeren verplicht duurzaam inkopen voor (mede)overheden	0,1	-132
		5	Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones alle modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2030	0,4	0
		6	Aanscherping Betalen naar Gebruik: Verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen, onderzoeken of BNG eerder kan worden ingevoerd (extra potentieel ten opzichte van pakket is 0,5 Mton)	0,2	+1200
		7	Beperken onbelaste reiskostenvergoeding naar 12 ct/km	0,2	+6965
	KTF	8	Laadinfra wegvervoer (incl. Logistiek) (491 mln)	-	-315*
		9	Stopcontact op land (450 mln.)	-	0

Goederen + VWH	IBO	10	Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer	0,8	0
		11	Verhogen tarief Vrachtwagenheffing naar EUR 30 ct./km (prijspeil 2018) en uitbreiding naar alle wegen	0,4	+2250
		12	Sturen op uitstoot via emissielabel binnenvaart (label B)	0,5	
	KTF	13	Laadinfra wegvoervoer (logistiek) (150 mln)	-	Onderdeel laadinfra (zie boven)
		14	Laadinfra bouw (334 mln)		-120
		15	Sectoroverstijgend (ten behoeven van gebruik waterstof in *alle* sectoren): - Diverse voorstellen gericht op productie en import waterstof - Diverse voorstellen gericht op ontwikkeling waterstofnetwerk en versnelling vergunningsverlening		>7000* >600*
		16	Waterstof in wegvervoer (232 mln)	-	0
		17	Waterstof in binnenvaart (167 mln)	-	0
Internationale zee- en luchtvaart	IBO	18	Stimulering productie en opschaling duurzame vliegtuigbrandstoffen (overlap met voorstellen Klimaatfonds hieronder)	1,0 (mondiaal effect)	-410
		19	Verhogen vliegbelasting variant B (€26,43 < 2500 km; €52,8 <6000 km; €79,29> 6000 km)	0,7 (mondiaal effect)	+1582
	KTF	20	Walstroom (300 mln)	-	40
		21	Sectoroverstijgend (ten behoeven van gebruik *bio-fuels* in *alle* sectoren) - Vergassing (waaronder routes voor de productie van vloeibare brandstoffen voor wegvervoer, scheepvaart en luchtvaart)	-	> 600*
		22	Klimaatfonds duurzame brandstoffen luchtvaart (600 mln.)		0
		23	Laadinfra luchtvaart (20 mln.)	-	0
		24	Duurzame (aandrijf)technieken zeevaart (360 mln.)	-	0
Hernieuwbare energiedragers	IBO	25	Ophogen jaarverplichting met 50 PJ	3,7	0

* kosten t/m 2025, stimulering vanaf 2026 wordt bezien in KF MJP 2025

Toelichting (ambtelijk FIN)

Aanbevelingen IBO Klimaat

- Het IBO Klimaat heeft een centraal beleidspakket voor mobiliteit samengesteld dat 5,5 Mton reductie in 2030 moet opleveren (aanvullend op het huidige beleid). Het pakket bestaat uit een combinatie van normeren/beprijzen en bestaat hoofdzakelijk uit een grotere bijmenging van biogrondstoffen (ophoging jaarverplichting) en maatregelen om elektrificatie van het wagenpark te versnellen.
- Ophoging van de jaarverplichting geeft in het pakket de grootste CO2-reductie (meer dan 3 Mton). Aandachtspunt is dat dit een grote hoeveelheid extra biobrandstoffen vraagt bovenop de Europese plannen, waardoor deze maatregel leidt tot een stevige stijging van de brandstofprijs (14 – 28 cent/liter). Daarnaast kan deze maatregel waarschijnlijk niet op steun van milieuorganisaties rekenen. Voor de 2050-doelstelling is elektrificatie van het wagenpark van belang, de inzet van biobrandstoffen is vooral een manier om de reductiedoelen voor 2030 te behalen. Het advies is om in het beleidspakket eerst in te zetten op minder kilometers en elektrificatie en als sluitpost de jaarverplichting op te hogen.
- *Maatregelen personenauto's:*
    - In het IBO-basispad is aangenomen dat *Betalen naar Gebruik* conform CA-afspraak wordt geïntroduceerd en in 2030 1,7 Mton reductie oplevert.
    - *De aanschafbelasting (bpm) op nieuwe fossiele auto's wordt vanaf 2025 verdubbeld* en komt hiermee gemiddeld weer op het oude niveau van 2010. Verhoging van de aanschafbelasting is een effectief instrument om de EV-ingroei te versnellen, omdat het de aanschafbeslissing direct beïnvloedt. Aandachtspunt is een toename van de uitvoeringslast doordat de parallelimport naar verwachting toeneemt en daarmee ook het gebruik van taxatierapporten en het aantal ncnp-zaken. NB. In het IBO wordt voorgesteld om de bpm per 2025 in 1x te verdubbelen. Dit leidt mogelijk tot een grote schok in de markt, waardoor de geraamde budgettaire opbrengst een grotere onzekerheid dan normaal kent (o.a. vanwege anticipatie-effecten in de jaren daarvoor). Dit kan mogelijk worden ondervangen door de verhoging van de bpm langzaam te laten ingroeien richting 2030.
    - Een andere belangrijke maatregel is om per 2025 *een verplichting voor alle werkgevers te introduceren dat alle nieuwe zakelijke auto's emissievrij moeten zijn.* Aandachtspunt is dat er uitwijkmogelijkheden zijn, waardoor de norm in de praktijk minder effectief is. Flankerend beleid is daarom nodig om de elektrische auto aantrekkelijk genoeg te maken. In het IBO-pakket is dit ingevuld met de bpm-verhoging op fossiel. IenW zal mogelijk pleiten voor het verlengen van de korting in de bijtelling. We adviseren echter subsidiëring van het zakelijk wagenpark volledig af te bouwen.
    - Gewichtscorrectie in de motorrijtuigenbelasting (mrb) voor elektrische auto's: De grondslag van de mrb is het voertuiggewicht. Elektrische auto's zijn door het accupakket gemiddeld circa 300 – 400 kg zwaarder dan de fossiele variant. Na 2025 loopt de huidige korting in de mrb af, waardoor voor elektrische auto's een hoger mrb dan voor fossiele auto's zou moeten worden betaald. In het IBO-pakket is daarom een tariefcorrectie voor het technisch meergewicht opgenomen.
    - Als randvoorwaarde stelt het IBO ook voor om gemeenten de mogelijkheid te geven voor zero emissiezones, zoals voor personenauto's. Deze maatregel zorgt er voor dat deze afweging op lokaal niveau kan worden gemaakt en kan een extra stimulans geven voor elektrificatie en zorgen voor positieve milieu en gezondheidseffecten voor gemeenten.
    - Tot slot is in het IBO-pakket een versobering van de onbelaste reiskostenvergoeding opgenomen en wordt voorgesteld om gemeenten de mogelijkheid te geven om een zero-emissie zone in te voeren. Versobering van de onbelaste reiskostenvergoeding kan leiden tot een iets grotere prikkel om minder autokilometers te maken en is vooral een budgettaire maatregel. Momenteel vindt er een evaluatie plaats van de onbelaste reiskostenvergoeding in de loonbelasting (2023: € 0,21 per zakelijke km).

- *Maatregelen bestelauto's:*
  - Elektrificatie van het bestelautowagenpark wordt met de reeds afgesproken bpm-hervorming al enorm versneld. In het IBO Klimaat wordt daarom relatief weinig aanvullend beleid voor bestelauto's voorgesteld. Wel is het voorstel opgenomen om het verlaagd tarief in de motorrijtuigenbelasting voor bestelauto ondernemers af te schaffen. In het IBO-pakket is dit gekoppeld aan BNG, maar dit verlaagd tarief kan ook al eerder worden afgeschaft.
- *Maatregelen goederenvervoer:*
  - De CO2-uitstoot van de vrachtauto's wordt verminderd door het tarief van de vrachtwagenheffing te verhogen en de heffing uit te breiden naar alle wegen.
  - Daarnaast wordt in het IBO-pakket een wettelijke norm voor goederenvervoer voorgesteld, die logistieke bedrijven verplicht om hun CO2-emissies in 2030 met 30% te reduceren ten opzichte van 2018.
- *Maatregelen luchtvaart:*
  - *Differentiatie van het tarief van de vliegbelasting naar afstand* (hoe langer de afstand, hoe hoger het tarief). Momenteel is de vliegbelasting even hoog ongeacht de afstand van de vluchten, terwijl lange afstandsvluchten zorgen voor significant meer CO2 uitstoot. Vanuit klimaatoogpunt is het daarom erg logisch om de vlietbelasting te differentiëren naar afstand, zoals het IBO voorstelt. Voor het IBO heeft CE Delft een eerste inschatting gemaakt van de effecten. Daarnaast wordt binnenkort een uitgebreider onderzoek naar de effecten van een differentiatie naar afstand extern uitgezet. Er wordt naar gestreefd dit onderzoek voor de zomer af te ronden.
  - *Subsidie ter stimulering van duurzame luchtvaartbrandstoffen*.

Voorstellen Klimaatfonds

- In het voorstel van MKE voor het Meerjarenprogramma Klimaat 2024 uit het klimaatfonds heeft EZK een groot aantal maatregelen positief beoordeeld gericht op het opschalen van de laatinfra in het wegvervoer, bouw en walstroom.
  - *Laadinfrastructuur voor wegvervoer (315 mln.):* een aantal gerichte investeringen in (slimme) laadinfrastructuur in 2024 en verder die grotendeels al in 2023 zijn toegezegd en worden doorgezet:
    -(Opschaling) Slim laden (mede ter ontlasting energienet)
    -Laden voor logistiek (inclusief voortzetting vliegende brigade)
    -Laden voor bussen, doelgroepen, taxi's.
- *Laadinfra bouw (120 mln.): Lopende subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB) uitbreiden met een subsidiespoor laadinfra*
- *Laadinfra walstroom (40 mln.)*: extra budget voor de uitrol van walstroom.
- Daarnaast zijn er ook een aantal voorstellen van IenW doorgeschoven naar de besluitvorming volgend jaar of afgewezen. Dit richt zich met name op duurzame luchtvaartbrandstoffen en het verduurzamen van de zeevaart.
- *Verduurzaming zeevaartschepen (360 mln.):* De maatregel betreft een tegemoetkoming bij aanschaf van technieken die de broeikasgas uitstoot van Nederlands gevlagde zeeschepen verminderen (vraagzijde). Het voorstel past niet de primaire scope van het perceel (vroege fase opschaling) uit het klimaatfonds. Mogelijk kan dit volgend jaar wel. Er is afgesproken dat volgend jaar bezien wordt of een bredere scope kan worden gehanteerd, hier is onderzoek naar gedaan maar hier heeft nog geen besluitvorming over plaatsgevonden.
- *Duurzame luchtvaartbrandstoffen (600 mln.):* Het faciliteren van de opschaling van de productie van duurzame brandstoffen voor de luchtvaart. De genoemde technieken in dit fiche kunnen ook meelopen binnen de subsidie onder het huidige voorstel voor vergassing: stimulering projecten vergassing eerste en tweede fase, maar dan in ieder geval voor een veel kleiner bedrag.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister

Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

BOR en DSR in verband met Voorjaarsnotabesluitvorming – tussentijdse voorstellen werkgroep verbetering BOR en

Datum
16 maart 2023

Notanummer
2023-0000074521

Bijlagen
1. Tussentijdse conclusies van 15 maart 2023 van de werkgroep verbetertraject BOR/DSR

21.03.23

Aanleiding

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen is aangekondigd dat het kabinet de tussentijdse conclusies van vervolgonderzoek meeneemt in de voorjaarsbesluitvorming. Hierbij treft u – stas FB en minister - de tussentijdse conclusies aan met daarbij voorstellen van de werkgroep ten behoeve van de voorjaarsbesluitvorming. Deze voorstellen worden besproken in de ambtelijke vierhoek van 28 maart en vervolgens in de politieke vierhoek van 4 april. Met het oog op dit proces ontvangen wij graag uw reactie.

Beslispunten

1. Bent u akkoord om de volgende vijf voorstellen van de werkgroep voor te leggen voor besluitvorming in de ambtelijke en politieke vierhoek, met als doel deze in het BP24 op te nemen?
   - Het afschaffen van de 5% doelmatigheidsmarge in de BOR en DSR.
   - Keuzevermogen kwalificeert slechts voor de BOR en DSR voor zover in de onderneming gebruikt.
   - Enkel reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% kwalificeren voor de BOR en DSR.
   - Versoepelingen van de bezits- en voortzettingseis BOR.
   - Verlaging van de vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR.

   Tot het wettelijk aanmerken van aan derden verhuurd vastgoed als beleggingsvermogen in de BOR en de DSR heeft het kabinet al bij de MN2023 besloten.
2. Indien u akkoord gaat met het voor besluitvorming voorleggen van een verlaging van de vrijstelling, zijn er diverse varianten denkbaar. Een aantal daarvan is uitgewerkt aan het eind van deze nota. Welke maatvoering wenst u?
3. Gaat u akkoord met een tweefasen aanpak waardoor de nog te onderzoeken punten in het BP25 landen?

Bespreke
Nie vraage
e opmerkinge
Mdr
Bespreke
ja
Mee

Kernpunten

- De werkgroep die het vervolgonderzoek verricht, heeft een aantal (tussentijdse) voorstellen gedaan.
- Voor de politieke afweging speelt aan de ene kant het coalitieakkoord en aan de andere kant de startnota, de uitkomsten van de evaluatie en de taakstelling opmerkelijke belastingconstructies en fiscale regelingen.

en voorstel aanpassen

- Wij adviseren u – Stas FB en minister – de voorstellen in beginsel over te nemen en zoveel mogelijk in het BP24 te verwerken. Naast de positieve gevolgen van deze maatregelen voor de doelmatigheid van de BOR zijn deze maatregelen tevens wenselijk met het oog op de uitvoeringslast.
- De budgettaire opbrengst van het aanpassen van parameters is opgenomen in de toelichting. De budgettaire opbrengst/derving van de overige maatregelen moet nog in kaart worden gebracht en is afhankelijk van de exacte uitwerking van de maatregelen, de samenhang van de te nemen maatregelen en de maatvoering ervan. Eventueel kan een taakstellende opdracht in de voorjaarsbesluitvorming geformuleerd worden, waarbij het wegnemen van knelpunten in de regelingen, het tegengaan van constructies en de aanpassing van parameters tot een bepaalde opbrengst moeten leiden.
- De budgettaire opbrengst kan worden aangewend voor het vullen van de taakopdracht opmerkelijke belastingconstructies en fiscale regelingen.
- De uitvoeringsgevolgen worden nog in kaart gebracht. Of de voorgestelde maatregelen allemaal uitvoerbaar zullen blijken – en vooral in hun onderlinge samenhang – is nog onzeker, vooral waar de maatregelen iv-ondersteuning verlangen.
- Het is de vraag of de in de beslispunten beschreven voorstellen op steun van de Ministers van EZK en LNV kunnen rekenen. Hoewel de voorstellen een bijdrage leveren aan de doelmatigheid, zal het bedrijfsleven vermoedelijk niet enthousiast zijn over de voorstellen behalve over versoepeling van de bezits- en voortzettingseis BOR.

Toelichting

Kabinetsreactie evaluatie fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen

- De evaluatie door het CPB van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen heeft zich geconcentreerd op de grootste regelingen, namelijk de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) en de doorschuifregelingen in de inkomstenbelasting (DSR).
- De kabinetsreactie op de evaluatie[1] geeft, kortgezegd het volgende aan:
  - De *vrijstelling goingconcernwaarde* in de BOR[2] voldoet op onderdelen niet aan de eisen van doelmatigheid die het kabinet aan fiscale regelingen stelt.
  - Uit de evaluatie blijkt dat de *waarderingsfaciliteit* in de BOR[3] (met name van belang voor de agrarische sector) wel als doeltreffend en doelmatig in de evaluatie wordt beoordeeld.
  - De DSR als geheel wordt als doeltreffend beoordeeld maar de doelmatigheid kan niet goed worden beoordeeld.
- Het kabinet staat achter de doelstelling van de DSR en de BOR (voorkomen dat belastingheffing de continuïteit van de onderneming bij reële bedrijfsopvolgingen in gevaar brengt).
- Het kabinet kijkt naar de beste manier om de gewenste verbeteringen (betere doelmatigheid en uitvoerbaarheid voor ondernemers en Belastingdienst) in de DSR en BOR te realiseren. Het aangekondigde vervolgonderzoek richt zich op een aantal concreet in de kabinetsreactie geformuleerde vragen.

[1] Kamerstukken II 2022/23, 32 637, nr. 525.
[2] Een 100% vrijstelling tot € 1,2 mln. van het ondernemingsvermogen en 83% van het hogere ondernemingsvermogen.
[3] Een volledige vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de goingconcernwaarde, indien een onderneming een hogere liquidatiewaarde heeft dan de goingconcernwaarde.

- Het kabinet heeft aangekondigd in het voorjaar de tussentijdse conclusies ten aanzien van het onderzoek mee te nemen in de besluitvorming. Vervolgens wordt de Tweede Kamer uiterlijk in juni 2023 nader geïnformeerd over de exacte uitkomsten van dit onderzoek.
- Het iv-portfolio van de keten schenk- en erfbelasting biedt voor 2024 onvoldoende ruimte om wetswijzigingen of -aanvullingen die structuuraanpassingen meebrengen eerder dan met ingang van 2025 in werking te laten treden. Ook het iv-portfolio van de keten IH heeft een tekort aan ruimte. Los van de automatiseringsgevolgen dienen met name ook de consequenties met betrekking tot de handhaafbaarheid van de voorstellen nog nader in beeld te worden gebracht.

<u>Kaders besluitvorming en krachtenveld</u>

- In het Coalitieakkoord is aangegeven dat de continuïteit van familiebedrijven wordt ondersteund door (reële) bedrijfsopvolging eenvoudiger en eerlijker te maken en dat tegelijkertijd oneigenlijk gebruik van de BOR en DSR wordt tegengegaan. In de startnota is vastgelegd dat als een fiscale regeling niet doeltreffend of doelmatig is, afschaffing of versobering van de regeling het uitgangspunt is.
- De Minister van EZK heeft de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor de BOR, u (Staatssecretaris FB) bent primair verantwoordelijk voor de fiscale regelgeving en Belastingdienst, u (minister) vervult de toezichtsrol op fiscale regelingen. En relevant is het behalen van de budgettaire taakstelling uit augustus 'constructies en fiscale regelingen'.
- De BOR en DSR zijn van groot belang voor landbouwbedrijven en andere familiebedrijven.
- In het stakeholdersoverleg op 10 maart met VNO-NCW/MKB-Nederland, Familiebedrijven Nederland en LTO is gesproken over de in de kabinetsreactie concreet geformuleerde vragen voor het vervolgonderzoek.
    - Daarbij bleek dat het bedrijfsleven hecht aan de bestaande regelingen en nog niet overtuigd is dat de toegang beperkt zou moeten worden tot reguliere aandelen waarmee daadwerkelijk ondernemingsrisico wordt gelopen of van de wenselijkheid/noodzaak om naast (minimale) financiële betrokkenheid andere betrokkenheid van de opvolger te eisen.
    - Ook moet bedrijfsopvolging in fasen mogelijk blijven. De perspectieven verschillen: vanuit het bedrijfsleven wordt de BOR beschouwd als een soort investeringsfaciliteit vanuit de optiek dat de door ab-houders te betalen belasting (IB, schenk- of erfbelasting) niet (indirect) de dividendpolitiek van de vennootschap moet bepalen terwijl het doel van de BOR en DSR is om te voorkomen dat de continuïteit van een onderneming in gevaar komt.
- Een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks en de PvdA (gepland voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer voor de week van 20 maart) bevat als maatregelen (1) aan derden verhuurt vastgoed aanmerken als beleggingsvermogen, (2) afschaffen DSR in de ab-sfeer voor schenking en vererving, (3) slechts reguliere aandelen met een minimumbelang van 25% kwalificeren voor de BOR en (4) verlaging van de vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR tot maximaal € 1 miljoen en 25% van het ondernemingsvermogen. Tot maatregel 1 heeft het kabinet al besloten.

Maatregel 2 stelt de werkgroep niet voor en met betrekking tot maatregelen 3 en 4 stelt de werkgroep minder vergaande maatregelen voor.

- In de MN23 heeft het kabinet een structurele taakstelling oplopend tot € 550 miljoen voor het aanpakken van opmerkelijke belastingconstructies ingeboekt. Opties voor de BOR kunnen daar deel van uitmaken.
- Voor de Voorjaarsbesluitvorming is relevant dat naar verwachting verlaging van de vrijstelling going concern waarde BOR voor (de Minister van) EZK niet acceptabel is/moeilijk ligt. Naar verwachting zal de Minister van EZK hierin worden gesteund door de Minister van LNV.
- Indien besluitvorming tijdig plaatsvindt, verwachten wij een aantal maatregelen al mee te kunnen laten lopen met het BP24. Mee laten lopen met het BP24 heeft als voordeel dat bepaalde knelpunten al snel weggenomen worden en dat eventuele budgettaire opbrengsten snel behaald worden.
- Het lukt echter niet om binnen het krappe tijdpad van het BP24 voor alle onderzoekvragen de beleidsopties uit te werken, voor besluitvorming voor te leggen en vervolgens om te zetten in wetgeving. Dit betekent dat een deel van de maatregelen pas mee kan lopen in het BP25, zoals het aanpassen van de dienstbetrekkingseis, de aanpak van constructies en maatregelen die langere tijd blijken te vergen voor uitwerking of besluitvorming. In de Fiscale Beleids- en Uitvoeringsagenda zal dus het totaalplaatje geschetst moeten worden zodat voor iedereen duidelijk is hoe de maatregelen (in 2024 én 2025) elkaar beïnvloeden.

'24
'25

Tussenstand voorjaar vervolgonderzoek: voorstellen

- Het vervolgonderzoek is en wordt verricht door een werkgroep bestaande uit ambtelijk FIN/BD/EZK waarbij LNV is geïnformeerd. De voorstellen van de werkgroep op basis van de tussenstand van het vervolgonderzoek op 15 maart zijn opgenomen als bijlage 1. Deze voorstellen zijn nog niet in alle gevallen in detail uitgewerkt. De budgettaire opbrengst/derving en uitvoeringsgevolgen worden nog in kaart gebracht.
- De BOR en DSR zijn bedoeld om te voorkomen dat belastingheffing de continuïteit van de onderneming bij reële bedrijfsopvolgingen in gevaar brengt. Deze faciliteiten zijn echter zo aantrekkelijk dat zij (oneigenlijk) gebruik ervan kunnen uitlokken om zo te profiteren van een vrijstelling van schenk- en erfbelasting, zonder dat sprake is van een reële bedrijfsopvolging. De vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR is dermate hoog dat dit onbedoeld gebruik aantrekt en de complexiteit bevordert doordat ingewikkelde antimisbruikbepalingen nodig zijn. De knelpunten liggen bij het ruime ab-begrip waardoor de BOR en DSR ook van toepassing zijn indien de financiële betrokkenheid, zeggenschap of het gelopen risico van de aandeelhouder zeer beperkt is.[4] Daarnaast speelt mee dat toepassing van de BOR niet afhankelijk is van de financiële situatie van de verkrijger (en eventueel schenker/erflater), terwijl verschuldigde erf- of schenkbelasting een privéschuld is van degene die erft of geschonken krijgt; de BOR geldt ook als de schenk- of erfbelasting wel uit het eigen vermogen betaald kan worden en er helemaal geen middelen uit de vennootschap hoeven te worden uitgekeerd.

Waarom wij dat wel nader doen

Iets te kostbaar gesteld, bijdelen moeten dan altijd last aan de vennootschap worden afgerekend (via dividend: v.a. 1-1-2024: 24 en 31%.

[4] Dit komt door het grote fiscale belang van de BOR (al gauw 20% voor kinderen, 36% voor kleinkinderen en 40% voor andere verkrijgers) en van de DSR waardoor er een sterke prikkel is om te kwalificeren voor de regelingen.

- Anderzijds leiden de huidige voorwaarden van de BOR en DSR ook tot onnodige beperkingen bij reële bedrijfsopvolgingssituaties omdat ze niet voldoen aan alle voorwaarden waardoor die niet (voor het geheel) kwalificeren. Dit doet zich voor bij de bezits- en voortzettingseis in de BOR.

De werkgroep stelt de volgende maatregelen voor om de BOR en DSR te verbeteren:

1. **Hoe kan een beter onderscheid worden gemaakt tussen ondernemings- en beleggingsvermogen voor de BOR en DSR (naast de reeds aangekondigde vastgoed maatregel).**

1. Aan derden verhuurde onroerende zaken bij fictie aanmerken als beleggingsvermogen
Deze maatregel is al aangekondigd door het kabinet in de kabinetsreactie op het IBO vermogensverdeling. Het betreft voornamelijk codificatie van hetgeen nu al geldt, maar leidt ertoe dat geen discussie meer nodig is over de vraag of bij verhuurde onroerende zaken sprake is van ondernemings- of beleggingsvermogen, met als gevolg rechtszekerheid voor ondernemers en beleggers en lagere uitvoeringslasten bij de Belastingdienst. Uitgangspunt voor de vormgeving is de maatregel zoals opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel GL (36128). Voor franchisesituaties waarbij het pand wordt verhuurd, worden de consequenties nog bezien.

2. Afschaffen doelmatigheidsmarge van 5% in de BOR/DSR
De werkgroep stelt voor de zogenoemde *doelmatigheidsmarge van 5%* in de BOR/DSR af te schaffen. De doelmatigheidsmarge houdt in dat bij vennootschappen beleggingsvermogen tot 5% van het ondernemingsvermogen wordt aangemerkt als ondernemingsvermogen. De doelmatigheidsmarge bereikt niet haar doel (het voorkomen van discussies over de vraag of een vermogensbestanddeel behoort tot het ondernemings- of beleggingsvermogen van een vennootschap), zoals ook geconcludeerd in de evaluatie. Als gevolg van de doelmatigheidsmarge is het tijdig omzetten van privévermogen of beleggingsvermogen naar ondernemingsvermogen extra aantrekkelijk en dus vatbaar voor constructies.

3. Beperking tot verplicht ondernemingsvermogen en keuzevermogen voor zover dit in de onderneming wordt gebruikt
Deze maatregel houdt in dat de BOR en DSR gelden voor verplicht ondernemingsvermogen (zoals nu ook het geval is) en voor keuzevermogen *voor zover* dit vermogen daadwerkelijk binnen de onderneming wordt gebruikt. Dit betekent dat - anders dan nu het geval is op grond van de vermogensetikettering - de BOR en DSR voor wat betreft het keuzevermogen enkel van toepassing zijn op het gedeelte dat voor de onderneming wordt gebruikt. Nu kan keuzevermogen, bijvoorbeeld een vermogensbestanddeel dat maar voor 10% binnen de onderneming wordt gebruikt, volledig in aanmerking komen voor de BOR/DSR. Met deze maatregel kan dat nog maar voor 10%.

2. Kan de toegang tot de DSR en BOR beperkt worden tot reguliere aandelen waarmee daadwerkelijk ondernemingsrisico wordt gelopen,

bijvoorbeeld reguliere aandelen met een stemrecht? En hoe kunnen deze aandelen worden gedefinieerd?

De werkgroep stelt voor de toegang tot de BOR en DSR te beperken tot reguliere aandelen met een belang van 5% die volledige meedelen in de winstgerechtigdheid en de liquidatieopbrengst. Dit leidt tot duidelijkheid voor ondernemers/ab-houders en zal naar de huidige inschatting uitvoering van de BOR en DSR kunnen vereenvoudigen. Ook beperkt deze wetsaanpassing, met name door de uitsluiting van opties en winstbewijzen, het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de BOR en DSR. Een dergelijke wetsaanpassing betekent uitsluiting van preferente aandelen, tracking stocks[5], opties op aandelen en winstbewijzen, agiostortingen en stortingen van informeel kapitaal, ab-pakketten minder dan 5% van het totaal geplaatste kapitaal, meesleep-ab en fictief ab. Agiostortingen en stortingen van informeel kapitaal die volledig meedelen in de winsten en liquidatieopbrengsten blijven kwalificeren voor BOR en DSR. Gelet op de reacties van belangenorganisaties kan worden overwogen de huidige verwateringsregeling te continueren. Op grond van de verwateringregeling kunnen door schenking of vererving ontstane indirecte belangen van minimaal 0,5% nog kwalificeren. Verwaterde belangen komen met name bij familiebedrijven voor. Desgewenst kunnen preferente aandelen in het kader van gefaseerde bedrijfsopvolging worden uitgezonderd zodat deze wel kwalificeren voor de BOR en DSR.

3. Is het wenselijk om de dienstbetrekkingseis in de DSR te laten vervallen dan wel anders vorm te geven?

De werkgroep concludeert dat de dienstbetrekkingseis niet in zijn huidige vorm moet worden gehandhaafd en onderzoekt alternatieven om toch recht te doen aan de gedachte dat bij bedrijfsopvolging sprake moet zijn van daadwerkelijke betrokkenheid van de opvolger bij de onderneming en niet alleen een financiële. Eventueel kan het afschaffen van de dienstbetrekkingseis als wisselgeld worden gebruikt om andere maatregelen in het advies uit deze nota te realiseren.

4. Is het mogelijk om de huidige bezits- en voortzettingseis in de BOR zodanig aan te passen dat alleen reële bedrijfsopvolgingen in aanmerking komen, maar dat deze minder nadelig uitpakken voor de flexibiliteit van ondernemingen?

- Voor de BOR geldt een bezitseis van minimaal een jaar (bij een erfenis) of minimaal vijf jaar (bij een schenking) voorafgaand aan de overdracht. De voortzettingseis voor de opvolger is vijf jaar. Doel van de bezits- en voortzettingseis is het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Dit staat op gespannen voet met de bedrijfseconomische dynamiek, zoals wijziging in de activiteiten of herstructurering.
- De werkgroep stelt een wetsaanpassing (of aanpassing lagere regelgeving) voor die veel knelpunten wegneemt. Deze knelpunten doen zich vooral voor bij bedrijfsopvolging via aandelen, maar deze wetsaanpassing maakt het ook voor de IB-ondernemer mogelijk om tijdens de bezitstermijn of

[5] Tracking stocks zijn een bijzondere vorm van soortaandelen. In het algemeen zijn het aandelen die recht geven op een bijzondere gerechtigdheid met betrekking tot een of meer specifieke vermogensbestanddelen van het lichaam waarin de tracking stocks worden gehouden.

voortzettingsperiode zijn onderneming ruisend (volledig tegen uitreiken van aandelen) in te brengen in een bv.

5. Aanpak constructies (dubbel-BOR en rollatorinvesteringen)

Er vindt oneigenlijk gebruik plaats van de BOR, bijvoorbeeld door personen (op hoge leeftijd) die hun grote vermogen omzetten in ondernemingsvermogen terwijl er geen reële bedrijfsoverdracht is en via een zogenoemde BOR-carrousel Bijvoorbeeld een ouder die de onderneming met toepassing van de BOR schenkt aan het kind, en na minimaal vijf jaar weer terugkoopt met zijn vermogen. Na het uitzitten van de bezitstermijn wordt de onderneming opnieuw met toepassing van de BOR aan de kinderen geschonken. De werkgroep onderzoekt nog of er mogelijkheden zijn om deze constructies aan te pakken, zoals een langere bezits- en voortzettingstermijn vanaf hoge leeftijd mits dit niet afstuit op discriminatie en een antimisbruikbepaling. Er zijn nog geen maatregelen voor ogen die rijp zijn voor besluitvorming in het voorjaar.

6. Verlaging van de vrijstelling goingconcernwaarde in de BOR

De huidige vrijstelling in de BOR van 100% van de goingconcernwaarde van de onderneming tot € 1.205.871 en van 83% over het meerdere aan ondernemingsvermogen is ondoelmatig volgens de evaluatie. Daarnaast lokt de ruime vrijstelling oneigenlijk gebruik uit door vermogenden die schenk- en erfbelasting willen ontwijken. De BOR legt een groot beslag op de capaciteit van de Belastingdienst.

Daarnaast is er de waarderingsfaciliteit (100% van het verschil tussen een hogere liquidatiewaarde en een lagere goingconcernwaarde vrijgesteld) die wel doelmatig is volgens de evaluatie. Tot slot kan, zonder nadere voorwaarden, rentedragend uitstel van 10 jaar voor de betaling van de belastingschuld worden verkregen.[6]

Overwogen kan worden om het percentage van de vrijstelling goingconcernwaarde over de hele linie te verlagen naar bijvoorbeeld 70%, 60% of 50%. Een alternatief is enkel een verlaging van de 83% naar bijvoorbeeld 70%, 60% of 50%.

Daarnaast kan, eventueel in combinatie met een verlaging van het vrijstellingspercentage, het aftoppen van de BOR op bijvoorbeeld € 5 miljoen ondernemingsvermogen per objectieve onderneming overwogen worden. Hoe dit wetstechnisch kan worden vormgegeven, moet nog worden bezien.

Bij verlaging van het vrijstellingspercentage blijft de uitstel van betalingsregeling bestaan en ook de waarderingsfaciliteit blijft 100%.

Budgettaire opbrengst in mln euro van verschillende varianten voor aanpassing van de BOR

Bij de raming is uitgegaan van aanpassing per 2024. De tabel geeft de budgettaire opbrengst weer bij aanpassing ten opzichte van de BOR op dit moment, dus zonder de invloed van de andere voorgestelde maatregelen. De

[6] Dus na 10 jaar moet er worden betaald, de invorderingsrente is vanaf 2024 4%.

100% vrijstelling voor het verschil tussen een hogere liquidatiewaarde en een lagere goingconcernwaarde blijft in deze gevallen bestaan.

Maatregel	2024	2025	2026	2027	struc	jaar struc
Verlagen 83% vrijstelling boven € 1,2 mln ondernemingsvermogen						
83% verlagen naar 70%	17	19	21	22	49	2043
83% verlagen naar 60%	31	34	37	40	87	2043
83% verlagen naar 50%	44	48	53	57	124	2043
Verlagen vrijstellingspercentage over volledige overdracht						
Vrijstelling van 70%	27	29	32	34	74	2043
Vrijstelling van 60%	44	48	52	56	121	2043
Vrijstelling van 50%	60	66	71	77	167	2043
Aftoppen van de BOR op € 5 mln ondernemingsvermogen per objectieve onderneming						
Aftoppen op € 5 mln	81	89	97	105	235	2043
Verlagen vrijstelling naar 50% i.c.m. aftoppen op € 5 mln	109	119	130	140	309	2043
Volledig afschaffen vrijstelling goingconcernwaarde						
Volledig afschaffen	143	156	170	183	398	2043

nee, onlogisch

Communicatie
Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
Zie het onderdeel 'Kaders besluitvorming en krachtenveld' in de toelichting van deze nota.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

do 16/3 11.15 - 11.45

TERSTOND
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO fiscale klimaatmaatregelen 16-03

Datum
15 maart 2023

Notanummer
2023-0000074322

Bijlagen
1. Bespreeknotitie
2. Overzicht fiscale Klimaatmaatregelen
3. Beleidspakket IBO

Aanleiding

Op donderdag 16 maart heeft u een BWO over de fiscale klimaatmaatregelen. Doel is om gezamenlijk de groslijst aan fiscale klimaatmaatregelen te bespreken met MKE: welke fiscale maatregelen zouden onderdeel kunnen zijn van een aanvullend klimaatpakket? Wat zijn de opletpunten en welke maatregelen vergen een extra politieke weging?

Bijlage 1 bevat een gezamenlijke bespreeknotitie. In bijlage 2 is een overzicht met fiscale klimaatmaatregelen opgenomen. Dit overzicht staat centraal in de bespreking. MKE heeft een soortgelijk overzicht ontvangen, alleen dan zonder de kleurtjes en ambtelijke FIN-appreciatie. In bijlage 3 is tot slot nog een keer het centrale beleidspakket van het IBO opgenomen.

15.03.23 Dank 16.03.23

Advies

- We adviseren om in het gesprek met MKE de lijst met fiscale maatregelen langs te lopen. In de bijlage is iedere fiscale maatregel beoordeeld op uitvoerbaarheid, inhoudelijke wenselijkheid en politieke gevoeligheid. Deze eerste indeling kan helpen als leidraad bij het gesprek met MKE. We adviseren om hierbij te benadrukken dat tijdens de aankomende BWO's alle fiscale klimaatmaatregelen uit het IBO op tafel moeten blijven liggen.
  - Eenheid van Kabinetsbeleid sowieso nodig om de 4 Mton uit het CA te realiseren. Er komt volgend jaar weliswaar een nieuwe tariefstudie, maar er is vooralsnog geen politieke afspraak gemaakt dat dit ook betekent dat het tarief wordt verhoogd. Het is belangrijk dat deze afspraak dit voorjaar wel wordt gemaakt, want dit jaar worden ook de middelen uit het Klimaatfonds verdeeld (koppeling zoet en zuur).
- In aanvulling op de groslijst met fiscale klimaatmaatregelen kunt u aanbieden om de komende weken samen het idee van een nationaal emissierechtensysteem voor de ESR-sectoren (mobiliteit, gebouwde omgeving, niet-ETS industrie en landbouw) uit te werken, zodat later in de besluitvorming over een aanvullend klimaatpakket hierover een principebesluit kan worden genomen.
- Tot slot kunt u vragen wat het ambitieniveau van MKE is in de BWO's en nogmaals aandacht vragen voor de budgettaire spelregels: van belang dat het

Wat vreemd.

klimaatpakket uiteindelijk budgettair sluit, waarbij in beginsel een scheiding tussen inkomsten en uitgaven geldt.

Toelichting

Overzicht fiscale klimaatmaatregelen

- Op maandag 13 maart is het IBO Klimaat gepubliceerd met aanvullende normerende en beprijzende maatregelen om het reductietekort in te vullen.
- Om met zekerheid de 55%-doelstelling te halen is in het CA afgesproken om op 60%-reductie te sturen. In IBO is een reductietekort van 22 Mton opgenomen. Dit vraagt om scherpe keuzes en ingewikkelde maatregelen.
- De komende twee weken zijn er BWO's per sector. Deze BWO's zijn naar verwachting vooral aftastend van aard. Meerdere bewindspersonen zullen naar verwachting een terugsluis van de opbrengst van fiscale maatregelen voorstellen. In beginsel geldt scheiding van inkomsten/uitgaven. Het is belangrijk om hier in ieder geval tijdens de BWO's aan vast te houden.
- In bijlage 2 (zie slide deck) zijn de fiscale maatregelen ingedeeld in drie bakjes:
    - Parameteraanpassingen bestaande belastingen
    - Structuuraanpassingen bestaande belastingen
    - Nieuwe belastingen
- Alle fiscale maatregelen zijn vervolgens per bakje beoordeeld op uitvoerbaarheid, inhoudelijke wenselijkheid en politiek draagvlak:
    - Groen = beleidsmatig verstandig idee, uitvoerbaar en politiek draagvlak
    - Oranje = beleidsmatig verstandig idee en uitvoerbaar, maar vergt politieke weging
    - Rood = beleidsmatig geen verstandig idee of niet uitvoerbaar

Uitwerken nationaal emissierechtensysteem

- Aanvullend op het centrale beleidspakket adviseert het IBO om een nationaal emissierechtensysteem voor de ESR-sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, niet-ETS industrie en landbouw) in te voeren:
    - In een dergelijk systeem moeten emissierechten worden gekocht om te mogen uitstoten. Jaarlijks daalt het aantal rechten. Het voordeel is dat hiermee met zekerheid het doelbereik wordt geborgd.
    - Kanttekening is dat er meer onzekerheid is over de emissieprijs (want afhankelijk van de vraag naar de emissierechten). Daarnaast moet de samenloop met de uitbreiding van het Europese ETS-systeem naar gebouwde omgeving/mobiliteit nader worden onderzocht en is het op dit moment uitdagend om in de veehouderij/akkerbouw een goede grondslag vast te stellen.
    - Gelet op deze uitzoekpunten is in het IBO daarom geadviseerd om de komende tijd een emissierechtensysteem verder uit te werken. Afhankelijk van de vormgeving kan een dergelijk emissierechtensysteem op termijn mogelijk de energiebelasting op aardgas en de brandstofaccijnzen deels vervangen.
    - We trekken graag samen met EZK/Klimaat op in de verdere uitwerking van een nationaal emissierechtensysteem, waarbij ook moet worden overwogen om een nationaal emissierechtensysteem te verankeren in fiscale wetgeving.

- Als onderdeel van het klimaatpakket kan het principebesluit worden genomen dat er een nationaal emissierechtensysteem komt, waarbij de precieze details en vormgeving nader moeten worden ingevuld.

Bespreekpuntennotitie BWO fiscale maatregelen MKE/SFIN 16-03-2023

1. Belangrijkste fiscale maatregelen per sector

Wat zijn de belangrijkste (fiscale) bouwblokken per sector die onderdeel moeten vormen van het integrale besluit?

Toelichting

- In de bijlage is een groslijst opgenomen van de mogelijke klimaat fiscale maatregelen. Een groot deel is opgenomen in het centrale beleidspakket van het IBO.
- Ter voorbereiding op de sector-BWO's is het voorstel om de lijst gezamenlijk te bespreken; welke maatregelen zouden onderdeel kunnen zijn van een aanvullend maatregelenpakket en welke maatregelen vergen extra politieke weging?

2. Risico's en knelpunten in de besluitvorming

Herkent u de hieronder geschetste potentiële knelpunten in de Voorjaarsbesluitvorming? Kunt u overeenstemming vinden over een mogelijke aanpak om deze knelpunten op te lossen?

Toelichting

- Het IBO bevat bepaalde maatregelen die op weinig politiek en maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen. Echter is er weinig ruimte om maatregelen af te laten vallen om het doel van 60% emissiereductie in 2030 te halen. Het is de verwachting dat sommige pakketten die worden voorgesteld door de vakdepartementen zodoende onvoldoende emissiereductie realiseren.
- Indien er additionele stimulerende maatregelen worden voorgesteld door departementen, ontstaat er een risico dat het pakket niet budgettair zal sluiten. Indien het pakket niet budgettair sluit, bestaat er een risico dat bij de integrale weging in de Vierhoek maatregelen zullen afvallen, waardoor het doel van emissiereductie niet wordt gehaald.

Overzicht mogelijke aanvullende fiscale maatregelen

Tariefaanpassing bestaande belasting	Grondslagverbreding/ Hervorming bestaande belasting	Nieuwe belasting
Energiebelastingtarief aardgas verhogen/elektriciteit verlagen/tariefstructuur minder degressief	Vrijstellingen in o.a. kolenbelasting, energiebelasting en accijnzen voor non-energetisch verbruik afschaffen	Betalen naar Gebruik *: maximale tariefkorting EV en verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen.
Bpm fossiele personenauto's en/of bestelauto's verhogen	Dynamische energiebelasting aardgas op basis van marktprijs en gewenste minimumprijs aardgas	Fiscale heffing (aan de marge) glastuinbouw *
Korting in bijtelling voor EV	Verlaging tarief energiebelasting waterstof	Consumptiebelasting vlees/zuivel
Korting in motorrijtuigenbelasting voor EV	Inputvrijstelling energiebelasting voor gebruik elektriciteit bij productie waterstof	Belasting per dier
Verhoging brandstofaccijnzen	Beperken aftrekbaarheid kosten fossiele auto's in de winstbelasting	Emissiebelasting aan de marge veehouderij/akkerbouw
Verhoging tarief CO_2-heffing industrie conform 4 Mton afspraak CA.	Hypotheekrenteaftrek differentiëren naar energielabel	Circulaire plasticheffing
Generieke aanscherping CO_2-heffing industrie (bovenop CA)	Differentiatie tarief vliegbelasting naar afstand	Kunstmestbelasting
CO_2-heffing industrie voor AVI's aanscherpen	Verbreding grondslag vliegbelasting naar transferpassagiers	
CO_2-heffing industrie verlengen na 2030	Verbreding grondslag vliegbelasting naar privéjets	
Verhoging tarief CO2-minimumprijs elektriciteitsopwekking	Dispensatierechten CO_2-heffing inleveren bij maatwerkafspraak.	
Verhoging tarief vliegbelasting		

** Betalen naar Gebruik is afgesproken in CA. In convenant glastuinbouw is individueel sectorsysteem afgesproken. Tijdens BWO op 10 maart is afgesproken dit vorm te geven als een vlakke fiscale emissieheffing.*

Beoordeling fiscale klimaatmaatregelen

- **De fiscale klimaatmaatregelen zijn ingedeeld in drie bakjes:**
  - Tariefaanpassingen
  - Hervorming/Structuuraanpassing bestaande belastingen
  - Nieuwe belastingen
- **Per bakje zijn de fiscale klimaatmaatregelen vervolgens beoordeeld:**
  - Groen = beleidsmatig verstandig idee, uitvoerbaar en politiek draagvlak
  - Oranje = beleidsmatig verstandig idee en uitvoerbaar, maar vergt politieke weging
  - Rood = beleidsmatig geen verstandig idee of niet uitvoerbaar

- **De meeste maatregelen staan op oranje, omdat deze maatregelen om een politieke weging vragen.**

Fiscale maatregelen overstijgend

Fiscale maatregel	Uitvoerbaarheid	Toelichting 1e appreciatie
Tariefaanpassingen (gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie)		
Energiebelastingtarief aardgas verhogen/elektriciteit verlagen/tariefstructuur minder degressief	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	Aanvullende beprijzing effectief instrument om extra CO2 te reduceren in gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie. Precieze maatvoering in samenhang bezien met transitiestrategie en andere beprijzingsmaatregelen. Vergt politieke weging.

Fiscale maatregelen landbouw

Fiscale maatregel	Uitvoerbaarheid	Toelichting 1e appreciatie
Structuuraanpassing bestaande belastingen		
Aanscherping fiscale heffing glastuinbouw	Beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2025.	In BWO van 10 maart is afgesproken om individueel sectorsysteem in de vorm van een vlakke emissieheffing in te voeren. Politieke weging of doelstelling van de heffing wordt aangescherpt (conform IBO-pakket)
Consumptiebelasting vlees/zuivel	Precieze invoeringstermijn, uitvoerder en afbakening moet nader worden uitgewerkt.	Effectief instrument om consumptiepatroon te veranderen. Aanpassing consumptiepatroon noodzakelijk met oog op 2050-doelen en daarom opgenomen in het IBO-pakket. Kan mogelijk op draagvlak rekenen wanneer opbrengst kan worden gebruikt ter verduurzaming van de landbouw. Vergt politieke weging, ook in relatie tot landbouwakkoord.
Belasting per dier	Naar verwachting binnen enkele jaren uitvoerbaar, maar moet nog worden bekeken wie geschikte uitvoerder is.	Voordeel is de eenvoud, en zet in op de benodigde krimp. Het handelingsperspectief voor veehouders is beperkt. Op termijn mogelijk om te zetten in een op emissiegerichte belasting. Vergt politieke weging, ook in relatie tot landbouwakkoord.
Emissiebelasting (aan de marge) veehouderij/akkerbouw	Precieze invoeringsdatum en uitvoerder moeten nader worden onderzocht.	Aandachtspunt is hoe precies de emissies op bedrijfsniveau kunnen worden vastgesteld en goed kan worden gehandhaafd. In potentie effectief instrument om boeren te stimuleren het aantal dieren te verminderen, technische en managementmaatregelen te nemen om hun emissies te reduceren. Vergt politieke weging, ook in relatie tot landbouwakkoord.
Kunstmestbelasting	Precieze invoeringsdatum/uitvoerbaarheid nog niet duidelijk.	Kunstmestbelasting geeft prikkel om minder kunstmest te gebruiken, maar grondslag is inelastisch. Effectiever om bestaande mestnormen aan te passen.

Fiscale maatregelen gebouwde omgeving

Fiscale maatregel	Uitvoerbaarheid	Toelichting 1e appreciatie
Structuuraanpassing bestaande belastingen		
Hypotheekrenteaftrek differentiëren naar energielabel	Complexiteit verhogend, op korte termijn niet uitvoerbaar.	Complexiteit verhogend en energiebelasting is effectiever instrument.
Dynamische energiebelasting aardgas op basis van marktprijs en gewenste minimumprijs aardgas	Niet uitvoerbaar.	Als alternatief is in het IBO Klimaat een "normale" verhoging van de energiebelasting op aardgas opgenomen, met aanbeveling om daarna de lange termijn prijsprikkel te monitoren en indien nodig de energiebelasting te herijken.

Fiscale maatregelen mobiliteit

Fiscale maatregel	Uitvoerbaarheid	Toelichting 1e appreciatie
Tariefaanpassingen		
Bpm fossiele personenauto's en/of bestelauto's verhogen	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	Het verhogen en progressiever maken van de bpm personenauto's is een effectief middel om de EV-ingroei te versnellen. Aandachtspunt is mogelijke toename parallelimport en bijbehorende ncnp-problematiek. Lastenverhoging ligt politiek gevoelig.
Korting in bijtelling voor EV	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	Laatste jaren veel kritiek op stimuleringskosten EV + aanbod EV's neemt sterk toe (met dalende meerprijs). Advies om niet opnieuw zakelijke markt te subsidiëren, maar ingroei te stimuleren via normering zakelijke markt en bpm verhoging.
Korting in motorrijtuigenbelasting voor EV	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	EV's hebben meergewicht door accupakket. Beperkte tariefkorting kan effectief zijn om EV's voor tweedehands markt te behouden. Lijkt politiek draagvlak voor.
Verhoging brandstofaccijnzen	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	Tot introductie BNG effectief instrument om aantal kilometers te reduceren. Wel sterke overlap met ophoging jaarverplichting, daarom geen onderdeel IBO-pakket.
Verhoging tarief vliegbelasting	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	In het IBO zijn meerdere varianten voor verhoging vliegbelasting uitgewerkt. Vanuit klimaatperspectief verstandig. Draagvlak bij IenW, indien opbrengst kan worden gebruikt voor subsidies verduurzaming luchtvaart.
Structuuraanpassing bestaande belastingen		
Differentiatie tarief vliegbelasting naar afstand	Structuuraanpassing. Doorlooptijd waarschijnlijk maximaal 18 maanden.	ETS wordt uitgebreid naar vluchten binnen EU. Verhoging vliegbelasting op lange afstand complementair. Vanuit klimaatperspectief verstandig.
Verbreding grondslag vliegbelasting naar transferpassagiers	Structuuraanpassing. Doorlooptijd waarschijnlijk maximaal 18 maanden.	Transferpassagiers zijn nu uitgezonderd. Afschaffen uitzondering vanuit klimaatperspectief verstandig. Vergt politieke weging.
Verbreding grondslag vliegbelasting naar privéjets	Structuuraanpassing. Doorlooptijd waarschijnlijk maximaal 18 maanden.	CO2-effect zeer beperkt, maar inhoudelijk niet logisch om privéjets uit te zonderen. Er lijkt breed politiek draagvlak.
Beperken aftrekbaarheid kosten fossiele auto's in de winstbelasting	Nader onderzoek nodig, complexiteit verhogend	Complexiteit verhogend en de huidige autobelastingen (bpm, mrb, brandstofaccijnzen) zijn directer instrument.
Nieuwe belasting		
Betalen naar Gebruik: maximale tariefkorting EV en verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen	Beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2030. Tariefkorting voor EV en afschaffen verlaagd tarief ondernemers zijn uitvoerbaar en kunnen worden meegenomen in de verdere uitwerking.	Inhoudelijk geen goede reden dat ondernemers een ander kilometertarief voor bestelauto's moeten betalen dan particulieren. Afschaffen van deze vrijstelling past in streven om belastingstelsel te vereenvoudigen, maar leidt wel tot lastenstijging voor ondernemers. Tariefkorting voor EV is nodig als met BNG 2,5 Mton reductie moet worden gerealiseerd. Beide maatregelen vergen een politieke weging.

Fiscale maatregelen Industrie

Fiscale maatregel	Uitvoerbaarheid	Toelichting 1e appreciatie
Tariefaanpassingen		
Verhoging tarief CO_2-heffing industrie conform 4 Mton afspraak CA.	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	Aanscherping tarief nodig om CA-afspraak te halen dat met de heffing 4 Mton reductie wordt gerealiseerd. EZK wil wachten tot de tariefstudie volgend jaar. Echter: elk jaar telt en dit jaar worden de politieke afspraken gemaakt over middelen uit Klimaatfonds. Belangrijk dat zoet en zuur wordt gekoppeld.
Generieke aanscherping CO_2-heffing industrie (bovenop CA)	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	In IBO-pakket wordt deel van opgave belegd bij industrie, door de heffing generiek aan te scherpen (bovenop doel CA). Vergt politieke weging.
CO_2-heffing industrie voor AVI's aanscherpen	Parameteraanpassing en per 1 januari 2024 mogelijk.	In het IBO-pakket wordt naast de generieke aanscherping de heffing specifiek voor AVI's aangescherpt. Lijkt politiek draagvlak voor.
Verlengen CO_2-heffing industrie na 2030	Parameteraanpassing	In het IBO-pakket wordt de CO2-heffing voor de periode na 2030 verlengd. Belangrijk dat de industrie ook na 2030 een extra prijsprikkel krijgt. Vermoedelijk meer draagvlak voor dan aanscherping heffing per 2030.
Structuuraanpassing bestaande belastingen		
Vrijstellingen in o.a. kolenbelasting, energiebelasting en accijnzen voor non-energetisch verbruik afschaffen	Structuuraanpassing. Doorlooptijd waarschijnlijk maximaal 18 maanden.	Afschaffen kan extra prikkel geven om te verduurzamen, maar afbouwpad en samenloop met andere instrumenten moet goed worden bezien om weglek te voorkomen. Vergt politieke weging.
Verlaging tarief energiebelasting waterstof	Structuuraanpassing. Doorlooptijd waarschijnlijk maximaal 18 maanden.	Waterstof wordt steeds schoner, maar wordt nu hetzelfde belast als aardgas. Vanuit die optiek logisch om op termijn waterstof lager te gaan belasten.
Inputvrijstelling energiebelasting voor gebruik elektriciteit bij productie waterstof	Structuuraanpassing. Doorlooptijd waarschijnlijk maximaal 18 maanden.	Verduidelijking van bestaand wetsartikel en sluit aan bij logica energiebelasting dat energie 1x wordt belast (in dit geval wanneer het geproduceerde waterstof wordt gebruikt)
Dispensatierechten CO_2-heffing inleveren bij maatwerkafspraak.	Parameteraanpassing	Borgt dat maatwerkafspraken er niet toe leiden dat binnen de CO2-heffing andere bedrijven minder hoeven te doen.
Nieuwe belasting		
Circulaire plasticheffing	Uitvoerbaarheid nog niet duidelijk. Er moet nog een uitvoerder worden gevonden.	Afschaffen van vrijstelling voor non energetisch verbruik (minerale oliën) of normering is effectiever.

Fiscale maatregelen elektriciteit

Fiscale maatregel	Uitvoerbaarheid	Toelichting 1e appreciatie
Tariefaanpassingen		
Verhogen CO2-minimumprijs elektriciteitsopwekking	Parameteraanpassing.	Verhoging van de CO2-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking kan extra prikkel geven om elektriciteitssector te verduurzamen, maar eerdere rapporten wijzen op risico's voor leveringszekerheid. Vergt nadere weging. Begrijpen van ambtelijk EZK dat EZK deze maatregel wel op lijstje heeft staan.

Centrale pakket IBO Klimaat

Inschattingen emissiereducties, budgettaire gevolgen rijk, indicatie kosten burgers en bedrijven per maatregel

Maatregel		CO2-effect in 2030	Budgettaire gevolgen Rijk (2030)	Indicatie kosten in 2030		Nummer fiche (zie Annex 3)
				Burgers	Bedrijven	
Sector- en pakkettotalen van uitstoot zijn gebaseerd op een middenscenario dat rekening houdt met overlap. De budgettaire reeksen 2024 t/m 2030 zijn opgenomen in Annex A2.B9. *De beleidsmatige lastenontwikkeling van burgers en bedrijven is nog niet in kaart gebracht. Ook ontbreekt een integrale kostendoorrekening. Ter indicatie is in de tabel met kleuren een eerste inschatting van de kosten weergeven. Rood geeft aan dat de kosten voor burgers en bedrijven stijgen; bij donkerrood is dit in sterkere mate het geval of verdienen kosten zich op termijn niet deels terug. Lichtgroen geeft aan dat de maatregel positief uitvalt.*		*In Mton CO2 p/j*	*In mln € p/j* *+ is EMU-saldo verbeterend*	*Kwalitatief* *Zie links voor beschrijving van de kleuren. Gaat uit van waar kosten als eerste neerslaan. Het doorberekenen kosten van bedrijven aan burgers is niet meegenomen*		
Totaal	*Nationaal*	***Circa 22***	*+3465*			
	Additioneel mondiaal	***+ circa 4***				
Sectoroverstijgende maatregelen						
De uitstootreductie van de sectoroverstijgende maatregel wordt bij de individuele sectoren meegerekend. De budgettaire gevolgen van de individuele sectoroverstijgende maatregel zijn meegenomen in het totaal voor het pakket.						
Aanpassen energiebelasting		1,6	643			Annex A2.B6
Verhogen tarief aardgas (vanaf 2025): 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 70 cent/m3 (totale aardgasprijs gemiddeld 150 cent/m3) 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 66 cent/m3 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 53 cent/m3 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 8 cent/m3 *Verlaging tarief elektriciteit (vanaf 2025):* 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 0,3 cent/kWh						
Beter naleven energiebesparingsplicht en verhogen naar 10 jaar		1,0	*			O8
Subpakket kennis, vaardigheden en gedrag, en inzet extra vakmensen via (om)scholing en bijscholing		Randvoorwaarde	-5			C3 en O2
Verbetering naleving klimaatregelgeving, met algemene reservering handhavingskosten pakket (uitvoeringskosten moeten nader worden beschouwd). *Alle maatregelen met een sterretje (*) vallen onder deze post.*			-100			O4
Alle brandstoffen onder het EU ETS2 brengen (*opt-in*)			610			O3
Gebouwde omgeving						
Overlapcorrectie		*30% - hoog*				
Totaal	*ESR*	**2,3**	-23			
Uitfaseren slechte energielabels Utiliteitsbouw (2030)		0,7	-23			G2
Energieprestatie-eisen voor gebouwen met industriefunctie (2030)		0,5	*			G3
Introductie per 2025 van norm koopwoning bij transactiemoment (binnen 2 jaar isoleren tot de standaard).		0,3	*			G1A
Aanscherping normering huurwoningen: - Uitfasering label E, F en G per 2028 - Uitfasering label D per 2030 - Uitfasering label C per 2033 - alle huurwoningen geïsoleerd tot de standaard per 2035		0,1	*			G1B
Introductie ZEB-norm alle woningen 2050		0,0	*			G1A
Verbeteren informatievoorziening financieringsopties verduurzaming, inclusief verplicht onderdeel hypotheekgesprek		Randvoorwaarde	0			G8
Effect energiebelastingmaatregelen (zie ook overstijgend)		1,0				O5
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie ook overstijgend)		0,8				O8
Landbouw						
Overlapcorrectie		*20% - laag*				
Totaal	*ESR*	**5,5**	Mogelijke kosten voor nadeel-compensatie			
	Waarvan Methaan	~3				
Introductie GVE-norm van 1,7 GVE/hectare voor melkvee (per 2030)		3				L6
Productierechten uitbreiden naar vleesvarkens, geiten en schapen (vanaf 2025)		1	*			
Productierechten en fosfaatrechten bij transactiemoment met 30% afromen			*			
Introductie fiscale heffing aan de marge emissies veehouderij/akkerbouw (vanaf 2028)		1,5	0			L7
Normering additieven + veevoer (i.c.m. BBT)		0,8	*			L11
Introductie fiscale heffing aan de marge glastuinbouw - restemissiedoel 4 Mton in 2030 (in basispad 4,3 Mton) (vanaf 2025)		0,3	0			L4
Normering methaanslip alle wkk's		0,1	*			L3
Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)		0,2				O5
Landgebruik						
Normering veenweide		**0,4**	0			L13
Mobiliteit						
Overlapcorrectie		*30% - hoog*				
Totaal	*ESR*	**5,6**	+1644			
Verhogen jaarverplichting brandstof met 50 PJ additioneel voor wegverkeer		3,7	0			M6
Invoeren verbod nieuwe fossiele zakelijke auto 2025 (segmenten A t/m E)		1,7	-1284			M4A
Gewichtscorrectie in motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's (tariefskorting 40%)			*(0 in 2030 indien dekking via BNG-tarieven)*			-
Bpm fossiele personenauto's verhogen naar gemiddeld het oude niveau 2010						M4B

	(tarief verdubbelen t.o.v. nu)						
	Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones alle modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2030		0,4	0			M12
	Aanscherping Betalen naar Gebruik: Verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen, onderzoeken of BNG eerder kan worden ingevoerd (extra potentieel ten opzichte van pakket is 0,5 Mton)		0,2	1200			M1
	Beperken onbelaste reiskostenvergoeding €0,12		0,2	995			M15
	Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer		0,8	*			M7
	Verhogen tarief Vrachtwagenheffing plus uitbreiding wegen *(uitgaande van 750 mln additionele opbrengst in 2030, exacte maatvoering bij uitwerking bepalen)*		0,4	750			M10
	Invoeren verplicht duurzaam inkopen voor (mede)overheden		0,1	-17			M13
	Sturen op uitstoot via uitwerken emissielabel binnenvaart (label B)		0,5 (nationaal)	*			M5
	Industrie						
	Overlapcorrectie		*20% - laag*				
	Totaal	*ESR*	Deels reductie door schuif AVI's naar ETS1	+85			
		ETS	**5,5**				
	Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030: - Tarief verhogen naar 250 euro/ton 2030 - Dispensatierechten met 3,7 Mton omlaag (additioneel aan aanscherping CO2-heffing AVI's) - Wettelijk vastleggen: dispensatierechten inleveren bij maatwerkafspraak		3,7	0			I1
	Afschaffen vrijstelling in kolenbelasting voor duaal verbruik en vrijstelling in energiebelasting voor non-energetisch verbruik van aardgas (per 2028)			85			I5
	Afbouwen accijnsvrijstelling minerale oliën (2035)			0			
	Aanscherping CO2-heffing industrie voor AVI's: procesemissiefactor voor AVI's verlagen + onderzoek doen naar mogelijke aanpassing CO2-heffing zodat aantoonbare volumebeperking wordt beloond.		0,3	0			C4
	Negatieve emissies toepassing van BECCS in AVI's meetellen		1				
	Verlengen CO2-industrie t/m 2040 - dispensatierechten naar nul in 2038		0	0			I2
	Invoeren bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar koolstofdoel chemie		1,2	*			I6 en C6
	Climate Urgency Office (knelpunten G14 oplossen verguningverlening etc.)		Randvoorwaarde	0			I8
	Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)		0,4				O5
	Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie overstijgend)		0,3				O8
	Elektriciteit						
	Overlapcorrectie		*20% - laag*				
	Totaal	*ETS*	**2,2**	-569			
	Normering elektriciteitssector richting CO_2-neutraal 2035, onderzoek + keuze opties: i) normeren van de ombouw naar waterstof klaar; ii) handelssysteem met uitstootnorm; iii) bijmengverplichting van CO2-vrije energiedragers; iv) verplichting tot inzet van BECCS.		1	0			E5 en E10
	Aanvullende inzet zonne-energie nieuwbouw, bestaande bouwnormering zon		0,5	*			E4
	Programma piekverlaging energievraag Gebouwde omgeving		0,5	*			G10
	Zonneparken en energieopslag binnen windparken op zee (3GW)		0,5	-400			E3A
	Invoeren verplichting batterijen voor nieuwe grootschalige zonneparken (beginnen met 1GW)		0,4	-85			E9
	Oplossen knelpunten elektriciteitsnet en verzoek tot onderzoek flexibilisering elektriciteitsnet door ACM		Randvoorwaarde	-84			E2
	Onderzoek uitbreiding beschikbaarheid CCS			0 (-60 cumulatief)			E6
	Wereldwijde Emissies						
	Overlapcorrectie		*30% - hoog*				
	Totaal	*ESR*	**0,5**	+1180			
		Mondiaal	**4,3**				
	Verhogen vliegbelasting variant B (€26,43 < 2500 km; €52,8 <6000 km; €79,29> 6000 km)		0,7	232			M8
	Stimulering productie en opschaling duurzame vliegtuigbrandstoffen		1,0	-134			M14
	Invoeren normen plantaardige eiwitten supermarkten en fastfoodketens		*1,1*	-5			L15
	Invoeren consumptiebelasting zuivel		0,5	290			L2B
	Invoeren consumptiebelasting vlees			900			L2A
	Invoeren normen tegen voedselverspilling		0,2	-4			L1
	Invoeren normen biobased bouwmaterialen (GO)	*(na #)*	0,5	-99			G11
	Invoeren normen bouw- en sloopafval		1,8	*			G7
	Sturen op uitstoot via uitwerken emissielabel binnenvaart (label B)		1,3 (mondiaal)				M5

Ministerie van Financiën

VB VR 17/3 15 30 u
17/3 15 45 u

HEDEN VOOR BWO CIRCULAIRE ECONOMIE 17/3
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Inspectie der Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO CE 17 maart

Datum
16 maart 2023

Notanummer
2023-0000075331

Bijlagen
geen

Aanleiding

Op vrijdag 17 maart heeft u (staatssecretaris) een BWO over circulaire economie met MKE en SIenW. Het BWO is onderdeel van de reeks BWO's die zijn ingepland over de klimaatbesluitvorming. U sluit aan vanuit uw beleidsmatige rol met betrekking tot de fiscaliteit en als vervanger van de minister. Persoonsgegevens sluit aan vanuit de IRF en Persoonsgegevens vanuit AFEP.

In bijlage 1 treft u de agenda met gezamenlijke bespreekpunten. In bijlage 2 is het narratief en maatregelenpakket van IenW opgenomen. In bijlage 3 zijn de CE-maatregelen voor het klimaatfonds met appreciatie opgenomen.

17.03.23
Dank.
Wacht
verdgd.
← [illegible]

Geadviseerde inbreng

Uitgaven/klimaatfonds

- We adviseren om dit overleg vooral oriënterend (en niet besluitvormend) te gebruiken en alle IBO-maatregelen op tafel te laten. Daarnaast adviseren we om vast te houden aan de beoordeling van de CE-plannen uit het klimaatfonds. Ambtelijk EZK en FIN hebben een gedeeld beeld bij de beoordeling.
- De doelstellingen voor circulaire economie zijn vaak nog niet concreet genoeg. Het gehele Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) bestaat uit verschillende maatregelen waarbij de opbrengsten niet altijd duidelijk zijn. Dit komt ook terug bij de maatregelen omtrent circulaire economie die zijn ingediend bij het Klimaatfonds. Ook hier zijn veel maatregelen niet concreet genoeg en is verdere onderbouwing noodzakelijk. Daarom zijn deze plannen beoordeeld als nader uitwerken voor besluitvormingsronde in 2024 (zie bijlage 3).
- PBL heeft in hun beoordeling ook aangegeven kritisch te zijn op de CE-plannen: ´Er ligt al met al nog geen goed doordacht voorstel voor een beleidsaanpak gericht op het stimuleren van een circulaire economie´.
- Plannen moeten verder worden uitgewerkt en kunnen dan meelopen in de besluitvorming voor het meerjarenprogramma van 2025.

Fiscaal/IBO

- Ten aanzien van het pakket verduurzaming van de plasticketen, inclusief voorgenomen inzet w.b. AVI's (bespreekpunt 2a):
  - U kunt aangeven het voorstel te steunen om aanscherping van de CO2-heffing industrie specifiek voor AVI's aan te scherpen. Dit is een voorstel van het IBO Klimaat en vinden we een verstandige maatregel.
  - Voor voorstellen om de CO2-heffing aan te passen om afvalscheiding te stimuleren via de CO2-heffing is eerst nader onderzoek nodig (dit stelt IenW ook voor).

- Ten aanzien van het pakket flankerende maatregelen voor de circulaire transitie ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024 (bespreekpunt 2c):
  - De fiscale vrijstelling voor het duaal verbruik van kolen leidt m.n. tot een grote lastenverzwaring bij Tata steel. Het afschaffen van deze vrijstelling kan een goede incentive vormen om van kolen over te stappen op aardgas of waterstof. Is een verstandige maatregel waar wel goed naar de fasering moet worden gekeken.
  - Het belasten van het non-energetisch gebruik voor aardgas en minerale oliën heeft respectievelijk m.n. effect op de productie van kunstmest en plastics. Het afbouwen van deze vrijstellingen is vanuit klimaatoptiek verstandig echter geldt ook hier weer de fasering als aandachtspunt.

Toelichting

Plasticketen

- Het voorstel bestaat uit stimuleren van een hub van 500 tot 850 mln., een normering van 30% (minimaal aandeel plasticrecyclaat) en het stimuleren van extra prikkels voor verduurzaming van de afvalverbrandingsinstallaties.
- In het Klimaatfonds zijn twee voorstellen ingediend voor het recyclen/verschonen van plastic. Beide voorstellen behoeven nadere uitwerking en onderbouwing. Het is nog niet goed te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. De voorstellen kosten samen ca. 425 mln. Beide voorstellen kunnen worden bezien voor MJP 2025.
- Conform het IBO-pakket stelt IenW voor om procesemissiefactor in de CO2-heffing voor niet-ETS installaties (=met name afvalverbrandingsinstallaties) aan te scherpen, zodat een additionele emissiereductie van 0,3 Mton resulteert. We vinden dit ambtelijk een verstandige maatregel, die ook op steun kan rekenen van EZK/BenI. Aanvullend is in het IBO afgesproken om te onderzoeken in hoeverre het verminderen van het verbranden van afval beter kan worden beloond onder de CO2-heffing industrie. We zijn voornemens om dit punt mee te nemen in de aanstaande evaluatie van de afvalstoffenbelasting. Het is belangrijk dat hier niet op vooruit wordt gelopen.

Bouwketen

- Het voorstel bestaat uit launching customer programma circulaire GWW-technieken (ca. 325 mln.) en normering en stimulering van biobased bouwen en normeren bouw- en sloopafval.
  - Er is een voorstel ingediend dat toe ziet op het stimuleren van biobased bouwen door het opzetten en opschalen van een nieuwe keten binnen Nederland voor de productie van biogrondstoffen door boeren en toepassing daarvan in biobased materialen door bouwers. Het opschalen van de productie van biogrondstoffen door boeren ziet op het toekomstig

verdienmodel van Nederlandse boeren. Daarom ligt het voor de hand om dat gedeelte van het voorstel te financieren met het Transitiefonds Landelijk Gebied. Indien het Transitiefonds middelen toekent maar bepaalde randvoorwaardelijke aspecten ongefinancierd blijven dan komen deze in aanmerking voor het MJP 2025.

- Tot slot is een voorstel ingediend voor een investeringssubsidie voor demonstratiefaciliteiten voor de productie van biobased kunststofmaterialen. Dit voorstel past niet onder de primaire scope van het perceel (vroege fase opschaling). Advies om bij het volgende MJP integraal te wegen of hier middelen voor moeten worden vrijgemaakt.

Flankerende maatregelen

- Het voorstel bestaat uit het continueren van de DEI+CE voor circulaire koplopers (ca. 105 mln.), duurzaam en circulair doen door kennis, vaardigheden en gedrag en afschaffen van vrijstellingen belasting op non-energetisch gebruik fossiele grondstoffen.
  - In het Klimaatfonds is een voorstel ingediend voor het voortzetten van de DEI+CE. Dit is een sub-regeling van de reguliere DEI+, specifiek voor circulaire maatregelen met emissiereductie, met een andere grootte (50.000 – 3 mln.). Het voorstel behoeft nadere onderbouwing t.a.v. 1) additionaliteit t.o.v. normering, 2) tijdelijkheid van de kosten en 3) uitkomst tussenevaluatie RVO begin 2023 naar de effecten van de openstellingen in 2020 en 2021.

Afschaffen vrijstellingen non energetisch en duaal verbruik:

- (Fossiele) grondstoffen kunnen energetisch en niet-energetisch worden verbruikt. Energetisch verbruik is het verbruik van energiedragers als motor- of verwarmingsbrandstof. Hierover worden belasting en accijns geheven. Niet-energetisch gebruik is het gebruik als grondstof waarbij de energie in het product blijft opgeslagen en dus niet vrijkomt. Een energieproduct wordt duaal gebruikt wanneer in een proces het energetisch verbruik en niet-energetisch gebruik onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Hierover worden geen belasting en accijns geheven.
- In het IBO Klimaat wordt voorgesteld om de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal verbruik (met name staalproductie) en de vrijstelling in de energiebelasting voor non energetisch verbruik van aardgas (met name productie kunstmest) per 2028 af te schaffen. Daarnaast wordt voorgesteld om per 2035 de accijnsvrijstelling voor minerale oliën af te schaffen (met name plasticproductie). Deze voorstellen zijn gericht op een volledige afschaffing in het desbetreffende jaar. IenW heeft dit voorstel overgenomen in hun eigen maatregelenpakket.
- In potentie is het belasten van minerale oliën een grote maatregel: het volledig belasten van deze minerale oliën zou (zonder gedragsreactie) leiden tot een budgettaire opbrengst van 8 miljard euro per jaar, uitgaande van de huidige accijnstarieven. Wij adviseren daarom om de vrijstelling gefaseerd af te bouwen in plaats van in 1x af te schaffen. In het CE-pakket zijn overigens ook andere maatregelen gericht op plastics opgenomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bespreekpunten BWO circulaire economie 17 maart

1. **Narratief CE**
   a. Bespreekpunt: *bent u akkoord met het narratief voor het pakket voor CE?*

U kunt instemmen.

2. **Pakket CE voor de voorjaarsbesluitvorming 2024**

- *Algemeen: er wordt gevraagd om akkoord op opname in een pakket. U kunt aangeven dat we nu oriënteren en later pas besluiten. Besluiten doen we o.b.v. het integrale beeld → bereiken we onze CO2 doelen doelmatig en binnen de financiele kaders die zijn afgesproken?*
- *We houden vast aan de beoordeling van de CE-plannen uit het klimaatfonds. De doelstellingen voor circulaire economie zijn vaak nog niet concreet genoeg. En de opbrengsten van maatregelen omtrent circulaire economie die zijn ingediend bij het Klimaatfonds zijn niet altijd duidelijk.*
- *Daarom zijn deze plannen beoordeeld als nader uitwerken voor besluitvormingsronde in 2024. Plannen moeten verder worden uitgewerkt en kunnen dan meelopen in de besluitvorming voor het meerjarenprogramma van 2025.*

a. Plasticketen
   i. Voorstel bestaat uit: hub van 500 - 850 MLN, norm van 30% en extra prikkels voor verduurzaming AVI's.
   ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket t.a.v. verduurzaming van de plasticketen, inclusief voorgenomen inzet w.b. AVI's, ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

- *U kunt aangeven het voorstel te steunen om aanscherping van de CO2-heffing industrie specifiek voor AVI's aan te scherpen. Dit is een voorstel van het IBO Klimaat en vinden we een verstandige maatregel.*
- *Voor voorstellen om de CO2-heffing aan te passen om afvalscheiding te stimuleren via de CO2-heffing is eerst nader onderzoek nodig (dit stelt IenW ook voor).*

b. Bouwketen
   i. Voorstel bestaat uit: launching customer programma circulaire GWW-technieken à 325 MLN, normering en stimulering van biobased bouwen en normeren bouw- en sloopafval.
   ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket t.a.v. verduurzaming van de bouwketen ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

c. Flankerende maatregelen
   i. Voorstel bestaat uit: DEI+CE continueren voor circulaire koplopers à 105 MLN, duurzaam en circulair doen door kennis, vaardigheden en gedrag en afschaffen van vrijstellingen belasting op non-energetisch gebruik fossiele grondstoffen.
   ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket van flankerende maatregelen voor de circulaire transitie ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

- *De fiscale vrijstelling voor het duaal verbruik van kolen leidt m.n. tot een grote lastenverzwaring bij Tata steel. Het afschaffen van deze vrijstelling kan een goede incentive vormen om van kolen over te stappen op aardgas of waterstof. Is een verstandige maatregel waar wel goed naar de fasering moet worden gekeken.*
- *Het belasten van het non-energetisch gebruik voor aardgas en minerale oliën heeft respectievelijk m.n. effect op de productie van kunstmest en plastics. Het afbouwen van deze vrijstellingen is vanuit klimaatoptiek verstandig echter geldt ook hier weer de fasering als aandachtspunt.*

2070378 00058

Bespreekpunten BWO circulaire economie 17 maart

1. **Narratief CE**
   a. Bespreekpunt: *bent u akkoord met het narratief voor het pakket voor CE?*

2. **Pakket CE voor de voorjaarsbesluitvorming 2024**
   a. Plasticketen
      i. Voorstel bestaat uit: hub van 500 - 850 MLN, norm van 30% en extra prikkels voor verduurzaming AVI's.
      ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket t.a.v. verduurzaming van de plasticketen, inclusief voorgenomen inzet w.b. AVI's, ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

   b. Bouwketen
      i. Voorstel bestaat uit: launching customer programma circulaire GWW-technieken à 325 MLN, normering en stimulering van biobased bouwen en normeren bouw- en sloopafval.
      ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket t.a.v. verduurzaming van de bouwketen ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

   c. Flankerende maatregelen
      i. Voorstel bestaat uit: DEI+CE continueren voor circulaire koplopers à 105 MLN, duurzaam en circulair doen door kennis, vaardigheden en gedrag en afschaffen van vrijstellingen belasting op non-energetisch gebruik fossiele grondstoffen.
      ii. Bespreekpunt: *Bent u akkoord met het pakket van flankerende maatregelen voor de circulaire transitie ter indiening bij de voorjaarsbesluitvorming 2024?*

Narratief[1] voor een CE-pakket t.b.v. aanvullende klimaatmaatregelen, VJN 2023

1. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat er een **ambitieus klimaatdoel** voor de circulaire economie komt, en een uitvoeringsprogramma. In het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) beschrijft het kabinet hoe de circulaire economie bijdraagt aan de klimaatopgave en welke stappen we willen zetten om de circulaire transitie verder te brengen. Er is meer nodig om de doelen voor de circulaire economie te halen, zoals geconstateerd door het kabinet en het PBL[2].
2. Het IBO Klimaat beschrijft hoe CE samenhangt met de klimaatopgave en welke circulaire maatregelen bijdragen aan de klimaatopgave. IBO adviseert tot het nemen van **meerdere concrete circulaire maatregelen**.
3. Het circulaire beleid van het kabinet is gericht op het **verduurzamen van grondstoffenketens**. We zien immers dat grondstofgebruik gedurende de hele cyclus van productie-gebruik-afdanking een groot aandeel heeft in emissies van broeikasgassen. Bovendien zal de grondstoffentransitie helpen om verdere emissiereductie na 2030 te realiseren en zo toe te werken naar klimaatneutraliteit in 2050. Daarnaast draagt circulair beleid bij aan het versterken van biodiversiteit, een schone leefomgeving, en het bevorderen van leveringszekerheid van grondstoffen. Het kabinet realiseert zich dat de circulaire opgave – net als eerder de energietransitie – een traject met een lange aanloop betreft, waarvoor nu voorinvesteringen, innovatie en opschaling benodigd zijn.
4. Het kabinet beziet de transitie van Nederland als circulaire economie **in Europees verband**. Nederland zal in Brussel blijven pleiten voor een ambitieuze inzet op dit gebied, maar moet nationaal ook stappen blijven zetten om de koploperspositie te behouden en optimaal te kunnen profiteren van de economische kansen die de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire samenleving ons biedt. We zien dat de EU momenteel fors inzet op versnelde verduurzaming van productketens, bijvoorbeeld in voorstellen gericht op Ecodesign, verpakkingen en bouwproducten. Nederlandse bedrijven gelden als **circulaire koplopers** en het kabinet zet erop in dat we deze positie blijven behouden. Dit maatregelenpakket stelt ons bedrijfsleven hiertoe in staat.
5. Het kabinet kan door middel van gerichte circulaire maatregelen bijdragen aan de klimaatopgave en invulling geven aan de beleidsvoornemens in het NPCE. We kiezen voor een samenhangend pakket bestaande uit **normerende, beprijzende** en **stimulerende** maatregelen, haalbaar en betaalbaar voor burgers en bedrijven.
6. Uit analyses van het PBL[1] en RIVM en CBS[3] weten we dat de **kunststofsector** en de **bouwsector** de productketens zijn die veel CO2-impact hebben.
7. Een snellere realisatie van **circulaire plasticketens** kan een aanzienlijke bijdrage leveren. Daarvoor is het nodig dat meer plastic wordt gemaakt uit recyclaat en biogrondstoffen. De voorgestelde maatregelen kunnen de nodige versnelling realiseren, leveren CO2-reductie op en zijn gericht op:
    1) een nationale verplichting voor een minimumaandeel plastic recyclaat en biogebaseerd plastic, vooruitlopend op EU-wetgeving;
    2) het versneld opschalen van productiecapaciteit voor plastic recyclaat en biogebaseerd plastic zodat bedrijven in Nederland gesteund worden in de transitie[4];
    3) een compensatie van de nu nog onrendabele top van deze technieken ten opzichte van fossiel plastic zodat weglekrisico's worden voorkomen;

[1] De definitieve tekst van het narratief zal worden aangepast op basis van de uiteindelijke voorjaarsnota.
[2] Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023
[3] Minder uitstoot broeikasgassen in de hele keten
[4] In het klimaatfonds zijn aanvullende voorstellen gedaan om vernieuwende chemische recyclingtechnieken op te schalen. Dit kan in beginsel gezien worden als een onderdeel van het voorstel voor de recyclinghub. Wanneer positief wordt besloten over de norm en recyclinghub, kunnen de fiches worden geïntegreerd.

4) een onderzoek naar extra prikkels voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) voor betere scheiding van plastics, zodat er meer aanbod is van afgedankte plastics waar plastic recyclaat van gemaakt kan worden. Er wordt o.a. gekeken wordt naar aanpassingen in de nationale CO2-heffing, het stellen van maximale toekomstige benodigde capaciteit, het instellen van materiaalgerichte verbrandingsverboden en het meetellen van negatieve emissies middels BECCS.

8. Ook in de **bouwsector** zijn substantiële stappen te zetten om tot circulariteit en CO2-reductie te komen, zowel in de B&U-sector als bij de GWW:
   - Door normering en het stimuleren van biobased bouwen schalen we inzet van duurzame toepassing van biogrondstoffen op en stimuleren we de landbouwsector tot de omslag naar een nieuw bestendig verdienmodel. Zo dragen we bij aan de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale bouweconomie (BZK-maatregel i.s.m. LNV en IenW).
   - De Rijksoverheid neemt zijn voorbeeldrol serieus door ook zelf verdere stappen te zetten in haar inkoopbeleid. Aanleg en onderhoud van infrastructuur leidt tot veel CO2-uitstoot, afval en andere negatieve klimaat- en milieueffecten. Daarom moet het standaard worden dat publieke infraprojecten CO2-neutraal en circulair gemaakt worden. Dit doen we door middel van een launching customer programma waarbij de overheid als eerste klant optreedt van nieuwe, duurzame innovatietechnieken. De overheid beloont deze technieken financieel en stimuleert daarmee gericht innovatie, wat een impuls geeft aan het verduurzamen van de GWW-sector (die vrijwel volledig afhankelijk is van overheidsinkoop) en wat uiteindelijk klimaatneutraliteit en circulariteit de standaard maakt voor de bouw.
   - We stellen strengere normen voor circulair slopen en het sorteren van bouwafval, wat leidt tot reductie van CO2-uitstoot en gebruik van primaire grondstoffen in de keten (BZK-maatregel i.s.m. IenW).
9. Flankerend nemen we drie aanvullende, noodzakelijke maatregelen voor die – **sectoroverstijgend** – de circulaire transitie in zijn rol ten opzichte van de klimaatopgave faciliteert:
   - Door middel van een samenhangend pakket gericht op het faciliteren van kennis, vaardigheden en gedrag in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en via een gedragsaanpak stellen we de gehele samenleving in staat om mee te doen en duurzaam te handelen.
   - Door de innovatieregeling DEI+CE te continueren stellen we circulaire koplopers in staat ook via relatief kleinschalige projecten circulaire innovaties te demonstreren (motie Hagen). Met de DEI+CE kunnen meer CE-technieken worden opgeschaald, wat weer leidt tot minder emissies. Zonder deze maatregel dreigen MKB-projecten met positieve effecten voor klimaat en milieu tussen wal en schip te vallen.
   - We schaffen de vrijstelling af van belasting op non-energetisch gebruik van fossiele grondstoffen zoals aardgas, minerale oliën en kolen, waardoor Nederlandse bedrijven worden gestimuleerd op secundaire en biogebaseerde grondstoffen toe te passen bij de productie van materialen (FIN-maatregel).

Tabel Pakket CE	CO2-reductie in Mton in 2030[5,6]	Uitgaven Rijk (mln. € cum. 2030) uit KTF (VFO, tenzij anders aangegeven)	MJP 2024 of 2025
Kunststofketen			
Nationale norm voor een **minimum aandeel van 30%** plastic recyclaat en biogebaseerd plastic **per 2027** (IBO)	1,2[7]	35 (uitvoerings-kosten)	MJP 2024
T.a.v. afvalverbrandingsinstallaties (IBO) • In 2024: aanscherping van de nationale CO2-heffing voor AVI's via de procesemissiefactor.	0,3[8]	0	n.v.t.
• In 2025: verdere verduurzaming van de AVI's door instellen van maximale toekomstige benodigde capaciteit voor afvalverbranding, het overwegen van materiaalgerichte verbrandingsverboden prikkels voor betere scheiding van plastics bij AVI's, zodat er voldoende aanbod is van afgedankte plastics waar plastic recyclaat van gemaakt kan worden.	0	PM[9]	MJP 2025
• In 2025: waaronder ook het waarderen van BECCS bij AVI's (vergt verdere uitwerking, nu besluiten over het principe)	1	0	n.v.t.
Circulaire plastics hub: het versneld opschalen van productiecapaciteit voor plastic recyclaat en biogebaseerd plastic	0,4[10]	500-850	MJP 2024
Overige voorstellen gericht op chemisch recyclaat (EZK-maatregelen i.s.m. IenW)	*PM*	*PM*	MJP 2024
Reductiepotentieel in de kunststofketen	2,5	535 – 885	
Bouwketen			
Launching customer programma circulaire GWW-technieken	0,3 – 0,9[11]	325	MJP 2024
Door normering en het stimuleren van biobased bouwen (BZK-maatregel i.s.m. IenW en LNV uit IBO)	*1,8[12]*	*464*	*MJP 2024*
Invoeren normen bouw- en sloopafval (BZK-maatregel i.s.m. IenW uit IBO)	*PM*	*0*	*n.v.t.*
Reductiepotentieel in de bouwketen	0,3 – 0,9 *2,1 – 2,7*	325 *789*	
Flankerend			
Door de innovatieregeling DEI+CE te continueren stellen we circulaire koplopers in staat ook via relatief kleinschalige projecten circulaire innovaties te demonstreren	Randvoorwaardelijk / kwalitatief effect[13]	105	MJP 2024
Duurzaam en circulair doen door kennis, vaardigheden en gedrag (uit IBO)	Randvoorwaardelijk / kwalitatief effect[14]	38	n.t.b.
Afschaffen vrijstelling belasting op non-energetisch gebruik fossiele grondstoffen (FIN-maatregel uit IBO)	*PM[15]*	*PM*	*PM*

[5] Het gaat hier om mondiale emissiereductie die (groten)deels in Nederland plaatsvindt. Waar van toepassing is zoveel mogelijk de IBO-inschatting overgenomen. Niet alle tonnages per maatregel kunnen opgeteld, gelet op synergie / dubbeling per keten.
[6] De nationale CO2-reductie zal (bijna) volledig neerslaan op de industriesector.
[7] Gebaseerd op de IBO-tabel (bijlage 2, p.11). Het exacte CO2-effect van de maatregel is o.a. afhankelijk van de maatvoering en de precieze uitwerking. (Volgens de CE Delft-studie 'CO2-reductie van circulaire maatregelen' (bijlage bij aanbieding NPCE) levert de maatregel 'Hernieuwbaar koolstofdoel in de koolstofchemie' tot wel 2,4 Mton CO2-reductie op.)
[8] idem
[9] T.b.v. het MJP2025 wordt een voorstel voorbereid bij het perceel Maatwerkafspraken.
[10] Deze reductie dubbelt met de reductie van de voorgestelde norm, telt dus niet mee in het totaal.
[11] Zoals toegelicht in het KTF-fiche betreft het een maximale inschatting van emissiereductie die deels buiten Nederland plaatsvindt. De beleidsinzet gericht op circulaire en klimaatneutrale infraprojecten (KCI) maakt geen onderscheid tussen nationale en mondiale emissiereductie.
[12] Het IBO-fiche onderscheidt klimaateffecten door vastlegging (1,04 Mton) en verdringing van minder duurzame bouwmaterialen (0,75 Mton)
[13] Gebaseerd op CE Delft-studie 'CO2-reductie van circulaire maatregelen' (bijlage bij aanbieding NPCE).
[14] idem
[15] Samen met de maatregel 'Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030' levert deze volgens het IBO rapport structureel 3,7 Mton CO2-reductie op.

Totaal reductiepotentieel pakket / ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie	2,8 – 3,4 *4,6 – 5,2*	1003 – 1353 *1467 - 1817*	

Kunststofketen			
Solvolyse (chemische recycling): stimulering demo's	Waarschijnlijk een investeringssubsidie om op de commerciële toepassingsschaal plastic afvalstromen met zeer hoog materiaalrendement (bijna 100%) en laag energiegebruik te recyclen.	105	Voorstel behoeft nadere uitwerking en onderbouwing. Het is nog niet goed te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. Na demonstratie en opschaling zal de technologie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het halen van de doelen van de EU Verpakkingsrichtlijn. Het draagt bij aan het bevorderen van de circulaire economie en CO_2-reductie doordat minder plastic verbrand hoeft te worden. Bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel depolymerisatie en pyrolyse.
Depolymerisatie (chemische recycling): demo's	Zoals solvolyse, maar dan voor moeilijkere grondstoffen, sterker vervuilde stromen en/of een hogere kwaliteit output.	85	Omdat dit voorstel op moeilijkere grondstoffen is gericht zoals composiet en rubber rijst de vraag of dit voorstel niet te vroeg komt. Voorstel behoeft nadere uitwerking en onderbouwing. Het is niet te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. Bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel solvolyse en pyrolyse.
Pyrolyse (chemische recycling en biogrondstoffen): demo's	Pyrolyse van plastics: zoals depolymerisatie, voor vervuilde stromen met output die makkelijker ingevoed kan worden in bestaande fabrieken. Nadeel is een lager rendement. Bio-pyrolyse: zoals vergassing (laagwaardige biogrondstoffen omzetten naar bruikbare energiedragers), maar dan met olie als product, wat makkelijker verwerkt kan worden tot plastics en vloeibare brandstof.	320	Voorstel behoeft nadere uitwerking en onderbouwing. Het is nog niet goed te beoordelen of het voorstel tot een kostenefficiënte inzet van middelen leidt. Voorstel is net als voorstel voor solvolyse gericht op recycling van plastic, maar dan naar een vloeibare vorm. Daarmee lijkt het opschalen van deze technieken een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de circulaire economie en de EU Verpakkingsrichtlijn. Bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel solvolyse en depolymerisatie.
Recyclinghub	Investeringssubsidie voor de productie van recyclaat en biobased materialen met innovatieve technieken.	3.282	In overleg met de perceelhouder vroege fase opschaling nader uitwerken i.v.m. overlap voorstellen t.a.v. chemische recycling (solvolyse, depolymerisatie en pyrolyse). Potentie in Mt hoog, zeker in combinatie met normeren en beprijzen. Bedrag lijkt erg hoog (zeker omdat dat het maximaalscenario is).
Productie van bio-polymeren	Investeringssubsidie voor demonstratie van bio-polymerenprojecten via	625	Het heeft de voorkeur om ten behoeve van het Meerjarenprogramma 2025 een integrale afweging te maken over

	bijvoorbeeld een uitbreiding van de DEI+.		kansrijke demonstratieregelingen om technieken verder op te schalen. Daarbij moet bezien worden of het doelmatig is een generieke of juist specifieke regeling te maken. Op advies van PBL bezien voor MJP 2025 i.s.m. voorstel opschalen keten biobased bouwen.
<u>Bouwketen</u>			
Opschalen keten biobased bouwen	Dit voorstel ziet toe op het stimuleren van biobased bouwen door het opzetten en opschalen van een nieuwe keten binnen Nederland voor de productie van biogrondstoffen door boeren en toepassing daarvan in biobased materialen door bouwers. Dit gebeurt via een mix aan regelingen: via intensivering van bestaande regelingen (o.a. ISDE, SVVE, SVOH) en nieuwe regelingen (bv. subsidieregeling marktfalen private koolstofmarkt).	464	Het opschalen van de productie van biogrondstoffen door boeren ziet op het toekomstig verdienmodel van Nederlandse boeren. Daarom ligt het voor de hand om dat gedeelte van het voorstel te financieren met het Transitiefonds Landelijk Gebied. Indien het Transitiefonds middelen toekent maar bepaalde randvoorwaardelijke aspecten ongefinancieerd blijven (certificering, updaten Nationale Milieudatabase, etc.) dan komen deze in aanmerking voor het MJP 2025.
Biobased kunststof materialen	Investeringssubsidie voor demonstratiefaciliteiten voor de productie van biobased kunststofmaterialen omvat de productie (op demonstrator schaal) van twee vergevorderde biobased bouwstenen die op commerciële schaal kunnen worden opgeschaald: melkzuur (50 kt/a) voor de productie van PLA en glycolen (100 – 150 kt/a) voor de productie van PEF.	150	Het voorstel past niet onder de primaire scope van dit perceel. Advies om bij het volgende Meerjarenprogramma integraal te wegen of hier middelen voor moeten worden vrijgemaakt. Op advies van PBL bezien i.s.m. het voorstel voor Productie van bio-polymeren.
Continuering DEI+ CE	Voortzetting van de DEI+CE. Sub-regeling van de reguliere DEI+, specifiek voor circulaire maatregelen met emissiereductie, met een andere grootte: het is bedoeld voor projecten vanaf €50.000 tot €3 miljoen.	105	Voorstel behoeft nadere onderbouwing t.a.v.: 1. additionaliteit t.o.v. normering 2. tijdelijkheid van de kosten 3. uitkomst tussenevaluatie RVO begin 2023 naar de effecten van de openstellingen in 2020 en 2021

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Voorbereiding BWO klimaatdoelstelling

Datum
17 maart 2023

Notanummer
2023-0000076365

Bijlagen
Presentatie startgesprek

Aanleiding

Dinsdag 21 maart vindt een BWO plaats over de klimaatdoelstelling voor dit voorjaar (welk percentage reductie t.o.v. 1990). Dit naar aanleiding van de [redacted] van vorige week waar is gesproken over de te hanteren doelstelling.

In bijlage 1 is een conceptversie van een PowerPointpresentatie opgenomen, die EZK waarschijnlijk wil agenderen voor het BWO van aanstaande dinsdag.

Advisering

- Wij adviseren vast te houden aan een reductie waarmee geloofwaardig het doel uit de klimaatwet van 55% wordt behaald. Dat betekent een reductie-opgave van circa 22 Mton (=ca. 60% reductie uitgaande van middenwaarde emissieraming). Dit is zowel belangrijk vanuit goed bestuur, als financieel beheer want de kosten worden in te toekomst alleen maar hoger:
  - In de klimaatwet is vastgelegd dat er in 2030 55% reductie plaats moet vinden. Er is inherent onzekerheid in deze ramingen. De bandbreedtes die het PBL geeft, lopen ca. 22 Mton uiteen. Met een reductie van ca. 22 mton wordt in de raming zelfs in het pessimistische kant van de bandbreedte 55% reductie behaald.
  - De tijd richting 2030 wordt steeds korter, dus ook de tijd om goed beleid te voeren, wat steeds moeilijker wordt naarmate 2030 dichterbij komt. Het is dus verstandig om nu er nog tijd is, het beleid vorm te geven
  - Sturen op een lagere waarde heeft als consequentie dat het risico groter is dat richting 2030 toch nog weer extra maatregelen nodig zijn. Dat leidt dan potentieel tot noodgrepen of dure maatregelen.
  - Los hiervan is het economisch verstandig om zoveel mogelijk langetermijn zekerheid te bieden over het beleid.
- Uitgaan van de middenwaarde van de bandbreedte en sturen op 55%-reductie raden we af, aangezien het verleden leert dat inschattingen vooraf van het reductiepotentieel van klimaatpakketten consequent te optimistisch zijn. Daarom moet er een bepaalde mate van overprogrammering zijn om het 55%-doel te halen (sturen op onderkant bandbreedte 55% is equivalent aan sturen op middenwaarde bij 60% reductie).

- Indien er toch wordt gekozen om minder te doen dan 22 Mton, zou dat ons inziens twee dingen tot gevolg moeten hebben:
    - Qua beleidsmix:
        - deze zou meer gericht moeten worden op maatregelen die een grotere mate van zekerheid bieden (zoals een emissieplafond in de ESR-sectoren). Hierbij ligt de nadruk voornamelijk op ingrijpen in de landbouw, mobiliteit en kleine industrie;
        - deze zou meer gericht moeten worden op het einddoel (2050), en minder op tijdelijke lapmiddelen (zoals CCS). Dus maatregelen die daadwerkelijk de transitie versnellen. Voorbeeld mobiliteitssector: inzet op versnelling ingroei elektrische auto's in plaats van extra biogrondstoffen bijmengen bij benzine en diesel. De door EZK genoemde onderdelen van het voorjaarspakket in het slide deck voldoen hier niet aan, omdat circa 80% van de reductie wordt gerealiseerd via biogrondstoffen. Dit geeft vooral op papier een reductie, zorgt niet voor een versnelling van de transitie en kan daarom ook niet op steun rekenen van milieupartijen. Deze maatregelen raden we alleen aan als deze in samenhang met een breder klimaatpakket worden genomen (zoals in het IBO-pakket).
    - Het is verstandiger om dan ook het doel aan te passen in plaats van optimistisch te ramen.
- Voor de verdeling van de opgave over de sectoren adviseren we om zoveel mogelijk het IBO Klimaat aan te houden en het grootste deel te beleggen in de mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en niet-ETS industrie. Reductie in deze sectoren is namelijk hoe dan ook nodig om te voldoen aan de Europese (ESR-)doelen (7 Mton).
- Wij adviseren om aan verwachtingenmanagement te doen over het beschikbare "zoet". Het klimaatfonds kan randvoorwaardelijke infrastructuur en b.v. isolatiesubsidies financieren, maar uitgaven uit het klimaatfonds dienen volgens de wet aan doelmatigheidseisen te voldoen en zijn dus niet voor elke denkbare verzachting inzetbaar. Meevallers bij de SDE dienen volgens de begrotingsregels ingeleverd te worden t.b.v. het generale beeld.

Kernpunten

- In de klimaatwet is **55%** reductie vastgelegd. De ramingen zijn inherent onzeker. De range die het PBL geeft om 55% reductie te behalen is 113-91 Mton aan restemissies. Om dus met zekerheid aan het doel uit de wet te voldoen (en dat is nodig omdat de wet juridisch bindend is), is het nodig om aan de onderkant van deze range te zitten. Alternatief – keuze in CA – is te sturen op de middenwaarde behorend bij een hoger doel (60%-reductie). Deze twee keuzes zijn in feite gelijk aan elkaar.
- Voor het halen van de **EU-doelen** is daarnaast voor ten minste **7 Mton** aan extra reductie nodig, en moeten maatregelen genomen die bijdragen aan energiebesparing (zoals de energiebasparingsplicht). Als de doelen uit het CA gevolgd worden, dan zouden deze EU-doelen normaal gesproken ook gehaald moeten worden.
- Als vuistregel geldt dat 1% reductie ongeveer gelijk staat aan 2 Mton CO2.

- Onderdeel van het voorjaarspakket (naast normerende en beprijzende maatregelen) zijn ook de maatregelen uit het Klimaatfonds (o.a. subsidies voor kernenergie, energie-infrastructuur, verduurzaming industrie en gebouwde omgeving). De CO2-reductie van deze maatregelen dubbelt echter veelal met de opbrengst van de normerende en beprijzende maatregelen, en zijn ook niet gevalideerd door het PBL. Het is dus zeer onzeker om een opbrengst van aantal Mton aan deze subsidies te koppelen.
- Daarnaast is er ruimte in de subsidieregeling duurzame energie (SDE) van EZK door hogere energieprijzen (projecten zijn eerder rendabel waardoor minder subsidie nodig is). Wij (IRF) classificeren dit als een meevaller en dit kan daarom niet worden ingezet als dekking van nieuw beleid. Op dit moment beoordelen we de cijfers in het kader van de reguliere voorjaarsbesluitvorming.
- In het IBO Klimaat is op basis van het reductiepotentieel en de analyse per sector een verdeling van de totale reductieopgave (22 Mton) over de sectoren gemaakt. Hierbij is ook rekening gehouden met de Europese reductieverplichting in de zogenoemde ESR-sectoren (landbouw, mobiliteit, gebouwde omgeving en niet-ETS industrie):
    - Gebouwde omgeving: al relatief grote opgave in CA. Beperkt extra reductie mogelijk (paar Mton), maar wel belangrijk voor het halen van de EU doelen.
    - Landbouw: reductie tot nu toe beperkt, nog relatief veel potentieel. Belangrijk voor het halen van de EU doelen.
    - Mobiliteit: reductie tot nu toe beperkt, nog relatief veel potentieel. Belangrijk voor het halen van de EU doelen.
    - Industrie: al veel reductie bereikt en relatief stevige opgave in CA gekregen. Aanvullend reductiepotentieel is relatief beperkt, maar industrie heeft in absolute omvang wel nog steeds de hoogste emissies.
    - Elektriciteit: al veel reductie bereikt en relatief weinig reductiepotentieel, tenzij wordt gewerkt met BECCS (maar dit is enkel lapmiddel op korte termijn).

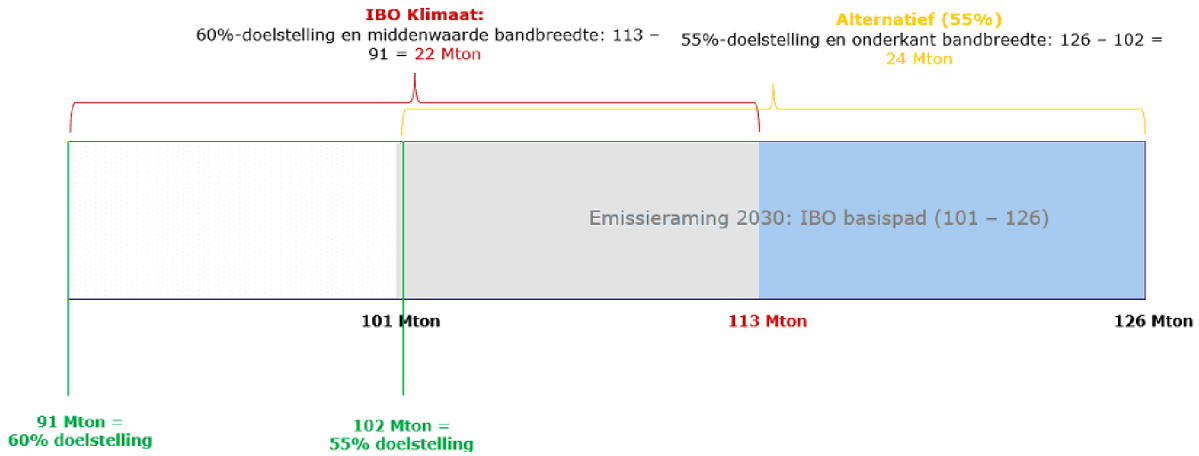
Toelichting

Afspraken Coalitieakkoord

- In het Coalitieakkoord is de volgende tekst opgenomen: 'Nederland wil koploper in Europa zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO2 reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030.'
    - Het streefdoel van 60% is gebaseerd op de bandbreedte van de scenario's die het PBL doorrekent. Op deze manier valt 55% in de onderkant van de bandbreedte en is het een stuk zekerder dat dit doel gehaald wordt.
    - Het verleden leer immers dat ambtelijke inschattingen van het reductiepotentieel van pakketten fors te hoog zijn. (PM concrete voorbeelden)

Bandbreedte emissieraming en berekening reductieopgave in IBO Klimaat

- Welk emissiedoel er ook wordt gekozen, er is nooit volledige zekerheid van doelbereik. De onzekerheid kan wel significant worden verminderd door het doel meer in de richting van 60% vast te leggen.
- Bij het opstellen van emissieramingen spelen veel verschillende onzekerheden. Het PBL houdt rekening met onzekerheden als de conjunctuur, demografie, prijzen, het weer etc. Ook worden onzekerheden bepaald voor de verwachte effectiviteit van beleidsinstrumenten.
- De bandbreedte rond de raming geeft op die manier de breedte weer van de mogelijk scenario's. Hoe hoger in de bandbreedte, hoe meer van bovengenoemde factoren mee moeten vallen, en hoe minder waarschijnlijk dat deze reductie daadwerkelijk wordt behaald.
- Het IBO Klimaat gaat uit van de middenwaarde van de emissieraming (113 Mton) en de 60%-doelstelling. Dit sluit aan op de afspraak in het CA om met het beleid te sturen op 60%, zodat – gegeven de onzekerheid in de ramingen – met zekerheid de 55%-reductie wordt gerealiseerd. Zie onderstaande figuur.
- Anders gesteld: om met zekerheid de 55%-reductie te halen, kan bij het maken van beleid ook uit worden gegaan van de meest pessimistische kant van de bandbreedte. In dat geval zou 24 Mton (126 Mton – 102 Mton) gereduceerd moeten worden. Zie onderstaande figuur.
- Het is niet prudent om uit te gaan van de meer optimistische scenario's, wanneer daadwerkelijk het doel is om 55% emissiereductie te realiseren in 2030. Bovendien: alles wat niet tot 2030 wordt gerealiseerd, moet alsnog in de periode daarna.



Bindende Europese doelen

- Uit de EU-klimaatregels (en de nieuwe aanscherpingen) volgen meerdere bindende doelen voor Nederland. Twee daarvan zijn met name relevant voor de discussie over het nationale klimaatdoel: ESR en EED.
- Het ESR-plafond: dit betreft een bindend koolstofbudget (voor alle jaren tot 2030) voor de sectoren die vallen onder de *Effort Sharing Regulation.* Dit zijn de non-ETS sectoren; landbouw, mobiliteit en kleine industrie.
    - Het Nederlandse ESR-doel ligt richting de bovenkant van de bandbreedte van het huidige basispad. Om met voldoende zekerheid het doel te halen, is additioneel 7 Mton reductie nodig in de ESR-sectoren. Op deze manier valt het doel samen met de onderkant van de bandbreedte.
- Het EED-doel: de *Energy Efficiency Directive* schrijft een aantal doelen voor op het vlak van energiebesparing. Volgens het huidige basispad worden deze doelen niet gehaald zonder aanvullend beleid. Met aanvullende beleid moet nog voor ongeveer 10% extra aan energie worden bespaard.

<u>Uitruil 2030 en 2035/2040 met borgingsmechanisme</u>

- Mogelijkerwijs is er een uitruil mogelijk tussen reductie in 2030 en de tussendoelen voor 2035 (70%) of 2040 (80%).
    - Met het aanscherpen en verlengen van de nationale CO2-heffing, en het invoeren van een emissieplafond in de ESR zou zo goed als de gehele uitstoot onder een borgingsmechanisme worden gebracht.
    - Door vast te leggen dat deze zo worden geïnstrumenteerd dat de 2035/2040 doelen worden bereikt, kan minder reductie in 2030 worden uitgeruild tegen meer (zekere) reductie later.
    - Dit vereist nog steeds voldoende beleid om te zorgen dat we voldoende op schema zitten voor 2035/2040.
- Op dit moment wordt dit intern FIN verder uitgewerkt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
De staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken

Persoonsgegevens

nota

Beslisnota vrijstellingen Energiebelasting

Datum
17 maart 2023

Notanummer
2023-0000076117

Bijlagen
1. Nota VDI 36668

10.03.23

Akkoord

Mw

Aanleiding

Op dinsdag 7 maart jl. hebben wij u geïnformeerd (bijlage 1) dat het beperken van een aantal vrijstellingen in de energiebelasting leidt tot hogere inkomsten dan voorzien tijdens het opstellen van het coalitieakkoord (huidige inschatting € 411 miljoen). In deze notitie doen wij een voorstel over hoe om te gaan met deze hogere inkomsten, mede ten behoeve van de vierhoek die gepland staat op 28 maart.

Beslispunt
Gaat u akkoord met de onderstaande manier waarop de hogere inkomsten van het afschaffen van de vrijstellingen worden aangewend? Indien u akkoord gaat, wordt dit meegenomen in de voorbereiding voor de vierhoek.

Kernpunten

- In het coalitieakkoord (CA) is een opbrengst van € 232 miljoen ingeboekt voor het vanaf 2025 beperken van een drietal vrijstellingen in de energiebelasting (WKK, metallurgische en mineralogische, glastuinbouw). Tevens is afgesproken dat "Mogelijke interactie-effecten worden meegenomen bij de vaststelling van de tarieven voor de ingeboekte maatregelen binnen de energiebelasting/ODE." Wij stellen voor om invulling aan deze afspraak te geven door de meeropbrengsten die voortkomen uit deze interactie-effecten (€ 374 miljoen in 2025) binnen de energiebelasting te verrekenen.
- Concreet komt dit neer op het volgende:
    A. *Ingroeipad WKK vrijstellingen*: Conform uw verzoek stellen we voor een ingroeipad (2025-2030) te introduceren voor het beperken van de WKK vrijstellingen, waarbij de opbrengst in 2025 tenminste op de in het CA taakstellend afgesproken € 100 mln. uitkomt. Hiermee wordt de impact van deze maatregel verzacht voor alle bedrijven met een WKK-installatie (= gerichte verrekening) en is er meer tijd en handelingsperspectief om over te schakelen op andere technieken.
    B. *Verlaging algemene tarieven EB*: De tarieven in de vierde en mogelijk ook derde schijf van de energiebelasting verlagen op basis van de meeropbrengsten vanuit het afschaffen van de

vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés, alsmede de WKK vrijstellingen na 2025. Deze verrekening is ongericht omdat niet alleen getroffen bedrijven in met name de metallurgische, mineralogische en chemische industrie profiteren. De precieze vormgeving kunnen we mede in het kader van de Trinomics studie verder uitwerken.

C. *Compensatie verlaagd tarief glastuinbouw*: De meeropbrengsten kunnen worden verrekend via het tweede en derde tarief van de energiebelasting. Dit is conform het coalitieakkoord maar tegelijkertijd een zeer ongerichte verrekening voor de glastuinbouw. De kans bestaat dat EZK/LNV zal verzoeken om de meeropbrengsten te gebruiken voor meer gerichte compensatie via een subsidie voor de glastuinbouw, bijvoorbeeld via het Klimaatfonds en/of SDE++.

- *Overige bijstelling raming*: De raming van de budgettaire opbrengst valt niet alleen hoger uit door interactie-effecten, maar ook doordat gebruik is gemaakt van nieuwe data en aannames zijn geactualiseerd. In mei zal de budgettaire opbrengst regulier worden herijkt en gecertificeerd door het CPB. De herijking zal hierbij plaatsvinden aan de hand van de voorlopige uitkomsten van het Trinomics onderzoek (c.q. gedragseffecten) en de meest recente verbruiksgegevens van het CBS. De bijstellingen uit hoofde hiervan (nu ingeschat op €37 mln) zijn relevant voor het inkomstenkader en worden in dit voorstel niet teruggesluisd in de EB.

Toelichting

In de Startnota is de budgettaire opbrengst van deze maatregelen geraamd op € 232 miljoen in 2025. In het kader van de Voorjaarsbesluitvorming is de opbrengst van de maatregelen voorlopig geraamd. Hierbij komt de budgettaire opbrengst van deze maatregelen € 411 miljoen hoger uit, waarvan € 374 miljoen door interactie-effecten (afschaffen ODE, bijstellen EB-tarieven). De overige bijstelling van nu € 37 miljoen is ook relevant voor het inkomstenkader en die meeropbrengst wordt in dit voorstel niet teruggesluisd in de EB.

Tabel: Budgettaire raming afschaffen/beperken vrijstellingen Energiebelasting (mln. euro)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Huidige raming EB maatregelen	**643**	**616**	**611**	**605**	**608**	**611**
Budgettaire opbrengst EB maatregelen startnota	232	231	228	225	223	221
Meeropbrengst huidige raming	411	385	383	380	385	390
Budgettair beslag voorgestelde maatregelen	**-374**	**-348**	**-344**	**-340**	**-344**	**-347**
Ingroeipad vrijstellingen WKK	-167	-123	-89	-58	-28	0
Verlaging tarieven 3e en 4e schijf EB	-68	-92	-119	-144	-175	-203
Compensatie verlaagd tarief glastuinbouw	-139	-133	-136	-138	-141	-144
Budgettaire opbrengst EB maatregelen	**269**	**268**	**267**	**265**	**264**	**264**

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

WO 22/3 - 14/15u
DO 23/3 - 09⁰⁰u

TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO industrie

Datum
21 maart 2023

Notanummer
2023-0000078871

Bijlagen
geen

Aanleiding

Op donderdag 23 maart heeft u (staatssecretaris) een BWO over mogelijke aanvullende klimaatmaatregelen in de industrie met MKE en MEZK. Het BWO is onderdeel van de reeks BWO's die zijn ingepland over de klimaatbesluitvorming. U sluit aan vanuit uw beleidsmatige rol met betrekking tot de fiscaliteit en als vervanger van de minister.

22.05.23

Agenda

1. Reductiedoelstelling industrie
2. Voorstel narratief en additionele maatregelen industrie
   a) wat zijn uw reflecties op het narratief voor de industrie;
   b) wat ziet u als belangrijkste bouwblokken voor het maatregelenpakket industrie.
3. Strategie en afspraken vervolgproces

Geadviseerde inbreng en kernpunten

Algemeen

- We adviseren om dit overleg vooral oriënterend (en niet besluitvormend) te gebruiken en alle IBO-maatregelen op tafel te laten:
  1. Afhankelijk van het ambitieniveau van het totale pakket moet ook de industrie een extra bijdrage aan de extra emissiereductie leveren – ook al heeft deze sector al relatief veel emissies gereduceerd.
  2. Het pakket van de industrie moet daarnaast een goede balans tussen zoet en zuur bevatten. Dit betekent dat een vorm van aanscherping van de CO_2-heffing industrie hoe dan ook onderdeel van het pakket moet zijn (zie ook hieronder) en dat daarnaast een emissieplafond voor de ESR-sectoren (waaronder niet-ETS deel industrie) nader moet worden uitgewerkt.
  3. Eenheid van Kabinetsbeleid stadium niet direct positief zijn beoordeeld door ambtelijk EZK/FIN. Dit zou betekenen dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ong. 10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (veel maatregelen uit IBO lijken al af te vallen). Hierdoor komt de goede balans tussen zoet en zuur in het geding. Eenheid van kabinetsbeleid de budgettaire

meevaller binnen de SDE in als dekkingsbron. Dit is nadrukkelijk geen optie, want de vraag is hoe hoog de meevaller is en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers niet ingezet mogen worden voor nieuw beleid.

Fiscale maatregelen

- We adviseren om in te brengen dat **de CO_2-heffing industrie** een belangrijk onderdeel van een industriepakket hoort te zijn, met minimaal de volgende aanpassingen:
    1. Conform coalitieakkoord afspreken om het tarief van de CO2-heffing aan te scherpen, zodat het reductiedoel uit het CA wordt gerealiseerd. Verhoging van het tarief naar 200 - 250 euro/ton CO2 kan worden opgenomen in het BP2024. De reeds geplande tariefstudie van volgend jaar kan als extra toetsmoment worden gebruikt of moet worden vervroegd.
    2. Wettelijk vastleggen dat dispensatierechten worden ingeleverd bij maatwerkafspraken (kan op steun van MKE rekenen, mogelijk niet op steun van MEZK)
    3. Aanscherping doelen voor de CO_2-heffing na 2030 (kan op steun van MKE rekenen, niet op steun van MEZK)
    4. Wij adviseren u de onderstaande twee punten t.a.v. AVI's te steunen (ook bij het BWO CE aan bod gekomen):
        a) Grondslag van de CO_2-heffing aan te scherpen voor AVI's (EZK en KE zijn hier ook voor)
        b) onderzoek te doen naar het verbeteren van de prikkelwerking van de heffing voor AVI's (EZK wil hier sneller gaan, ons advies is om dit eerst te onderzoeken i.p.v. nu voor een slecht onderbouwde oplossing te kiezen)
- Indien het ambitieniveau voor de industrie wordt verhoogd t.o.v. de afspraken uit het CA, adviseren wij om ook de CO_2-heffing industrie hierop aan te passen door een verdere aanscherping dispensatierechten 2030.
- Daarnaast kunt u voorstellen om **de energiebelasting** t.a.v. waterstof aan te passen en beter in lijn te brengen met de klimaattransitie:
    a) Creëer duidelijkheid over de inputvrijstelling door 1) de huidige elektrolytische vrijstelling af te schaffen en 2) een nieuwe vrijstelling gericht op de productie van waterstof d.m.v. elektrolyse te introduceren.
    b) Introduceer een nieuw tarief voor waterstof. Nu valt waterstof onder hetzelfde tarief als aardgas.

  NB. naast de voorstellen t.a.v. van waterstof is het ook van belang dat het IBO-voorstel om het tarief op aardgas te verhogen en het tarief op elektriciteit te verlagen op tafel blijft liggen. Dit is een effectieve maatregel om extra CO2-winst te realiseren.
- Tot slot kunt u inbrengen dat als onderdeel van het pakket ook een (gefaseerde) afbouw van de **belastingvrijstellingen** voor **non-energetisch verbruik** in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns op minerale oliën moet worden opgenomen (koppeling zoet en zuur). Deze vrijstellingen zijn voor o.a. gebruik van kolen bij staalproductie, gebruik van aardgas bij kunstmest en gebruik van minerale oliën bij plasticproductie.

Beoordeling aanvraag Klimaatfonds

- We adviseren om vast te houden aan de beoordeling van de industrieplannen uit het klimaatfonds. Ambtelijk EZK/klimaat en FIN hebben een gedeeld beeld bij de beoordeling.
- Voornaamste discussiepunt is toekenning van middelen voor de regeling Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie.
- FIN en EZK/Klimaat willen niet het volledige gevraagde bedrag toekennen, omdat niet goed te beoordelen is of de NIKI, een generieke subsidieregeling, voldoende toereikend is voor de verduurzaming van de top 10-20 grootste uitstoters.
- Toekenning van het volledige bedrag zou betekenen dat geen geld beschikbaar is voor de maatwerkafspraken (die gericht zijn op de 10 – 20 grootste uitstoters), terwijl EZK als last resort wel een individuele subsidie bij maatwerkafspraken beloofd.
- Mocht EZK (industrie) toch aanvullende maatregelen willen nemen dan moeten ze dit zelf dekken. Dekking uit (een eventuele meevaller) de SDE, waar MKE mogelijk aan denkt, is nadrukkelijk geen optie. De vraag is nog hoe hoog de meevaller is en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers niet ingezet mogen worden voor nieuw beleid.

Toelichting

Krachtenveld MKE en MEZK

- MEZK zal naar verwachting inbrengen dat de industrie al veel emissies heeft gereduceerd en in het CA een relatief grote opgave heeft gekregen. In reactie op het IBO rapport (waarin een deel van de opgave bij de industrie wordt belegd via o.a. aanscherping van de CO_2-heffing, zie bijlage 1) heeft MEZK publiekelijk aangegeven niet overtuigd te zijn dat aanvullende klimaatmaatregelen nodig zijn.
- Op het moment van schrijven van deze notitie is niet geheel duidelijk op welke maatregelen EZK/BenI gaat inzetten. In ambtelijke voorgesprekken hebben we begrepen dat i.i.g. de volgende maatregelen zullen worden voorgesteld (weinig ambitieus en vooral inzet op het zoet):
    - Toekenning alle aangevraagde middelen Klimaatfonds
    - Aanscherpen CO2-heffing AVIs met een waarde uit de bandbreedte van 0,3-1 Mton
    - Negatieve emissies bij AVIs behalen met toepassing CCS voor max. 3 Mton
    - Plastics normering op EU en nationaal niveau.
    - Mogelijk hogere ambitie maatwerkafspraken.
- We verwachten weerstand van MEZK op het voorstel om de CO_2-heffing aan te scherpen en de energiebelasting aan te passen. Waarschijnlijk zal MEZK vooral aangeven dat de tariefstudie (CO_2-heffing) van volgend jaar moet worden afgewacht en wijzen op de nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie van een aanscherping van de CO_2-heffing en aanpassingen in de energiebelasting (gelet op de hoge energieprijzen).
- MKE zal naar verwachting de voorstellen van het IBO t.a.v. de afbouw van vrijstellingen voor non energetisch verbruik en aanpassing van de energiebelastingtarieven op tafel willen houden, waarbij deze maatregelen in het geheel moeten bezien.
- Specifiek voor de CO_2-heffing verwachten we dat MKE in ieder geval zal voorstellen om wettelijk vast te leggen dat dispensatierechten moeten worden

ingeleverd bij maatwerkafspraken en om de CO_2-heffing voor de periode na 2030 aan te scherpen (te "verlengen").

- Ten aanzien van de tariefaanpassing van de CO_2-heffing neemt MKE naar verwachting een middenpositie in. EZK/Klimaat wil nu afspraak maken dat tarief wordt opgehoogd, maar vindt het prima om voor de precieze hoogte eerst de tariefstudie af te wachten.
- Tot slot lijkt MKE meer te zien in uitbreiding van de maatwerkafspraken dan om bij voorbaat de dispensatierechten van de heffing generiek te verlagen (wel als terugvaloptie). Hoewel wij positief zijn over het verhogen van het ambitieniveau bij de maatwerkafspraken, zijn wij kritisch op dit voorstel. De voortgang van de maatwerkafspraken verloopt zeer moeizaam, en EZK heeft voor een groot deel van de middelen uit het perceel in het klimaatfonds andere voorstellen ingediend. Wij adviseren daarom geen extra Mtonnen in te boeken voor maatwerk, aangezien het zeer onzekere is of deze kunnen worden gerealiseerd.

Fiscale maatregelen

1. <u>Borgen afgesproken CO_2-reductie coalitieakkoord</u>
   Om de afgesproken CO_2-reductie van het coalitieakkoord (6 Mton in de industrie, waarvan 4 Mton via de CO_2-heffing) te realiseren, zijn een drietal (aanvullende) fiscale maatregelen van belang:

   a. *Inleveren dispensatierechten CO_2-heffing bij maatwerkafspraak:*
      - Wettelijk moet worden vastgelegd dat industriële bedrijven bij een maatwerkafspraak hun dispensatierechten moeten inleveren.
      - Anders kunnen deze rechten aan een ander bedrijf worden verkocht of intern worden gebruikt door een andere bedrijfstak.
      - In dat geval leiden de maatwerkafspraak niet tot extra reductie t.o.v. de al bestaande reductie onder de CO_2-heffing industrie.
      - NB. Mogelijk zal EZK voorstellen om alleen af te spreken dat dispensatierechten niet meer mogen worden verhandeld. Dit is niet voldoende; de rechten moet echt worden ingenomen om met zekerheid de additionele emissiereductie te realiseren.

   b. *Afschaffen/beperken vrijstellingen EB:*
      - In het coalitieakkoord is afgesproken om de energiebelastingvrijstellingen voor metallurgische en mineralogische procedés af te schaffen en om de inputvrijstelling voor wkk's te beperken.
      - Deze maatregelen landen in het BP24 en bieden een stevige extra verduurzamingsprikkel, maar zorgen ook voor een lastenstijging voor de industrie.
      - Het is van belang dat wordt vastgehouden aan deze CA-afspraak.

   c. *Verhoging tarief CO_2-heffing industrie*
      - In het Belastingplan 2023 zijn de dispensatierechten reeds met circa 4 Mton verlaagd. Een tariefsverhoging is nodig om de 4 Mton te borgen (= afgesproken reductie in CA).
      - Volgend jaar is een nieuwe tariefstudie voorzien. Ons advies is om de PBL studie niet af te wachten maar in de voorjaarsbesluitvorming het zoet en zuur te combineren en naast afspraken over het klimaatfonds ook een afspraak te maken over aanscherping van het tarief naar 200 - 250 euro/ton (is nu 125 euro/ton).

- Er is tot dusver alleen afgesproken om het tarief te evalueren op basis van een nieuwe studie van PBL, maar er is nog niet expliciet politiek afgesproken dat het tarief ook daadwerkelijk wordt verhoogd.

2. Extra emissiereductie 2030
In het IBO Klimaat zijn een aantal fiscale maatregelen voorgesteld om in de industrie extra reductie te realiseren richting 2030 (bovenop afspraken CA).

a. *CO_2-heffing industrie specifiek voor AVI's aanscherpen*
   - Door de procesemissiefactor in de CO_2-heffing voor niet-ETS installaties (=met name afvalverbrandingsinstallaties) aan te scherpen, kan een additionele emissiereductie van 0,3 Mton worden gerealiseerd. We vinden dit ambtelijk een verstandige maatregel, die ook op steun kan rekenen van EZK/BenI en IenW.
   - Aanvullend kan worden onderzocht in hoeverre het verminderen van het verbranden van afval beter kan worden beloond onder de CO_2-heffing industrie. We zijn voornemens om dit punt mee te nemen in de aanstaande evaluatie van de afvalstoffenbelasting. Het is belangrijk dat hier niet op vooruit wordt gelopen.

b. *Verlaging dispensatierechten CO_2-heffing industrie*
   - Een verdere verlaging van het aantal dispensatierechten bovenop de aanscherping in het BP2023.
   - Deze maatregel hangt samen met de besluitvorming over het nieuwe reductiedoel van de industrie; als wordt afgesproken om de industrie een scherper reductiedoel te geven, dan is het ook logisch om het borgend instrument (de CO_2-heffing) hierop aan te passen.

c. *Energiebelasting: verhoging tarief gas en aanpassingen waterstof*
   - Aanpassingen t.a.v. waterstof:
     - In de wet verduidelijken dat voor gebruik van elektriciteit bij productie van waterstof een inputvrijstelling geldt.
     - Introductie van verlaagd tarief voor waterstof. Nu wordt waterstof hetzelfde belast als aardgas, terwijl de energie-inhoud en (in toenemende mate) de CO_2-intensiteit lager is van waterstof.
   - Verhoging energiebelasting op aardgas: dit biedt met name voor bedrijven die niet onder de CO_2-heffing vallen een extra verduurzamingsprikkel (betreft dus verhoging van de tarieven in 2e en evt. 3e schijf). In verdere uitwerking kan combinatie met verlaagd EB-tarief waterstof en evt. verlaging EB-tarieven elektriciteit worden gelegd.

3. Emissiereductie lange termijn borgen
Tot slot zijn een aantal fiscale maatregelen verstandig om te nemen, die wellicht niet direct in 2030 tot extra emissiereductie leiden, maar wel in de periode daarna. Dit is van belang aangezien de transitie traag gaat, investeringscycli en aanleg infrastructuur kosten tijd. Zowel het klimaat, het bedrijfsleven als de overheid is gebaat bij helder lange termijn beleid. Dit kan straks mogelijk ook een uitruil in het industriepakket zijn: relatief kleine extra opgave tot 2030, maar wel extra maatregelen in het pakket voor de periode daarna.

a. Aanscherping doelen voor *CO_2-heffing industrie na 2030*
   - Het is van belang reductiedoelen voor de industrie voor na 2030 te formuleren en de CO_2-heffing industrie hierop aan te passen voor de periode na 2030, door een duidelijk afbouwpad voor de

dispensatierechten en oplopend prijspad voor het tarief vast te leggen in de wet. Nu blijft de CO_2-heffing industrie constant vanaf 2030.
- Met deze aanpassing wordt de middellange termijn koers uitgezet zodat industriële bedrijven hier in hun investeringsbeslissingen rekening mee kunnen houden.
- Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van beleid en betrouwbaarheid als overheid.
- Daarnaast zijn de knelpunten op gebied van infrastructuur en duurzame energiedragers naar verwachting minder knellend na 2030 dan in de periode voor 2030 (al is ook voor die periode grote inspanning nodig).

b. *Afschaffen vrijstellingen non-energetisch en duaal verbruik*
- (Fossiele) grondstoffen kunnen energetisch en niet-energetisch worden verbruikt. Energetisch verbruik is het verbruik van energiedragers als motor- of verwarmingsbrandstof. Hierover worden belasting en accijns geheven. Niet-energetisch gebruik is het gebruik als grondstof waarbij de energie in het product blijft opgeslagen en dus niet vrijkomt. Een energieproduct wordt duaal gebruikt wanneer in een proces het energetisch verbruik en niet-energetisch gebruik onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Hierover worden geen belasting en accijns geheven.
- In het IBO Klimaat wordt voorgesteld om de vrijstelling in de kolenbelasting voor duaal verbruik (met name staalproductie) en de vrijstelling in de energiebelasting voor non energetisch verbruik van aardgas (met name productie kunstmest) per 2028 af te schaffen. De budgettaire opbrengst is circa 85 mln. Daarnaast wordt voorgesteld om per 2035 de accijnsvrijstelling voor minerale oliën af te schaffen (met name plasticproductie). Deze voorstellen zijn gericht op een volledige afschaffing in het desbetreffende jaar.
- In potentie is het belasten van minerale oliën een grote maatregel: het volledig belasten van deze minerale oliën zou (zonder gedragsreactie) leiden tot een budgettaire opbrengst van 8 miljard euro per jaar, uitgaande van de huidige accijnstarieven. Wij adviseren daarom om de vrijstelling gefaseerd af te bouwen in plaats van in 1x af te schaffen en om toe te werken naar een apart tarief voor non-energetische toepassing (uitvoerbaarheid/uitvoeringsaspecten van een apart tarief wordt nog onderzocht).

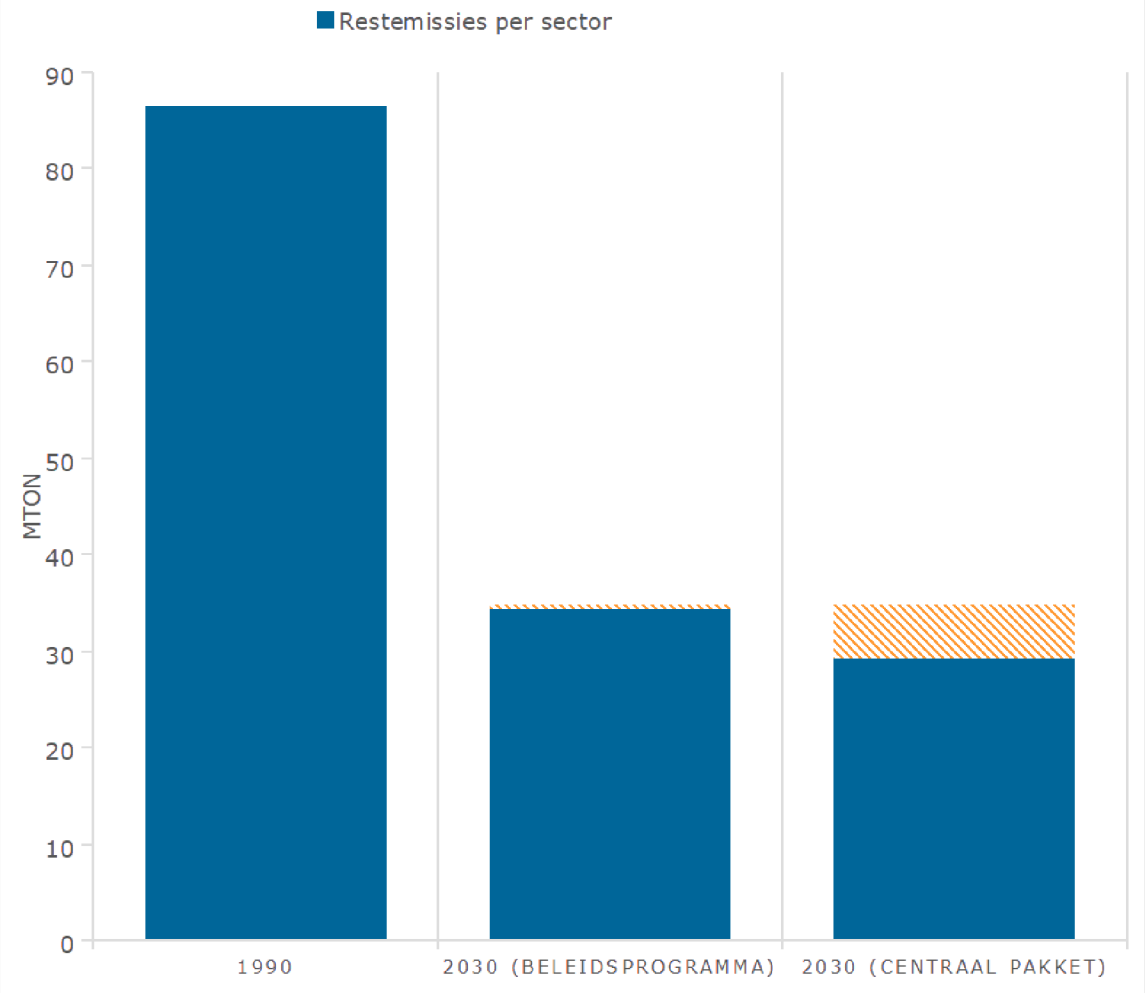
Beoordeling aanvraag Klimaatfonds
- De belangrijkste geschilpunten op het moment zijn:
  - NIKI. Voor de regeling Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie claimt de perceelhouder 1.750 miljoen, naast de 250 miljoen die in 2022 reeds is toegekend. FIN en fondsbeheer willen hiervan een miljard toekennen, omdat op dit moment niet goed te beoordelen is of de NIKI, een generieke subsidieregeling, voldoende toereikend is voor de verduurzaming van de top 10-20 grootste uitstoters. Daarnaast belooft EZK aan deze maatwerkbedrijven dat een individuele subsidie beschikbaar is als *last resort*, maar daar reserveren ze vervolgens geen middelen voor. Om te borgen dat EZK/industrie ook middelen overhoudt voor subsidiering maatwerkafspraken is het voorstel van FIN en EZK/klimaat om hiervoor 750 mln. te reserveren. EZK/industrie wil dit betrekken bij de NIKI en geen middelen reserveren voor maatwerk.

- VEKI. FIN en fondsbeheer adviseren om 525 van de geclaimde 725 miljoen op te nemen omdat dit perceel niet alleen voor de industrie bedoeld is, maar ook voor het niet-industriële mkb.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlage 1: centraal pakket industrie IBO-klimaat en grafiek emissiecijfers

Centrale pakket IBO Klimaat – industrie						
Inschattingen emissiereducties, budgettaire gevolgen rijk, indicatie kosten burgers en bedrijven per maatregel						
Maatregel *Sector- en pakkettotalen van uitstoot zijn gebaseerd op een middenscenario dat rekening houdt met overlap. De budgettaire reeksen 2024 t/m 2030 zijn opgenomen in Annex A2.B9.* *De beleidsmatige lastenontwikkeling van burgers en bedrijven is nog niet in kaart gebracht. Ook ontbreekt een integrale kostendoorrekening. Ter indicatie is in de tabel met kleuren een eerste inschatting van de kosten weergeven. Rood geeft aan dat de kosten voor burgers en bedrijven stijgen; bij donkerrood is dit in sterkere mate het geval of verdienen kosten zich op termijn niet deels terug. Lichtgroen geeft aan dat de maatregel positief uitvalt.*		CO2-effect in 2030 *In Mton CO2 p/j*	Budgettaire gevolgen Rijk (2030) *In mln € p/j* *+ is EMU-saldo verbeterend*	Indicatie kosten in 2030 Burgers / Bedrijven *Kwalitatief* *Zie links voor beschrijving van de kleuren. Gaat uit van waar kosten als eerste neerslaan. Het doorberekenen kosten van bedrijven aan burgers is niet meegenomen*		Nummer fiche (zie Annex 3)
Totaal	*Nationaal*	***Circa 22***	*+3465*			
	Additioneel mondiaal	***+ circa 4***				
Sectoroverstijgende maatregelen – ook van toepassing op industrie						
De uitstootreductie van de sectoroverstijgende maatregel wordt bij de individuele sectoren meegerekend. De budgettaire gevolgen van de individuele sectoroverstijgende maatregel zijn meegenomen in het totaal voor het pakket.						
Aanpassen energiebelasting *Verhogen tarief aardgas (vanaf 2025):* 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 70 cent/m3 (totale aardgasprijs gemiddeld 150 cent/m3) 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 66 cent/m3 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 53 cent/m3 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 8 cent/m3 *Verlaging tarief elektriciteit (vanaf 2025):* 1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 3e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 4e schijf (2030, prijspeil 2023): 3 cent/kWh 5e schijf (2030, prijspeil 2023): 0,3 cent/kWh		1,6	643			Annex A2.B6
Beter naleven energiebesparingsplicht en verhogen naar 10 jaar		1,0	*			O8
Industrie						
Overlapcorrectie		*20% - laag*				
Totaal	*ESR*	Deels reductie door schuif AVI's naar ETS1	+85			
	ETS	**5,5**				
Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030: - Tarief verhogen naar 250 euro/ton 2030 - Dispensatierechten met 3,7 Mton omlaag (additioneel aan aanscherping CO2-heffing AVI's) - Wettelijk vastleggen: dispensatierechten inleveren bij maatwerkafspraak		3,7	0			I1
Afschaffen vrijstelling in kolenbelasting voor duaal verbruik en vrijstelling in energiebelasting voor non-energetisch verbruik van aardgas (per 2028)			85			I5
Afbouwen accijnsvrijstelling minerale oliën (2035)			0			
Aanscherping CO2-heffing industrie voor AVI's: procesemissiefactor voor AVI's verlagen + onderzoek doen naar mogelijke aanpassing CO2-heffing zodat aantoonbare volumebeperking wordt beloond.		0,3	0			C4
Negatieve emissies toepassing van BECCS in AVI's meetellen		1				
Verlengen CO2-industrie t/m 2040 - dispensatierechten naar nul in 2038		0	0			I2
Invoeren bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar koolstofdoel chemie		1,2	*			I6 en C6
Climate Urgency Office (knelpunten G14 oplossen vergunningverlening etc.)		Randvoorwaarde	0			I8
Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)		0,4				O5
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie overstijgend)		0,3				O8



Figuur 1: broeikasgasemissies industrie: 1990, 2030 na beleidsprogramma klimaat en 2030 na centraal pakket IBO

Toelichting grafiek:

- In 1990 bedroegen de broeikasgasemissies in de industrie 86,4 Mton.
- Inclusief al het beleid dat nu is afgesproken (zie beleidsprogramma klimaat) dalen de emissies naar 34,8 Mton in 2030. Dat is 0,4 Mton hoger dan de restemissiedoelstelling van 34,4 Mton die in het coalitieakkoord is afgesproken.
- In het beleidspakket van het IBO Klimaat is van de 22 Mton circa 5,5 Mton belegd bij de industrie (zie oranje gearceerd vlak). De restemissies zouden daarna 29,4 Mton (34,8 – 5,5 Mton) bedragen.

Ministerie van Financiën

Vrij 24/3 ub 17.00 - 17.15
BWO 17.15 - 18.00

HEDEN T.B.V. BWO GEBOUWDE OMGEVING 24/3
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister (ter info)

Inspectie der Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

Datum
22 maart 2023

Notanummer
2023-0000080393

Bijlagen
geen

nota

Voorbereiding BWO Gebouwde Omgeving 24/3

Aanleiding

Op vrijdag 24 maart vindt het BWO Gebouwde Omgeving plaats in het kader van het aanvullend klimaatbeleid, bestaande uit maatregelen volgend uit het Klimaatfonds en het IBO.

Op donderdagochtend (23/3) heeft BZK slechts een eerste versie van een tabel met hun prioriteiten gedeeld. Deze voorlopige voorbereiding is daarop gebaseerd. We hebben dus nog geen definitieve stukken waarop we de voorbereiding kunnen baseren. Signaal van BZK is dat deze in de loop van de dag worden verspreid. Mocht dit tot aanpassingen in het advies leiden, dan zullen we dit nasturen. We adviseren in te brengen dat dit het proces niet ten goede komt.

Adviezen

- U kunt opmerken dat BZK nu verzoekt om meer middelen (minstens €1 mld.) dan in het perceel gebouwde omgeving beschikbaar zijn (ca. €7 mld.). BZK acht deze middelen noodzakelijk om extra normerende maatregelen te nemen (zie tabel onderaan). Het valt tevens op dat deze middelen bedoeld zijn voor voorstellen (0% rente voor middeninkomens/VVE's in het Warmtefonds; versnellen elektrische warmtepompen) die in een eerder stadium niet direct positief zijn beoordeeld door ambtelijk EZK/FIN en/of PBL.
- Eenheid van Kabinetsbeleid
  - Zo ja: Dit lijkt ons onverstandig, omdat dit op zichzelf niet zorgt voor additionele CO2 effecten en het ook zeer de vraag is of gebouwde omgeving de meest effectieve sector is om additionele CO2 doelstellingen te behalen. Bovendien is het risico dat extra normen en doelstellingen in de gebouwde omgeving leiden tot aanvullende (budgettaire) maatregelen achteraf om burgers alsnog mee te krijgen in de transitie. Mocht dit wel de wens zijn, dan moet hiervoor ruimte gevonden worden binnen het Klimaatfonds ten koste van andere percelen.
  - Zo nee: U kunt het eerdere standpunt van de fondsbeheerder herhalen, conform de startafspraken, dat de perceelgrenzen leidend zijn en dat die niet overschreden worden. U kunt inbrengen dat er naast het IBO en het Klimaatfonds geen sprake kan zijn van extra

24.03.23

middelen. Het Klimaatfonds is bedoeld als tegemoetkoming voor de normerende maatregelen uit het IBO.

- U kunt aangeven dat het belangrijk is dat ook gekeken wordt naar herprioritering van bestaande meerjarige klimaatbudgetten op de BZK begroting of inzet van beschikbare coalitieakkoord-middelen (bijv. energieprestatie-eisen nieuwbouw industrie à €500 mln.).
- U kunt hieraan toevoegen dat hierbij gekeken moet worden hoe bestaande regelingen en budgetten meer gericht kunnen worden op lage inkomens (de huidige regelingen zijn veelal generiek ingestoken).
- U kunt voorstellen om de komende week ambtelijk gezamenlijk een aantal varianten voor de energiebelasting uit te werken, waarbij enerzijds de verduurzamingsprikkel wordt vergroot en anderzijds een grote lastenstijging voor lage inkomens wordt voorkomen. NB: Mogelijk zal MVRO in het overleg voorstellen om het energiebelastingtarief van de nieuwe eerste schijf te verlagen en het tarief van de nieuwe tweede schijf te verhogen. We adviseren om hier terughoudend op te reageren. D.m.v. een verhoging van de belastingvermindering en het tarief in de eerste twee schijven op gas in de energiebelasting kan vrijwel hetzelfde effect worden behaald, die in de uitvoering eenvoudiger is.
- BZK heeft een tabel aangeleverd zonder nadere toelichting. Van BZK begrijpen we dat de tabel ook nog niet compleet is. U kunt aangeven dat het noodzakelijk is om de komende tijd ambtelijk het gesprek verder te voeren. Hiervoor is het wel van belang dat we meer uitwerking bij de tabel ontvangen om op basis daarvan een standpunt te kunnen vormen.

Kernpunten

- Eenheid van Kabinetsbeleid zou betekenen dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ong. €10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (veel maatrelen uit het IBO lijken al af te vallen. Hierdoor komt een goede balans tussen 'zoet' en 'zuur' in het geding). Wij zien als risico dat straks het overgrote deel van het Klimaatfonds belegd is zonder dat significante stappen zijn gezet in het bereiken van het klimaatdoel uit het coalitieakkoord.
- Het is ons inziens essentieel dat normerende en beprijzende maatregelen in belangrijke mate in het pakket van BZK zitten.
- Het hoofdargument van BZK zal zijn dat normeren en beprijzen alleen kan in combinatie met aanvullende middelen voor flankerend beleid en subsidiëring om de lage en middeninkomens hierbij te ondersteunen. BZK wenst hiervoor extra middelen bovenop de middelen in het perceel Eenheid van kabinetsbeleid
- Deze extra middelen komen dus als tegemoetkoming voor het 'zuur' van het IBO en daarmee bovenop het 'zoet' van het Klimaatfonds. Zoals hierboven aangegeven in het advies kan er van extra middelen geen sprake zijn.
- Op dit moment is de toekenning in het Klimaatfonds MJP 2024 voor gebouwde omgeving als volgt:
    - Nationaal isolatieprogramma: €962 mln.
    - Plan van aanpak VvE's – activering en ontzorging: €85 mln.

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

Voorlopige tabel gedeeld door BZK:

IBO pakket Gebouwde omgeving (voorstel BZK)		
	Mton	
Beprijzen: *"Verlagen tarief energiebelasting op basisgebruik en verhogen voor additioneel gebruik"* 1. Verlagen tarief 1e schijf, verhogen tarief 2e schijf 2. Geleidelijke afbouw 1e schijf van 1200 naar 800m3 3. Introduceren prijsplafond en prijsbodem 4. Start aanpassing in 2025	-0,5	Budgetneutraal of positief
Normeren: *"Uitfaseren van alle gebouwen met slechte isolatie"* 1. Uitfaseren EFG labels utiliteitsbouw 2027 2. Normering industriegebouwen 2027 3. Uitfaseren EFG labels maatschappelijk vastgoed 2027 4. Energiebespaarplicht in 2027 terugverdientijd 7 jaar 5. Uitfaseren EFG labels in woningen 2030 bij transactie 6. Verbod op verhuur van EFG in 2030	-1,0	Flankerend beleid noodzakelijk, waaronder capaciteit voor handhaving, revolverend fonds voor maatschappelijk vastgoed (financieringsfaciliteit)
Subsidie: *"Versnellen collectieve aanpak verduurzaming kwetsbare wijken en ondersteuning lage en middeninkomens"* 1. 0% rente lage middeninkomens Warmtefonds 2. Rentekorting VVE's Warmtefonds en ontzorging 3. Huurkorting in woningen met EFG labels 4. Stimulering zon-op-dak huurwoningen 5. Subsidie particuliere verhuurders 6. Versnellen elektrische warmtepompen 7. Versnellen collectieve aanpak kwetsbare wijken	-1,0	Ondersteuning lage en middeninkomens. Huurkorting via Vpb verlaging. Dekking versnelling met 1 miljard Klimaatfonds. Borging subsidiezekerheid via SDE++
Totaal	**-2,5**	

Toelichting bij tabel

Beprijzen:

- In het IBO Klimaat wordt voorgesteld om de energiebelasting op aardgas de komende jaren te verhogen (met circa 12,5 cent/m3 in de eerste twee schijven) en de energiebelasting op elektriciteit te verlagen. Dit versterkt de verduurzamingsprikkel. Naar verwachting zijn de hoge energieprijzen van 2022 namelijk niet blijvend en zullen ze richting 2030 weer sterk dalen. Dit is reeds zichtbaar in de huidige gasprijs.
- BZK stelt als alternatief voor de IBO-maatregel waarschijnlijk voor om het tarief in de nieuwe eerste schijf gas te verlagen en het tarief in de nieuwe tweede schijf gas te verhogen. Doel is om enerzijds de verduurzamingsprikkel te vergroten en anderzijds lage inkomens te ontzien (lage inkomens hebben gemiddeld een lager aardgasverbruik, de grens van de nieuwe 1e schijf is 1200 m3). Onze inschatting is dat het verhogen van de belastingvermindering en het tarief van de eerste twee schijven op gas zowel voor verduurzaming als lastencompensatie beter werkt. Het exacte effect op de verduurzamingsprikkel moet nader worden bekeken, gezien voor een belangrijk deel van het verbruik een lager tarief zal gelden. Indien huishoudens met hun verbruik volledig in de eerste schijf vallen, zal de verduurzamingsprikkel praktisch volledig wegvallen.

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

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

Normeren:

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

Subsidie:

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

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

HEDEN T.B.V. BWO GEBOUWDE OMGEVING (24/3)
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister (ter info)

Inspectie der Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

Datum
22 maart 2023

Notanummer
2023-0000082805

Bijlagen
geen

nota

Voorbereiding BWO Gebouwde Omgeving 24/3

Aanleiding

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

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

Geannoteerde agenda

Blok pakket GO

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

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

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

Voor veel onderdelen is nader gesprek nodig.

4. Beprijzen via de Energiebelasting

Beslispunten

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

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

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

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

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

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

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

Niet akkoord (zie hierboven).

5. Normeren in de gebouwde omgeving

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

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

bereiden. Er ontbreekt echter onderbouwing voor de noodzaak van het uitstellen. U kunt aangeven dat we graag de onderbouwing ontvangen en bespreken voordat we met deze wijziging akkoord kunnen gaan.
Met betrekking tot normeringen in de huursector (iii) kunt u aangeven dat we graag eerst willen verkennen of de normen strenger kunnen dan gesteld in het PVGO en de effecten daarvan.

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

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

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

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

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

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

6. Subsidies

Beslispunten

h) Akkoord op 1 mld. pakket in het klimaatfonds (dekking uit SDE++ reserve) voor versterking klimaatrechtvaardigheid, in te zetten in de Gebouwde Omgeving.
U wordt verzocht om te reflecteren op de doelgroep van dit pakket.
Daarbij zien wij:
- Ondersteuning van lage en middeninkomens bij verduurzaming.
- Collectieve aanpak, met name gericht op kwetsbare wijken.

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

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

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

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

7. Additioneel en sector overstijgend

Beslispunten

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

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

(0,7-2,9 = ongeveer 1.8 Mton).
Groen gas heeft groot potentieel om uitstoot te reduceren (tot 2.9 Mton additioneel t.o.v. KEV2022) en is richting de 2050 doelstellingen een belangrijk element in de strategie GO. Inzet vergt borging van voldoende middelen en honorering claim in het Klimaatfonds.

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

Bijlage 1 – maatregelentabel en toelichting

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

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

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

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

IBO-pakket Gebouwde omgeving		
Beprijzen: *"Verlagen tarief energiebelasting op basisgebruik en verhogen voor additioneel gebruik"* 1. Verlagen tarief 1e schijf, verhogen tarief 2e schijf. 2. Geleidelijke afbouw 1e schijf van 1200 naar 800m3 3. Introduceren prijsplafond in eerste schrijf en prijsbodem in tweede schijf 4. Start aanpassing in 2025 5. *Huurkorting in woningen met EFG-labels* 6. *Stimulering zon-op-dak huurwoningen* 7. *Subsidie particuliere verhuurders*	-0,5	Budgetpositief vormgeven, ter dekking VPB aftrek voor huurkorting en Zon-op-dak in huursector. CO2 effect afhankelijk van vormgeving.

"Uitfaseren van alle gebouwen met slechte isolatie" 1. Uitfaseren EFG-labels utiliteitsbouw 2027 2. Normering industriegebouwen 2027 3. Uitfaseren EFG-labels maatschappelijk vastgoed 2027 4. Energiebespaarplicht aanscherpen naar terugverdientijd 7 jaar in 2027 5. Uitfaseren EFG-labels in woningen 2030 binnen 2 jaar na transactie. 6. Verbod op verhuur van EFG in 2030		noodzakelijk, waaronder capaciteit voor handhaving, inzet RVB en revolverend fonds en eventueel aanvullende subsidies voor maatschappelijk- en rijksvastgoed.
Subsidie: *"Versnellen collectieve aanpak verduurzaming kwetsbare wijken en ondersteuning lage en middeninkomens"* 1. 0% rente lage middeninkomens Warmtefonds 2. Rentekorting VVE's Warmtefonds en ontzorging 3. Versnellen elektrische warmtepompen 4. Versnellen collectieve aanpak kwetsbare wijken	-1,0	Ondersteuning lage en middeninkomens, zowel via de individuele als de collectieve aanpak. Dekking versnelling met 1 miljard Klimaatfonds. Borging subsidiezekerheid via SDE++ reserve.
Totaal	**-2,5**	
Sector overstijgende maatregelen: *"Potentieel van sector overstijgende maatregelen verzilveren is essentieel voor transitie naar 2050 en biedt handelingsperspectief voor boeren en bedrijven"* 1. Normeren Biobased Bouwen en organiseren randvoorwaarden voor productieketens. 2. Bijmengverplichting en opschaling groen gas zekerstellen, conform de ambitie in het Coalitieakkoord, maar met meer conservatieve inschatting opbrengst.	-1.8* -1.8**	Mogelijk maken van maatregelen waarbij kosten voor beleid en baten daarvan (CO_2-reductie) niet in dezelfde sector vallen. Middelen voor opschaling biobased bouwen en groen gas zeker stellen via middelen uit Klimaatfonds (perceel vroege fase opschaling).

* *opbrengst landt in industrie en landbouw, niet in gebouwde omgeving.*
** *wordt verdeeld over meerdere sectoren*

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Fiscale opties vestigingsklimaat banken

Datum
23 maart 2023

Notanummer
2023-0000080587

Bijlagen
geen

02 04 23

Aanleiding

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

Beslispunten

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

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

Procesbelang van de staat

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

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

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

Kernpunten

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

- Een goed fiscaal vestigingsklimaat voor banken is geen doel op zich. De kwaliteit van het vestigingsklimaat voor banken moet afgemeten worden naar de mate waarin zij deze dienstverlening hoogwaardig kunnen uitvoeren. In dit kader kan verder worden gesteld dat Nederland een relatief grote financiële sector heeft ten opzichte van de reële economie wat ook potentieel nadelen kent.
- Zorgen over het vestigingsklimaat voor banken en de belangrijke rol van banken kunnen aanleiding geven om specifiek het fiscale vestigingsklimaat te verbeteren ten aanzien van banken in het algemeen.
- Wij adviseren om het (financiële) vestigingsklimaat niet als reden te gebruiken om fiscale maatregelen die bijdragen aan financiële stabiliteit en beprijzen van de risico's voor de belastingbetaler af te zwakken.
  - De bankenbelasting beprijst de impliciete staatsgarantie voor banken waarvan uit de evaluatie blijkt dat deze ondanks de maatregelen in het kader van de bankenunie niet nul is. De andere doelstellingen van de bankenbelasting zijn volgens de evaluatie niet meer relevant.
  - De minimumkapitaalregel beperkt het fiscale voordeel van de financiering met vreemd vermogen en stimuleert daarmee gezonde buffers. Het verminderen van de prikkel om meer eigen vermogen aan te houden zou een verkeerd signaal afgeven richting banken, zeker gezien de huidige onrust rondom banken als gevolg van de situatie bij Silicon Valley Bank (SVB) en Credit Suisse.
  - Daarnaast leidt afschaffing of verlaging van de bankenbelasting of minimumkapitaalregel tot een (forse) budgettaire dekkingsopgave.
- Momenteel heeft Nederland één bank met een serieuze buitenlandse voetafdruk. Procesbelang van de staat
- Wij adviseren u mede met het oog op het doel van de minimumkapitaalregel om de vormgeving van deze maatregel op korte termijn zodanig aan te passen dat het saldo aan rente op groepsleningen in het kader van interne treasury niet langer in aftrek wordt beperkt. Procesbelang van de staat Deze voorgestelde aanpassing leidt volgens een eerste schatting tot een budgettaire derving van circa € 25 miljoen. Dekking binnen de maatregel kan door het percentage van de rente dat niet aftrekbaar is op 9,3% te zetten (nu 9%). Procesbelang van de staat De uitvoerbaarheid van deze aanpassing dient nader te worden onderzocht.
- In het verlengde hiervan adviseren we u om te verkennen of het wenselijk is om de vormgeving van de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat (bruto)rente op cashpoolproducten hier niet langer onder valt, maar slechts de netto verschuldigde rente in aftrek worden beperkt. Een nettobenadering sluit beter aan bij de prudentiele toezichtskaders en de financiële rapportages.
- Wij adviseren u verder te onderzoeken of het wenselijk is om de heffingsgrondslag van de bankenbelasting (op dit moment wereldwijd geconsolideerd balanstotaal) zodanig aan te passen dat deze zich beperkt tot een nationale heffingsgrondslag. Dit zou de thans bestaande dubbele bankenbelasting wegnemen, een meer gelijk speelveld waarborgen ten aanzien van de vestigingsplaatskeuze van een hoofdkantoor en in de

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

Toelichting

Discussie Nederlands vestigingsklimaat

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

Vestigingsklimaat bankensector

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

[1] EZK | Het belang van het Nederlandse vestigings- en ondernemingsklimaat.
[2] In de strategische agenda zijn een aantal belangrijke factoren daarvoor benoemd, zoals de stabiliteit en voorspelbaarheid van beleid, Europese regels als norm en de goede randvoorwaarden voor bedrijfsactiviteiten die bijdragen aan maatschappelijke transities en economische weerbaarheid.
[3] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Regering | Rijksoverheid.nl.
[4] Zie notitie AFEP 20949.
[5] Kamerstukken 2021/22, 32013, nr. 254.
[6] MinFin | Beleidsagenda Financiële sector, 16 maart 2023.

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

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

Procesbelang van de Staat

Procesbelang van de staat

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

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

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

Opties verbeteren fiscale vestigingsklimaat banken

- De bovenstaande overwegingen kunnen aanleiding geven om het fiscale vestigingsklimaat ten aanzien van banken in het algemeen te verbeteren (zie ad. 1) of om [redacted] - meer technische opties te verkennen in de minimumkapitaalregel en/of de bankenbelasting (zie ad. 2 en ad. 3).

Procesbelang van de staat

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

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

[7] Zie het kopje 'Achtergrond' in deze notitie voor een korte toelichting.
[8] Idem.

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

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

Ad 2) Het aanpassen van de vormgeving van de minimumkapitaalregel

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

[9] Evaluatie Wet bankenbelasting 2021, p. 5 ev.
[10] Evaluatie Wet bankenbelasting 2021.

groepsmaatschappij, terwijl de andere groepsmaatschappij een liquiditeitsoverschot heeft.

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

  "Vanuit beleidsmatig en uitvoeringstechnisch oogpunt is het ongewenst om een uitzondering in de maatregel op te nemen voor de treasury-activiteiten van Nederlandse banken en verzekeraars. Bedoeld is om alle renten ter zake van geldleningen die in Nederland tot fiscale renteaftrek leiden mee te nemen in deze renteaftrekbeperking. Het opnemen van een uitzondering zou ertoe leiden dat meer mogelijkheden ontstaan om de financiering zodanig vorm te geven dat de maatregel minder of zelfs geen effect meer heeft, bijvoorbeeld door derdenleningen om te zetten in concernleningen. Om misbruik tegen te gaan, zijn dan flankerende antimisbruikbepalingen nodig. Dit zou de complexiteit van de wetgeving en uitvoering verhogen, omdat per lening moet worden vastgesteld of deze (uiteindelijk) van derden of binnen het concern is aangetrokken."
- Wij adviseren u – met het oog op het doel van de maatregel – om dit standpunt te heroverwegen en de minimumkapitaalregel zodanig aan te passen dat deze niet langer verstorend werkt ten aanzien van de rente op groepsleningen in het kader van interne treasury activiteiten. Hiertoe kan worden overwogen om voor in- en doorleen situaties binnen de groep enkel de rentelasten in aanmerking te nemen voor toepassing van de minimumkapitaalregel indien en voor zover de groepsschulden van de belastingplichtige de groepsvorderingen overstijgen (de nettorente), onder het voorbehoud dat dit voor de Belastingdienst uitvoerbaar is.
- Deze voorgestelde aanpassing leidt volgens een eerste schatting tot een budgettaire derving van ca. € 25 miljoen. Dekking binnen de maatregel kan door het percentage van de rente dat niet aftrekbaar is op 9,3% te zetten (nu 9%). Dit leidt tot herverdeling van de belastingdruk van internationaal opererende (groot)banken en verzekeraars naar meer nationaal opererende (groot)banken en verzekeraars. Bij nadere raming behoeven gedragseffecten ook aandacht.
- Procesbelang van de staat heeft in dit kader reeds aangegeven dat bij de achterban geen steun bestaat voor dekking binnen de sector, omdat het hier naar hun mening om 'onbedoelde bijvangst' van de maatregel gaat.
- Ad b. Cashpooling: Cashpooling betreft een bancair product dat klanten in staat stelt om de liquiditeitsposities van verschillende groepsmaatschappijen te beheersen. De door een klant in een cashpool ingebrachte gelden kunnen - mits het overall saldo in de cash pool groter dan nul blijft - altijd door de klant

[11] Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 13.

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

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

Ad 3) Aanpassing heffingsgrondslag bankenbelasting

- Bankenbelasting wordt geheven over het in de geconsolideerde commerciële jaarrekening verantwoorde balanstotaal van de Nederlandse groep of het Nederlandse groepsdeel. Dat de internationale vertakkingen van een Nederlandse groep worden meegenomen, is bij invoering gemotiveerd vanuit het feit dat ontwikkelingen bij deze internationale vertakkingen gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland.
- Doordat de internationale vertakkingen (dochtermaatschappijen) van Nederlandse groepen of Nederlandse groepsdelen meegenomen in de heffingsgrondslag van de bankenbelasting ontstaat in de praktijk dubbele bankenbelasting wanneer het land van vestiging van die vertakkingen (deels) over dezelfde grondslag heft. Bij invoering van de bankenbelasting is niet voorzien in voorkoming van dubbele bankenbelasting en is aangegeven dat op dit vlak in aanvullende regelgeving zou worden voorzien. Hiertoe is, behoudens een verdrag met de UK, niet verder invulling aangegeven.
- Anticiperend op een eventuele toekomstige consolidatie in het Europese bankenlandschap adviseren wij u

Procesbelang van de staat

om de (on)mogelijkheden te verkennen om de heffingsgrondslag aan te passen van het wereldwijd geconsolideerde balanstotaal naar een, waar mogelijk, meer nationale georiënteerde grondslag.

- Hierover is overigens eerder al verkennend gesproken met de DNB met als uitkomst dat de bestaande opzet aan de hand van de passivazijde van de balans geen bruikbare aanknopingspunten voor een objectieve maatstaf om een meer nationale heffingsgrondslag te bepalen. Wel zou nader kunnen worden bezien of de mogelijkheid bestaat om een nationale georiënteerde grondslag te hanteren op basis van de activazijde van de balans van banken. Deze benadering lijkt in beginsel kansrijker.
- Bijkomend voordeel van het verkennen van een heffing over de activazijde van de balans kan mogelijk zijn dat dit in de toekomst, wanneer objectieve maatstaven voorhanden zijn, ook aanknopingspunten zou kunnen bieden voor de bredere wens om de bankenbelasting te verduurzamen.[12] Deze optie vergt

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

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

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

Achtergrond

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

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

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

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

Communicatie

Politiek/bestuurlijke context

Informatie die mogelijk niet openbaar gemaakt kan worden

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Ministerie van Financiën

HEDEN
AFGESCHERMD
TER ADVISERING TBV BWO VR. 24/3
Aan
de staatssecretaris Fiscaliteit en Belasting
de minister (ter info)

Persoonsgegevens

nota

BWO Landbouw Landgebruik

Datum
23 maart 2023

Notanummer
2023-0000078910

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

Aanleiding

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

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

Geadviseerde inbreng

Algemene punten

- We adviseren om dit overleg vooral oriënterend (en niet besluitvormend) te gebruiken en alle IBO-maatregelen op tafel te laten. Ook de planning en de onzekere uitkomst van andere trajecten (landbouwakkoord, werkgroep normeren/beprijzen) biedt weinig ruimte om nu al toezeggingen te doen.
- Eenheid van Kabinetsbeleid
  dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ca. 10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (maatregelen uit IBO lijken al af te vallen). Hierdoor komt een goede balans tussen zoet en zuur in het geding.
- MKE stelt voor de landbouwsector nu geen aanvullende klimaatdoelstelling op te leggen (bovenop de eerder afgesproken 5mton), en wil vooral inzetten op het verder concretiseren van de aanpak. Voor de glastuinbouw lijkt MKE af te willen spreken dat met het pakket wordt gericht op de ambitieuze restemissiedoelstelling uit convenant (benedenmarge van 4,3 Mton i.p.v. bovenmarge van 4,8 Mton).
- Vanuit Financiën zien we dat de landbouwsector veel potentie heeft tot besparing en blijft de vraag waar de klimaatopgave nu concreet gaat worden ingevuld. Het IBO laat zien dat daar een reductie van de melkveestapel de meest effectieve manier in is om aan het klimaatdoel invulling te geven.
- Eeneheid van Kabinetsbeleid
  en er is veel budgettaire problematiek waardoor meevallers überhaupt niet

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

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

Glastuinbouw:

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

Consumptiebelasting vlees en zuivel:

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

Veehouderij en akkerbouw:

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

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

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

Toelichting

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

Uitgavenmaatregelen glastuinbouw

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

LNV heeft eerder 2 voorstellen ingediend voor de glastuinbouw:

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

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

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

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

Veehouderij en akkerbouw/NPLG:

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

biologische veehouders een additief moeten toevoegen), zorgt voor lagere methaanemissies, vooral in melkveesector. In de uitvoering zijn er zorgen over de monitoring en handhaving van deze vorm van normering.
- De verplichting om additieven toe te voegen aan het veevoer zorgt voor een stijging van de melkkosten met circa 1 cent per kg melk.

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

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

2. Narratief
- LNV heeft geen narratief aangeleverd.

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

- In het IBO Klimaat zijn reeds voorstellen gedaan voor normerende en beprijzende maatregelen gericht op het klimaat. De normerende en beprijzende maatregelen die onder het stikstoftraject worden uitgewerkt, kunnen mogelijk ook een bijdrage leveren. De uitkomsten van dit traject komen echter te laat om mee te lopen in het voorjaar of in het landbouwakkoord.
- Ook de gebiedsprogramma's die in het kader van het NPLG worden opgeleverd, komen pas op 1 juli en zullen naar verwachting nog weinig concrete maatregelen bevatten.
- Vanuit Financiën zien wij normeren/beprijzen als een essentieel onderdeel van de stikstof/klimaataanpak in de landbouw een noodzakelijke knop om de doelen te kunnen halen (binnen budget). Indien het niet lukt om concrete afspraken te maken over normeren/beprijzen in het landbouwakkoord, zal het kabinet later dit jaar zelf stappen moeten zetten.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Nvt.

AGENDA BWO VOORJAARSBESLUITVORMING KLIMAAT: SECTOR LANDBOUW & LANDGEBRUIK

Vergaderdatum en tijd	Vrijdag 24 maart 14:30 – 15:15
Vergaderplaats	Webex
Voorzitter	MKE
Genodigden	MLNV, MN&S, SFIN (als vervanger MFIN) en ambtelijke ondersteuning (max. 2 per departement)
Liaison	Persoonsgegevens

0. OPENING

a. Opening
b. Vaststelling verslag BWO 14 maart

Bijlage 1: Verslag BWO 14 maart

1. AANVULLENDE MAATREGELEN LANDBOUW & LANDGEBRUIK

Toelichting: Op basis van de onderstaande groslijst worden de mogelijke aanvullende maatregelen per subsector besproken. Mogelijk volgt een voorstel tot maatregelenpakket door MLNV en MN&S als nazending.

A. Glastuinbouw	CO_2-effect	Budgettair effect
Convenant: Vlakke heffing per 2025	0 – 3,7 Mton, maatregelen borgen tezamen restemissiedoel	0
Convenant: Restemissiedoel 2030 tussen 4,3 en 4,8 Mton		-
CA: Afschaffing verlaagde tuinbouwtarieven EB per 2025		135 tot 700
CA: Beperking WKK-inputvrijstelling per 2025		
IBO: Fiscale heffing aan de marge glastuinbouw	0,3 – 0,8	0
IBO: Normering methaanslip alle wkk's	0,1	0
IBO: Effect EB-maatregelen (overstijgend)	0,2	-
IBO: Effect aanscherping Energiebesparingsplicht (overstijgend)	-	-
KF/SDE: EG-regeling	interactie	-112 (claim -334)
KF/SDE: Warmtedistributienetten Glastuinbouw	interactie	0 (claim -488,5)
KF/SDE: MEI-regeling	interactie	0 (claim -50)
KF: Geothermie lage temperatuur	interactie	-100 (claim -100)

B. Veehouderij/Akkerbouw (NPLG)	CO_2-effect	Budgettair effect
IBO: Introductie GVE-norm (1,7/hectare) voor melkvee per 2030	3	0
IBO: Productierechten uitbreiden naar vleesvarkens, geiten en schapen per 2025 i.c.m.	1 - 2	0

5-10 jaar

IBO: Productie- en fosfaatrechten bij transactiemoment met 30% afromen		
IBO: Introductie fiscale heffing aan de marge emissies veehouderij/akkerbouw per 2028	1,5	0
IBO: Normering additieven + veevoer (i.c.m. BBT)	0,8	0
IBO: Invoeren normen plantaardige eiwitten supermarkten en fastfoodketens	Mondiaal	-35
IBO: Invoeren consumptiebelasting zuivel	Mondiaal	1450
IBO: Invoeren consumptiebelasting vlees	Mondiaal	2750
IBO: Invoeren normen tegen voedselverspilling	Mondiaal	-28
KF: Biobased bouwen	interactie	0 (claim -464)
KF: Decentrale waterstofopwekking landbouw	interactie	0 (claim -50)

C. Landgebruik	CO_2-effect	Budgettair effect
IBO: Normering veenweiden	0,4	0

[NAZENDING/ONDER VOORBEHOUD] Bijlage 2: Voorstel tot maatregelenpakket door MLNV/MNenS

2. NARRATIEF

Toelichting: Departementen worden gevraagd om voor hun sector een narratief van één alinea aan te leveren voor de brief. In deze alinea dient een overzicht te worden gegeven van de maatregelen waartoe besloten is. Een conceptversie van deze alinea zal worden meegenomen in het concept van de kamerbrief die wordt besproken in de MCKE van 4 april.

[NAZENDING/ONDER VOORBEHOUD] Bijlage 3: Voorstel tot narratief door MLNV/MNenS

3. TIMING

Toelichting: In het vorige BWO is vastgesteld dat het van belang is om de voorjaarbesluitvorming en lopende processen goed op elkaar te laten aansluiten. Dit betreft het Landbouwakkoord (vaststelling beoogd in de MR van 21 april), het NPLG (oplevering gebiedsprogramma's begin juli), het traject normeren en beprijzen stikstof (oplevering beoogd eind mei/begin juni, daarna besluitvorming) en de voorjaarsbesluitvorming.

Het BWO wordt gevraagd te reflecteren op de timing.

Ministerie van Financiën

Vb ma 27/3 11.15 - 11.30
BWO 11.30 - 12.00

HEDEN
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Voorbereiding BWO Elektriciteit

Datum
24 maart 2023

Notanummer
2023-0000081738

Bijlagen
geen

Aanleiding

Maandag 27 maart 2023 vindt het BWO Elektriciteit plaats. Hierbij ontvangt u de voorbereiding.

Beslispunten

Wij adviseren u de aandachtspunten in te brengen ten aanzien van de voorgestelde maatregelen voor de sector elektriciteit. Onder kernpunten worden de aandachtspunten nader toegelicht.

Kernpunten

- Globaal kan de ambitie als volgt worden samengevat: (1) versnellen van de verdere verduurzaming van vrij regelbaar vermogen middels een combinatie van normering, beprijzing en subsidiëring (2) verhogen van de hoeveelheid hernieuwbare elektriciteit (zon, waterstof, wind op zee). (3) streefjaar van 2035 voor het bereiken van CO_2-neutraliteit in de elektriciteitssector.
- Overkoepelend geldt dat het ons inziens goed is dat MKE ambitieus is in de sector elektriciteit. Voor benodigde middelen wordt aangesloten bij het Klimaatfonds, maar ook gekeken naar extra middelen voor de SDE++.
  - Wij adviseren u aan te geven dat eventuele extra SDE-middelen gedekt moeten worden, en niet kunnen worden gefinancierd uit de meevaller binnen de SDE++.
  - U kunt aangeven dat u bij de uitgaven uit het klimaatfonds in eerste instantie uitgaat van het advies van ambtelijk EZK, FIN en PBL. Dat betekent dat niet alle claims die zijn ingediend worden gehonoreerd en dat er randvoorwaarden gelden (b.v. alleen middelen uit klimaatfonds als er ook afspraken zijn over normering).
- Agendapunt 1, het narratief: Wij hebben geen grote aandachtspunten bij het narratief. Het narratief is weinig opzienbarend, en herhaalt doelen die al eerder zijn gecommuniceerd. Desgewenst kunt u aangeven dat naast binnenlandse productie, ook energie-import (bijvoorbeeld van waterstof) van belang zal zijn. Uit verschillende scenariostudies blijkt dat dit een vereiste is om ruimte te houden voor de Nederlandse industriesector. Ook hierop moeten we ons voorbereiden.
- Agendapunt 2, het pakket voor het voorjaar: Het pakket is gelijk aan dat van het IBO, dat FIN zelf ook heeft voorgesteld als uitgangspunt voor het

27.03.23

klimaatpakket. In de pakketten voor het voorjaar wil MKE de maatregel opnemen om BECCS te gaan toepassen op energiecentrales (afvangen uitstoot energieopwekking in kolencentrales met biomassa). Hiervoor wordt een opbrengst genoemd van 5-6 Mton. In de stukken voor dit BWO wordt deze maatregel genoemd als een optie om dit voorjaar een principebesluit over te nemen, en naderhand verder uit te werken. MKE wil hier wel Mtonnen voor inboeken.

- Wij adviseren u in te brengen dat het pakket niet gedekt is, en dat FIN op deze manier niet in kan stemmen. Los van de budgettaire vraag, zijn de maatregelen ons inziens vanuit klimaat positief.
- Indien MKE aangeeft BECCS op te willen nemen in dit pakket,

Eenheid van Kabinetsbeleid

  - Het onderzoeken van de maatregel is op zich een goed idee, uiteindelijk zijn negatieve emissie nodig. O.i. moet de komende weken aan een uitgewerkt voorstel worden gewerkt.
  - Het betreft een ambtelijke inschatting die nog niet is gevalideerd door het PBL of andere experts.
  - Er zijn risico's voor leveringszekerheid en betaalbaarheid.
  - Het is geen eindoplossing voor de energietransitie en creëert mogelijke lock-ins. Op lange termijn passen waterstofcentrales als regelbaar vermogen beter in het eindbeeld.
  - Vraagt inzet van biogrondstoffen die schaars zijn en mogelijk hoogwaardiger ingezet kunnen worden.
  - Het lijkt niet realistisch dat centrales veel eerder dan 2030 op BECCS draaien.
- Wij adviseren u om aan te geven dat het wat FIN betreft niet zo kan zijn dat we Mtonnen inboeken voor maatregelen die nog niet zijn uitgewerkt, en waarvan nog niet zeker is of het effect haalbaar is. Dit is geen prudente manier van programmeren.

- Agendapunt 3, maatregelenpakket NPE: Het doel van MKE is om over dit pakket dit voorjaar al een principebesluit te nemen, om dan daarna de uitwerking en haalbaarheid te bezien. Er lopen reeds studies naar deze maatregelen, maar deze zijn niet op tijd klaar voor het voorjaar.
  - Wij adviseren u om in te brengen dat het een goed pakket is om verder uit te werken, maar dat het niet akkoord is om hiervoor Mtonnen in te boeken. Dit kan alleen als maatregelen voldoende zijn uitgewerkt, en er voldoende zekerheid kan worden geboden dat het effect daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Toelichting

Hieronder vindt u een korte samenvatting per agendapunt van hetgeen er voorligt ter bespreking:

1. Het narratief

- Van belang dat de elektriciteitsvoorziening vooroploopt met verduurzaming.
- Door de ambitieuze uitbreiding van zonne- en windenergie zal in 2030 al ruim 75% van de elektriciteit volledig CO2-vrij geproduceerd zijn. Ons doel is in 2035 100% CO2-neutraal.

- De ambities voor zonne- en windenergie moeten nog verder worden opgehoogd voor dit doel.
- Hiervoor is de ontwikkeling van voldoende flexibele vraag naar CO2-vrije elektriciteit noodzakelijk.
- Naast de ontwikkeling van voldoende CO2-vrij regelbaar vermogen wordt op dit moment de nieuwbouw van twee nieuwe kerncentrales onderzocht.
- Voornemens om te verkennen welke rol BECCS middels negatieve emissies kan spelen in een 100% CO2-neutraal elektriciteitssysteem.
- Scherp in het oog dat de leveringszekerheid en de betaalbaarheid in de elektriciteitsvoorziening geborgd zullen zijn.

2. Pakket maatregelen IBO/klimaatfonds voor besluitvorming

Normering elektriciteitssector richting klimaatneutraal 2035

- Deze optie houdt in dat verkent wordt welke vormen van normering het beste kan worden ingezet om tot additionele inzet van CO2-vrije energiedragers te komen:
  - normeren van de ombouw naar waterstofklaar
  - een bijmengverplichting van CO2-vrije energiedragers
  - en verplichting tot inzet van BECCS.
- Deze normering zou op korte termijn moeten worden ingesteld en uiterlijk per 2035 moeten ingaan en waar mogelijk per 2030. De maatregel zou in 2030 1 Mton kunnen opleveren.

Uitbreiden verplichtingen zon op daken bij semipublieke gebouwen, utiliteitsbouw en parkeerterreinen

- Houdt in dat de genoemde ruimtes beschikbaar worden gemaakt voor het installeren van zonne-energie. De maatregel levert 0,5 Mton op.
- Voor deze maatregel zou Klimaat extra middelen willen in de SDE++.

Zonneparken en energieopslag binnen windparken op zee (3 GW)

- Kan zorgen voor een betere benutting van het elektriciteitsnet door op piekmomenten opgewekte elektriciteit op te slaan en wanneer de vraag stijgt in te voeden op het net. De maatregel kan rond 0,5 Mton opleveren.
- De kosten van 0,6-1,4 miljard euro kunnen worden verrekend met de opbrengst van het veilen van kavels voor windenergie (dit is overigens meer dan geraamd in het IBO, waar is uitgegaan van 400 miljoen euro kosten). Dit is een budgettair besluit met een negatief effect op het EMU-saldo en moet dus wel meegenomen worden in de voorjaarsbesluitvorming.

Invoeren verplichting batterijen voor nieuwe grootschalige zonneparken (beginnen met 1 GW)

- Batterijsystemen verplichten bij nieuwe grootschalige zonneparken op plekken met netcongestie. Hierdoor kunnen meer zonneparken gerealiseerd worden. Een verplichting kan worden opgelegd via een eis in de bestaande SDE++ subsidie. Levert 0,4 Mton op.
- De maatregel wordt in het voorstel van Klimaat wat duurder ingeschat dan in het IBO: 680 miljoen tot 2030 (t.o.v. 595 miljoen) en 850 miljoen inclusief de jaren daarna. Hiervoor vraagt Klimaat extra middelen voor de SDE++.

Oplossen knelpunten elektriciteitsnet en verzoek tot onderzoek flexibilisering elektriciteitsnet door ACM

- Maatregel bestaat uit een aantal opties die moeten leiden tot een efficiëntere benutting van het bestaande elektriciteitsnet, zoals subsidies voor zaken als batterijen en ICT-oplossingen voor het afstemmen van vraag- en aanbodprofielen.
- De ACM wordt gevraagd of er onderzoek kan worden gedaan naar nettarieven van kleingebruikers (om deze beter te laten aansluiten bij de mate dat het elektriciteitsnet wordt belast op drukke momenten), flexibele contracten (waarmee netgebruikers niet op drukke momenten het elektriciteitsnet mogen gebruiken in ruil voor een verlaagd tarief) en het verruimen van congestiemanagement (waarbij netbeheerders specifieke netgebruikers betalen om op drukke momenten het elektriciteitsnet te ontlasten).
- Deze maatregel levert geen Mtonnen op maar is randvoorwaardelijk. U kunt vragen in hoeverre de andere maatregelen haalbaar zijn als deze knelpunten niet worden opgelost.

Rijksdeelname in regionale netwerkbedrijven

- Door middel van de Rijkdeelname kunnen de netwerkbedrijven een solide kredietwaardigheid behouden. Een solide kredietwaardigheid is nodig om toegang tot vreemd vermogen te houden tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en daarmee de noodzakelijke investeringen in de energie-infrastructuur te kunnen blijven doen.
- De financiering hiervan is onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming. Hierover is nog geen overeenstemming, de gesprekken lopen nog. De claim die EZK hier voor heeft ingediend was beperkt onderbouwd en is een intensivering. Gezien de afspraken uit de kaderbrief zullen wij in eerste instantie negatief adviseren op intensiveringen.

Waterstofproductie op zee

- Gaat om maatregelen als het voorbereiden van een regulatoir kader, vergunningverlening en ruimte voor waterstof op zee, financieren en realiseren infrastructuur voor waterstoftransport op zee, financieren van onderzoek, demonstratie en de onrendabele top.
- Voor zover er financiering nodig is kan dit meelopen in het Klimaatfonds. Daarin zitten voorstellen met positieve beoordeling van fondsbeheer maar wordt niet volledig aan de claim van de perceelhouder voldaan.

Intensivering samenwerking medeoverheden

- Voorgestelde maatregel houdt concreet in dat het Rijk met medeoverheden om de tafel gaat om te kijken wat ieders rol én verantwoordelijkheid is, om aan de hand daarvan nieuwe samenwerkingsafspraken te maken over het halen van de regionale opgaven (waaronder hernieuwbaar op land).

Verhogen minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking

- De voorgestelde maatregel betreft een verhoging van die minimumprijs naar €43 in 2030. Nu bedraagt de minimumprijs in de wet voor 2030 €32. Ook na de verhoging ligt de minimumprijs onder de verwachtte ETS-prijs (ligt nu rond 90 euro).

Subsidie ombouw gascentrales

- De subsidieregeling is een CAPEX-tender met (indicatief) vijf jaarlijkse tranches gericht op de ombouw van gascentrales naar CO2-vrije elektriciteitscentrales met waterstof.
- Loopt mee met het klimaatfonds. In de voorlopige toekenning is hiervoor 400 mln. gereserveerd, waar de claim 985 mln. bedroeg. Er is voor een lager bedrag gekozen omdat het PBL kritisch adviseerde, en de voorkeur van fondsbeheer/FIN om middelen getrancheerd uit te keren . Daarbij geldt de voorwaarde voor dit bedrag dat tegelijkertijd normering wordt aangekondigd.

3. <u>Pakket beleidsopties gericht op 2035 om verder uit te werken in het NPE.</u>

- Dit pakket loop via drie sporen:
  - **Normering**
    - CO_2-vrije productie:
      i. Mogelijk maken van BECCS bij elektriciteitscentrales
      ii. Reguleren van de elektriciteitsproductie op basis van rookgassen
    - CO_2- vrije flexibiliteit:
      i. Normeren van ombouw naar waterstofklaar (H2-ready) van bepaalde grootschalige elektriciteitsentrales
      ii. Bijmengverplichting CO_2-vrije energiedragers in elektriciteitscentrales
      iii. Verhoging verplichte elektriciteitsbesparingsdoelen
      iv. Normering om hernieuwbare elektriciteitsproductie maximaal in te zetten
      v. Verplichting tot flexibilisering van de elektriciteitsvraag in andere sectoren
  - **Beprijzing**: Het voornemen om de CO_2-minimumprijs te verhogen. De definitieve vastelling van de verhoogde CO_2-minimumprijs wordt gebaseerd op lopend FIN-onderzoek naar verhoging.
  - **Subsidiëring**: Om het streefdoel van CO_2-neutraliteit in 2035 verenigbaar te maken met randvoorwaarden van leveringszekerheid en betaalbaarheid zijn mogelijk additionele middelen nodig, omdat er aanzienlijke versnelling plaatsvindt ten opzichte van het Europese kader Middelen moeten aansluiten bij inrichting normering.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

Ma 27/3 9.45-10.15

HEDEN
TER BESPREKING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Bespreeknotitie proces klimaatbesluitvorming voorjaar

Datum
24 maart 2023

Notanummer
2023-0000081725

Bijlagen
geen

Aanleiding

Maandag 27 maart bespreken wij met u de voortgang van de klimaatbesluitvorming. In onderstaande notitie schetsen wij de huidige stand van zaken en de specifieke zorgpunten die wij hierbij hebben. Graag bespreken we in het overleg van maandag deze zorgpunten en het verdere proces.

Bespreekpunten

- Hoe kijkt u aan tegen onderstaande zorgpunten?
- Op welke wijze wilt u het verdere proces vormgeven?

Kernpunten

- MKE wil eind volgende week een maatregelenpakket voorleggen in een breed BWO, met daarin de maatregelen die al akkoord zijn bevonden met de sectorministers. Dit pakket zou de basis vormen om op verder te bouwen in het vervolg van de besluitvorming.
- In de BWO's wordt tot nu toe door departementen vooral gevraagd om extra uitgaven (zonder dekking) en worden de normerende/beprijzende maatregelen uit het IBO terzijde geschoven of sterk afgezwakt. Een belangrijk deel van het IBO-pakket is echter nodig om met zekerheid de klimaatdoelen te halen. FIN staat t.a.v. de dekking en de normerende/beprijzende maatregelen uit het IBO vaak alleen.
- Dit heeft als groot risico dat straks wel de middelen uit het Klimaatfonds worden uitgegeven (en mogelijk meer zonder dekking), terwijl de klimaatdoelen niet worden gehaald:
  - Onderstaande tabel vergelijkt de voorgestelde pakketten van de departementen die al een conceptpakket hebben aangeleverd met de plannen uit het IBO. Voor landbouw is nog geen voorstel binnen.
  - Daarnaast kan EZK desgevraagd ons geen totaaloverzicht van aanvullende wensen en budgettaire gevolgen aan de uitgavenkant geven. Wij hebben met EZK besproken dat hierdoor geen ordentelijke besluitvorming mogelijk is en zullen samen met EZK op korte termijn tot een overzicht komen.
  - Het centrale pakket IBO zorgt naar verwachting voor een CO_2 reductie van 22 Mton (nodig voor 60% reductie), 18,9 mld aan extra inkomsten en ca 4 mld uitgaven tot en met 2030. Alle plannen van departementen leiden tot circa 10 Mton CO_2-reductie (exclusief landbouw) en een *derving* aan de inkomstenkant van 7 mld en naar

verwachting significant meer uitgavenclaims. Kort gezegd dus meer kosten voor minder CO2-opbrengst. (NB. Dit is een grove eerste inschatting, want niet alle maatregelenpakketten zijn al duidelijk uitgewerkt.)

- Aanvullend zijn verschillende claims ingebracht, bijv. door IenW voor extra stimulering lucht- en zeevaart (2 mld.) en door BZK voor versterking klimaatrechtvaardigheid (1 mld.). Hier is geen dekking voor.
- Daarnaast suggereert K&E dat er significante aanvullende reductie mogelijk is door zogenaamde BECCS. Dit is een vorm van negatieve emissies, waarbij CO2 wordt afgevangen en in de grond wordt gestopt. De opbrengst hiervan is zeer onzeker. Er is tot op heden in NL nog niet 1 Mton aan CO2 in de grond gegaan en het is ook onduidelijk of het PBL dit mee zou rekenen.

	CO2 effect 2030 (Mton)	Gevolgen inkomsten (cumulatief t/m 2030, €mld)	Uitgaven (cumulatief t/m 2030, € mld)
Mobiliteit (pakket IBO)	5,6	6,9	-0,1
Mobiliteit (pakket IenW)	4-5	-7	PM
Industrie (pakket IBO)	5,5	0,3	0
Industrie (pakket EZK)	2	0	PM
Gebouwde omgeving (pakket IBO)	2,9	0 *(opbrengst EB bij overstijgend)*	-0,7
Gebouwde omgeving (pakket BZK)	1	0	PM
Elektriciteit (pakket IBO)	2,2	0	-2,6
Elektriciteit (pakket EZK)	2,2	0	PM
Landbouw en landgebruik (pakket IBO)	5,9	4,2 (inc. vlees/zuiveltaks)	0
Landbouw en landgebruik (pakket LNV)	PM	PM	PM
Overstijgend (IBO)		7,5	-0,627
Overstijgend (departementen)		0	PM
Totaal centraal pakket (IBO)	22	18,9	-4
Totaal huidige voorstellen departementen	10 + PM landbouw	-7 + PM landbouw	PM + Landbouw

Belangrijkste aandachtspunten

Samenvattend zien wij vier belangrijke aandachtspunten op basis van de huidige stand van zaken:

1. Er ontbreken belangrijke normerende en beprijzende maatregelen, waardoor de klimaatdoelstellingen (60% en 58% reductie) uit zicht raken.
   - In de *industrie* ontbreekt een aanscherping van de CO2-heffing (een hoger tarief en minder dispensatierechten), waardoor de reductie van deze sector meer dan 3 Mton lager uitkomt dan in het IBO in 2030. In het BWO industrie hebben we ingebracht dat aanscherping van de CO2-heffing een belangrijk onderdeel van een industriepakket moet zijn. Inzet van EZK is echter om in te zetten op maatwerkafspraken en nog geen afspraken te maken over bijvoorbeeld verhoging van het tarief van de CO2-heffing. Tegelijkertijd wordt er weinig budget gereserveerd door EZK voor deze maatwerkafspraken.
   - In *mobiliteit* ontbreken in het voorstel van IenW alle beprijzingsmaatregelen uit het IBO, waarvan de verhoging van de BPM inhoudelijk de belangrijkste ontbrekende maatregel is.

- In de *gebouwde omgeving* wordt onder meer gekozen voor een beperktere maatvoering in de energiebelasting en zijn in het voorstel van BZK de normerende maatregelen van het IBO sterk afgezwakt.
- Doordat deze en andere normerende en beprijzende maatregelen missen leiden de plannen van de departementen tot slechts 10 Mton reductie in 2030. Dit terwijl er 18 Mton nodig is voor 58% reductie en 22 Mton voor 60%. Landbouw en landgebruik ontbreken nog, maar ook daar is het onwaarschijnlijk dat LNV met voldoende normerende en beprijzende maatregelen komt die nodig zijn voor het halen van de doelen.

2. <u>Aan de inkomstenkant wordt grondslagerosie niet gedekt, waardoor er een forse budgettaire claim ligt.</u>
   - Cumulatief tot en met 2030 leiden de voorstellen van de departementen tot ca. €7 mld. derving aan de inkomstenkant. Deze derving zit volledig in de sector mobiliteit en wordt voor een belangrijk deel verklaard door grondslagerosie als gevolg van een snellere ingroei van het elektrische auto's in het wagenpark. Dit moet conform de begrotingsregels gedekt worden.
   - In het IBO pakket is er ook sprake van grondslagerosie, maar IenW heeft gekozen voor een pakket zonder beprijzingsmaatregelen, waardoor de derving ongedekt blijft. In principe kan deze derving ook buiten mobiliteit elders in het klimaatpakket worden gedekt, maar vooralsnog zijn hier geen opties voor aangedragen door departementen en is het risico voor ongedekte derving groot.
   - Ambtelijk IenW heeft de verlaging onbelaste reiskostenvergoeding aangedragen als mogelijke dekkingsoptie, deze kan opgenomen worden, maar de vraag is hoe haalbaar deze dekkingsoptie is.

3. <u>Aan de uitgavenkant worden additionele uitgaven uit Klimaatfonds voorgesteld</u>
   - In de gesprekken merken we dat K&E meer ruimte laat voor plannen van departementen uit het Klimaatfonds die in een eerder stadium niet direct positief zijn beoordeeld door ambtelijk EZK/FIN en/of PBL. Dit zou betekenen dat er meer middelen onttrokken worden dan eerder voorgesteld (eerdere voorstel MKE ong. 10 mld. aan plannen). Dit terwijl de tendens richting normeren/beprijzen juist afneemt (veel maatregelen uit IBO lijken al af te vallen. Hierdoor komt een goede balans tussen zoet en zuur in het geding.
   - We hebben op dit moment nog geen goed zicht op aanvullende wensen (bovenop voorstellen uit het Klimaatfonds) en de budgettaire gevolgen daarvan.
   - Daarnaast brengt K&E actief de budgettaire meevaller binnen de SDE in als dekkingsbron. Dit is nadrukkelijk geen optie, want de vraag is hoe hoog de meevaller is. Ter illustratie: EZK is in hun raming uitgegaan van energieprijzen van de KEV2022, de gasprijs in 2023 ligt daardoor in hun raming een factor 3 hoger dan in CEP. We zijn nu in overleg met EZK om tot een meer realistische raming te komen. Daarnaast is er veel budgettaire problematiek waardoor eventuele meevallers überhaupt niet ingezet mogen worden voor nieuw beleid. Een deel van de SDE meevaller is in onze plaat al geoormerkt voor dekking van het energiepakket. Het is ook mogelijk om nieuwe technieken toe te voegen aan de SDE maar dit heeft -bij eenzelfde budget- verdringingseffecten waardoor het onduidelijk is wat de netto bijdrage is aan het terugdringen van de uitstoot.

- BZK geeft aan dat de normerende maatregelen in de gebouwde omgeving niet zonder 1 mld. extra middelen kunnen. Deze 1 mld. wenst BZK bovenop de middelen in perceel gebouwde omgeving in het Klimaatfonds en te dekken uit de SDE. Ook IenW ziet eventuele normerende en beprijzende maatregelen enkel als acceptabel als er extra middelen komen.
- Wij zien als risico dat straks het overgrote deel van het klimaatfonds belegd is zonder dat significante stappen zijn gezet in het bereiken van het klimaatdoel.
- In de gesprekken worden (mogelijke) uitgaven niet genoemd die voortvloeien uit bijvoorbeeld het IBO. Daarnaast staan er extra uitgavenmaatregelen in die geen onderdeel zijn van het eerdere voorstel van MKE over maatregelen uit het klimaatfonds. Zo staat in de presentatie een subsidiemaatregel genoemd om de benodigde capaciteit voor recycling op te schalen. Uit het fiche dat eerder was afgewezen uit het klimaatfonds staat dat dit max. 3,2 mld. kost.

4. Mogelijk komt EZK met nieuwe voorstellen voor reductie, maar wij hebben nog onvoldoende comfort bij de robuustheid van deze plannen

- Hoewel nog geen onderdeel van de pakketten, is de verwachting dat EZK met een maatregel t.a.v. BECCS (elektriciteit opwekken met biomassa en de uitstoot met CCS afvangen) 5 Mton reductie te willen inboeken in het klimaatpakket. Dit is een zeer ruwe ambtelijke inschatting, het is niet duidelijk of dit haalbaar is en of er voldoende biomassa beschikbaar is.
- Het idee wordt geopperd om extra reductie in te boeken voor maatwerkafspraken in de industrie. Dit lijkt ons onverstandig. De voortgang van de maatwerkafspraken is moeizaam, en er is veel twijfel of de overheid daadwerkelijk kan leveren wat nodig is. Met name op vlak van vergunningen en infra. Ook budgettair wordt er in het huidige voorstel een relatief beperkt bedrag (750 mln) voor maatwerk gereserveerd. De vraag is of hiermee de hoge verwachtingen waargemaakt kunnen worden. Ook verzet EZK er zich nog steeds tegen dat hard wordt vastgelegd dat dispensatierechten worden ingetrokken binnen de CO2-heffing als deel van de afspraken (hoewel hier eerder akkoord over is bereikt, en dit volgt uit CA). Dit laatste is een voorwaarde voor PBL om eventuele reductie te honoreren.

Toelichting

Reductie-opgave

- In het BWO dinsdag over het klimaatdoel is geen heldere afspraak gemaakt over het doel.
- In de Klimaatwet is vastgelegd dat de broeikasgasuitstoot in 2030 55% lager moet zijn dan in 1990. De ramingen zijn inherent onzeker. De range die het PBL geeft om 55% reductie te behalen is 113-91 Mton aan restemissies. Om dus met zekerheid aan het doel uit de wet te voldoen (en dat is nodig omdat de wet juridisch bindend is), is het nodig om voldoende zekerheid te hebben over het doelbereik. Alternatief is te sturen op de middenwaarde behorend bij een hoger doel (60%-reductie). Deze twee keuzes zijn in feite gelijk aan elkaar.
- Het IBO heeft geïdentificeerd dat een reductie met een middenwaarde van 60% reductie vraagt om een reductie van 22 Mton in 2030 ten opzichte van de huidige plannen. Hoe lager je het doel nu zet hoe groter de kans dat het

55% doel niet behaald wordt. Wij zouden adviseren dat als gekozen wordt voor sturen op een lagere middenwaarde (zoals 58%) het klimaatpakket gecombineerd wordt met het uitwerken van een nationaal emissieplafond voor de ESR-sectoren (landbouw, mobiliteit en gebouwde omgeving), zodat er zekerheid over het doelbereik is. Uitzoeken hoe het emissieplafond precies kan worden vormgegeven en hoe deze samenhangt met de bestaande instrumenten kost tijd, daarom dient er juist nu al begonnen te worden met de uitwerking. Op deze wijze kan een emissieplafond meer zekerheid bieden over de reductiedoelen na 2030 en hopelijk ook in 2030.

- Voor het halen van de EU-doelen is er ca 7 Mton aan extra reductie nodig in de ESR-sectoren en moeten maatregelen genomen die bijdragen aan energiebesparing (zoals de energiebasparingsplicht). De bij het coalitieakkoord afgesproken sectordoelen halen zou betekenen dat ongeveer de helft van 22 Mton reductie gerealiseerd wordt. Hiermee zouden deze EU-doelen normaal gesproken ook gehaald moeten worden.
- Als vuistregel geldt dat 1% reductie ongeveer gelijk staat aan 2 Mton CO2.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Persoonsgegevens

Datum
27 maart 2023

Notanummer

Bijlagen
geen

nota

Bespreekpunten klimaatbesluitvorming

Aanleiding

In het gesprek vanmorgen over de klimaatbesluitvorming spraken we over de kern en uitgangspunten voor het traject dat nu loopt. In deze notitie zetten we deze nog eens op een rij.

Kernpunten

Doelen

- In het Coalitie akkoord is gemikt om met een marge 55% reductie te halen, door te sturen op ca. 60%. Dit leverde uiteindelijk 50% op bij het PBL. Deze tegenvaller is in lijn met eerdere ervaringen met ambtelijke inschattingen; het valt meestal tegen.
- Het IBO heeft zich gebogen over het doel en adviseert te programmeren op 60% zodat je 55% zeker haalt. Het doel van 55% staat ook in de wet dus moet je met voldoende zekerheid halen. De 60% volgt uit de onzekerheidsmarge rond de raming.
- Programmeren op 55% zou als alles meezit (en al het voorgenomen beleid perfect kan worden uitgevoerd) 50/50 kans geven dat het wettelijke doel daadwerkelijk wordt gehaald.
- Indien het doel uiteindelijk niet gehaald wordt is het risico groot dat je gedwongen wordt om met slecht- en duur beleid ad hoc te moeten bijsturen (zie Urgenda). Daarmee mis je een kans om alle partijen nu langere termijn duidelijkheid te geven zodat daar op ingespeeld kan worden.
- Speelveld departementen: MEZK zet in op 55%, en wil geen extra maatregelen want vertrouwt erop dat de industrie uit zichzelf meer zal gaan reduceren tot wel 60%, BZK en SZW kunnen een inzet op 58% steunen maar met de kanttekening dat dat zonder pijnlijke maatregelen zou moeten gebeuren. Ook I&W wil geen pijnlijke maatregelen nemen. MKE heeft aangegeven hard in te zetten op 58%.
- 58% betekent dat voor 4Mton minder maatregelen worden genomen tov de IBO-doelstelling van 22Mton bij 60%.
- Ons advies is om vast te houden aan het IBO-doel op dit moment.

Maatregelen

- Vooraf was afgesproken om dit voorjaar de grote uitgaven van het klimaatfonds aan te vullen met een stevig pakket normeren en beprijzen om de doelen te halen.

- Balans na de afgelopen BWO's is dat er extra uitgaven worden gevraagd in de omvang van miljarden. Het gaat om SDE gelden, klimaatfondsmiddelen en aanvullende subsidies. Er resteert een derving van 1mld struc aan de inkomstenkant. En belangrijke normeringen en beprijzing worden geschrapt. Ten opzichte van het IBO forse budgettaire schade terwijl de klimaatdoelen met deze inzet niet worden gehaald.
- Een aantal grote maatregelen zijn onmisbaar om de doelen te halen, maar ontbreken vooralsnog volledig in de pakketten uit de BWO's, enkele voorbeelden:
    - Industrie: CO2 heffing voor 3,7 Mton
    - Mobiliteit; Bpm voor 0,5 Mton
    - Gebouwde omgeving: normering afgezwakt voor ongeveer 1 Mton
    - Overkoepelend; energiebelasting en energiebesparingsplicht voor 2,6 Mton.
- Voor een aantal andere onmisbare maatregelen wordt door bewindspersonen gevraagd minder vergaande varianten te verkennen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Aanvullende oplossingsrichtingen ncnp-problematiek

Datum
28 maart 2023

Notanummer
2023-0000074373

Bijlagen
geen

Aanleiding

In de week van 20 maart jl. heeft u een nota met Kamerbrief over 'no cure no pay' (hierna: ncnp) ontvangen. In die Kamerbrief is het plan van aanpak met de Kamer gedeeld. Op uw verzoek zijn, in aanvulling op dat plan van aanpak, meerdere oplossingsrichtingen voor het ncnp-probleem in kaart gebracht. Deze oplossingsrichtingen worden in deze nota uitgewerkt en van een appreciatie voorzien.

02.04.23

Beslispunten

1. Bent u ermee akkoord om nader te verkennen:
   a. het enkel toekennen van proceskostenvergoeding (hierna: pkv) in materieel gegronde zaken (oplossingsrichting 2); en
   b. het instellen van een taxatiekamer voor WOZ-zaken (oplossingsrichting 7)?

   Indien u akkoord bent, wordt u voor het zomerreces nader geadviseerd.

2. Bent u ermee akkoord om op dit moment *niet* nader te verkennen:
   a. het invoeren van tariefklassen (oplossingsrichting 4);
   b. het invoeren van een appelgrens en/of een verlofstelsel voor het instellen van hoger beroep (oplossingsrichting 5); en
   c. het invoeren van een verlofstelsel voor het procederen met een gemachtigde (naar Canadees voorbeeld) (oplossingsrichting 6)?

Akkoord
Akkoord
Akkoord
Akkoord
Akkoord
Akkoord

Kernpunten

- In deze nota worden zeven oplossingsrichtingen van een appreciatie voorzien. Het gaat om de volgende oplossingsrichtingen:
  1. Het verlagen van de pkv;
  2. Het enkel toekennen van pkv in materieel gegronde zaken (bij verlaging van beschikking of belastingaanslag);
  3. Het invoeren van bandbreedte;
  4. Het invoeren van tariefklassen;
  5. Het invoeren van appelgrens en/of een verlofstelsel voor het instellen van hoger beroep;

Dank voor de snelle (!) follow up. Goed gedegen nota gewaardeerd. Hier mee ingestemd.

6. Het invoeren van een verlofstelsel voor het procederen met een gemachtigde (naar Canadees voorbeeld);
7. Het instellen van een taxatiekamer voor WOZ-zaken.

- U heeft op 23 maart jl. een brief naar de Kamer gestuurd over het plan van aanpak voor de no-cure-no-pay-problematiek in de WOZ en de BPM. In die Kamerbrief zijn de volgende maatregelen voorgesteld:
  - Het invoeren van een apart regime voor het recht op een pkv voor de WOZ en de BPM; en
  - Het rechtstreeks aan de belanghebbende uitkeren van de pkv en vergoeding van immateriële schade.
- Er zijn ook enkele oplossingsrichtingen genoemd die nader worden verkend, namelijk:
  - Het niet-toekennen van pkv ingeval de WOZ-waarde of de BPM-waarde slechts licht wordt bijgesteld (zie ook oplossingsrichting 3 in deze nota);
  - Het verplichtstellen van een informeel traject voor de WOZ.
  - Het intensiveren van de handhavingsstrategie bij de zogenoemde parallelimport van motorrijtuigen.
  - Het niet langer uitkeren van de vergoeding van immateriële schade bij de WOZ en BPM.
- U wordt geadviseerd om bij die nadere verkenning ook mee te nemen het enkel toekennen van pkv in materieel gegronde zaken (oplossingsrichting 2) en het instellen van een taxatiekamer voor WOZ-zaken (oplossingsrichting 7).
- U wordt geadviseerd om op dit moment niet nader te verkennen het invoeren van tariefklassen (oplossingsrichting 4), het invoeren van een appelgrens en/of een verlofstelsel voor het instellen van hoger beroep (oplossingsrichting 5) en het invoeren van een verlofstelsel voor het procederen met een gemachtigde (naar Canadees voorbeeld) (oplossingsrichting 6).
- Op dit moment zijn de budgettaire consequenties nog niet in zicht. Deze zullen worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de verschillende varianten.

Toelichting

1. Verlagen van de pkv

- Het invoeren van een apart regime voor het recht op een pkv voor de WOZ en de BPM maakt deel uit van het hierboven genoemde plan van aanpak. Bij invoering van dat aparte regime kan de pkv voor de WOZ en de BPM worden verlaagd.

2. Enkel toekennen van pkv in materieel gegronde zaken (bij verlaging van beschikking of belastingaanslag)

Achtergrond

- In bezwaar wordt slechts een pkv toegekend als sprake is van een herroeping van het primaire besluit door een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.[1]

[1] Zie onder meer HR 8 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1040.

- In beroep ligt de lat lager: er wordt een pkv toegekend ingeval van een gegrond beroep, waarbij de belanghebbende geheel of gedeeltelijk in het gelijk wordt gesteld.
  Een beroep kan ook op andere gronden gegrond worden verklaard dan herroeping van het primaire besluit, bijvoorbeeld vanwege toekenning van een te lage pkv in bezwaar. Verwijtbaarheid van het bestuursorgaan is in beginsel ook niet van belang. Een beroep kan ook gegrond worden verklaard vanwege na uitspraak op bezwaar gewijzigde jurisprudentie. Als een belanghebbende door de rechter op alle geschilpunten in het ongelijk wordt gesteld maar er wel een vergoeding van immateriële schade wordt toegekend voor overschrijding van de redelijke termijn, is ook een pkv verschuldigd (en wordt het griffierecht vergoed).
- De reden voor het strengere criterium in de bezwaarfase is blijkens de MvT om een ongewenste juridisering van de voorprocedures te voorkomen. Als de rechtmatigheid van een besluit beslissend wordt voor het al dan niet moeten vergoeden van de kosten van de voorprocedure, zal de neiging bestaan bij het bestuursorgaan om de discussie voort te zetten en niet een eventuele fout te erkennen of een compromis te sluiten, aldus de MvT.[2]

Appreciatie

- Wijziging van de regelgeving in die zin dat er alleen een pkv wordt toegekend in (hoger) beroep en cassatie als sprake is van een materieel gegrond beroep, sluit aan bij het criterium dat sinds mei 2019 geldt in Mulderzaken.[3] Bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) zijn cijfers opgevraagd van de zaakinstroom voor en na die koerswijziging. De instroomaantallen van Mulderzaken in eerste aanleg (rechtbanken) zijn als volgt:
  - 2018: 42.900
  - 2019: 34.800
  - 2020: 34.900
  - 2021: 28.800
  - 2022: 50.500

  Er is geen verklaring voorhanden voor de 'dip' in 2021; mogelijk houdt dit verband met de coronamaatregelen. Uit de cijfers valt niet een duidelijke trendbreuk waar te nemen. Aan de Rvdr is gevraagd uitvraag te doen bij de gerechten naar het effect van deze koerswijziging.
- In een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 17 maart jl. wordt een signaal aan de wetgever gegeven over de werkwijze van ncnp-kantoren in Mulderzaken.[4] Daaruit ontstaat de indruk dat het probleem bij Mulderzaken niet is opgelost door het niet langer toekennen van een pkv bij niet-materieel gegronde beroepen. Aan de minister voor Rechtsbescherming zijn door SP-Kamerlid Van Nispen vragen gesteld over de pkv in Mulderzaken.
- De Rvdr beschikt niet over cijfers van het aantal niet-materieel gegronde (hoger) beroepen in WOZ- en BPM-zaken, waardoor lastig is te voorspellen wat het effect van deze maatregel voor die rechtsgebieden zou zijn.

---

[2] *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 024, nr. 3, p. 1 en 4.
[3] Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3197 en HR (strafkamer) 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:563.
[4] Rechtbank Den Haag 17 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3370.

- Enerzijds pleit voor deze maatregel dat de prikkel wordt weggehaald formele foutjes uit te lokken om een pkv te verkrijgen.
- Anderzijds is er – doorgaans – door het bestuursorgaan of de rechter een fout(je) gemaakt, waartegen de belanghebbende terecht (hoger) beroep of cassatie heeft ingesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om het ten onrechte niet-ontvankelijk verklaren van het beroep waardoor de rechter niet toekwam aan een inhoudelijke beoordeling. De veroordeling in de proceskosten kan een prikkel vormen om zorgvuldiger te werk te gaan. Er kan daarom ook voor een middenweg worden gekozen, waarbij een lagere forfaitaire pkv wordt toegekend bij een niet-materieel gegrond beroep.
- De koerswijziging in Mulderzaken[5] was ingegeven door de wens voor wat betreft de toekenning van een pkv weer meer aan te sluiten bij het strafrecht, mede gelet op de bedoeling van de wetgever de aanwending van rechtsmiddelen in de Wahv[6]-procedure met name gericht te laten zijn op de vraag of de sanctie terecht is opgelegd.
- Advies: meenemen in de denkrichtingen die verder worden verkend.

3. Invoeren van bandbreedte

- Het invoeren van een bandbreedte voor toekenning van een pkv maakt reeds deel uit van de denkrichtingen die worden verkend.

4. Invoeren van tariefklassen

Appreciatie

- Voor wat betreft de WOZ kunnen zowel tariefklassen worden ingevoerd bij de WOZ-beschikking als in de heffingswetten waarin voor de grondslag wordt aangesloten bij de WOZ-waarde.
- Invoering van tariefklassen in de WOZ-beschikking zou bijvoorbeeld inhouden dat categorieën met een bandbreedte van € 25.000 of € 50.000 worden ingesteld en de waarde van een woning steeds op de minimumwaarde voor een categorie wordt vastgesteld. Bijvoorbeeld: als de waarde van een woning wordt vastgesteld op € 374.000 dan wordt de woning ingedeeld in de categorie € 350.000-375.000 en wordt de waarde op de WOZ-beschikking vastgesteld op € 350.000.
- Invoeren van tariefklassen in de heffingswetten. Dat betekent voor de WOZ dat onder meer de berekening van de OZB, het eigenwoningforfait en box 3 moeten worden aangepast. Gelet op de omvangrijke uitdagingen waarvoor zowel DGFZ als de Belastingdienst staat met onder meer box 3, is de verwachting dat invoering van tariefklassen in de heffingswetten niet op korte termijn uitvoerbaar is. Daarnaast kan het invoeren van tariefklassen de discussie oproepen over hoe een dergelijke heffingssystematiek zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel.
- Voor de BPM geldt dat de introductie van tariefklassen naar verwachting geen oplossing zal bieden voor de instroom van zaken door ncnp-bureaus. De hoge instroom wordt enerzijds veroorzaakt door irreële taxaties die niet met een bandbreedte worden ondervangen en anderzijds de behoefte om te procederen voor een proceskostenvergoeding en een vergoeding van immateriële schade. Subsidiair is van belang dat bij de bpm rekening moet worden gehouden met het fiscaal discriminatieverbod.

[5] Verkeersovertredingen van een niet al te ernstige soort.
[6] Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Het fiscaal discriminatieverbod vloeit voort uit het recht van de Europese Unie en houdt in dat de belasting op een vanuit een andere lidstaat ingevoerd gebruikt motorrijtuig niet hoger mag zijn dan de belasting die nog intrinsiek rust op vergelijkbare motorrijtuigen die reeds op het nationale grondgebied zijn toegelaten tot de openbare weg.

- Dit betekent dat bij invoer van gebruikte voertuigen rekening moet worden gehouden met de werkelijke waardevermindering van het ingevoerde voertuig. Als het voertuig bijvoorbeeld 50% minder waard is, dan mag slechts 50% van de bpm worden geheven en dus niet 51% worden geheven. Een tariefklasse gaat niet uit van de werkelijke waardevermindering. Om te voorkomen dat de introductie van tariefklassen strijd oplevert met het fiscaal discriminatieverbod, zal dus een marge moeten worden aangehouden om te voorkomen dat voor geïmporteerd voertuigen teveel BPM wordt betaald. Met een dergelijke marge zou het gebruik van taxatierapporten en de procedures die daarmee gepaard gaan naar verwachting alleen maar verder toenemen en bovendien een budgettaire derving veroorzaken.
- Advies: op dit moment niet nader verkennen.

5. Invoeren van appelgrens en/of een verlofstelsel voor het instellen van hoger beroep

Achtergrond

- Tot 2005 was er in het belastingrecht maar één feitelijke instantie. Er is bij de invoering van een tweede feitelijke instantie overwogen daarop een uitzondering te maken bij een relatief gering belang. Dat werd destijds niet wenselijk bevonden. De verwachting was dat het feit dat griffierecht is verschuldigd ertoe zou nopen dat belastingplichtigen een zorgvuldige afweging zouden maken bij het instellen van (hoger) beroep of cassatie.
- Doordat 'no cure no pay'-gemachtigden het griffierecht voor hun rekening nemen (uitzonderingen daargelaten), nemen belastingplichtigen het griffierecht vermoedelijk niet mee in hun afweging. Daarnaast is in sommige machtigingen opgenomen dat de belastingplichtige de werkelijke proceskosten aan de gemachtigde moet vergoeden als hij besluit de procedure niet te willen voortzetten.
- In het strafrecht kan alleen hoger beroep worden ingesteld voor overtredingen waarvoor een boete van meer dan 50 euro is opgelegd. Voor cassatie is die drempel 250 euro.
- Het strafrecht kent ook een verlofstelsel (art. 410a Sv) voor relatief lichte strafzaken. Daarvoor gelden twee vereisten: het hoger beroep is ingesteld tegen een vonnis betreffende (i) uitsluitend een of meer overtredingen of misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van niet meer dan vier jaren is gesteld, en (ii) waarbij geen andere straf of maatregel is opgelegd dan een geldboete tot een maximum van € 500. Als daaraan voldaan is wordt het hoger beroep slechts ter terechtzitting aanhangig gemaakt en behandeld indien zulks naar het oordeel van de voorzitter in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist. Als de voorzitter beslist dat de zaak niet behoeft te worden behandeld, staat tegen het vonnis in eerste aanleg ook geen cassatie open.
- Dit verlofstelsel komt te vervallen bij invoering van het Wetsvoorstel Modernisering Strafvordering.

Dit heeft behalve praktische redenen (het tijdbesparende effect van de procedure is gering gebleken) mede als achtergrond dat de motivering van de beslissing om geen verlof te verlenen enkele malen in strijd is geoordeeld met artikel 6 EVRM onderscheidenlijk artikel 14 IVBPR door onderscheidenlijk het EHRM en het VN-mensenrechtencomité.[7]

Appreciatie

- Voor de WOZ en BPM is het lastig een drempel voor hoger beroep en cassatie in te stellen. De hoogte van de beschikking of aanslag maakt nog niet dat het om een bagatelzaak gaat. De correctie die wordt betoogd is een beter criterium, maar is gemakkelijk te omzeilen. Immers, als het reële standpunt is dat de WOZ-waarde € 10.000 te hoog is vastgesteld en de drempel voor hoger beroep € 50.000 is, houdt niets de belanghebbende tegen te betogen dat de WOZ-waarde € 50.000 te hoog is. Het advies is daarom om het invoeren van een appelgrens voor de WOZ en BPM op dit moment niet nader te verkennen.
- Dat geldt ook voor het instellen van een verlofstelsel, gelet op ervaringen die daarmee zijn opgedaan in het strafrecht.
- Advies: op dit moment niet nader verkennen.

6. Verlofstelsel voor het procederen met een gemachtigde (naar Canadees voorbeeld)

Achtergrond

- Het Canadese verlofstelsel maakt deel uit van de procedurele regels van het Civil Resolution Tribunal. Dat is een overheidsinstantie in Brits-Columbia (Canada) voor de behandeling van wat we in Nederland handelszaken zouden noemen. Sinds de invoering ervan veranderden de spelregels voor partijen in civiele handelszaken tot € 3.400 die voorheen door de rechtbank werden afgedaan. Zo verloopt de procedure bij het tribunaal in principe volledig digitaal, is vertegenwoordiging alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk en dient mediation te worden beproefd voordat in de zaak een beslissing kan worden genomen.[8]
- Procespartijen mogen zich in beginsel niet laten vertegenwoordigen tenzij een voldoende gemotiveerd verzoek hiertoe is goedgekeurd door het CRT. Bij schadezaken waarin motorvoertuigen zijn betrokken behoeft de procespartij geen goedkeuring van het CRT.[9]
- De Canadese regeling[10] luidt als volgt:

General rule that parties to represent themselves

20

(1) Unless otherwise provided under this Act, the parties are to represent themselves in a tribunal proceeding.

(2) A party may be represented by a lawyer or another individual with authority to bind the party in relation to the dispute if

---

[7] Concept MvT Wetsvoorstel Modernisering Strafvordering, p. 43 en p. 889 e.v.

[8] T. Geurs en G. Teeuwen, *The Civil Resolution Tribunal,* Den Haag: WODC. Cahier 2021-24, p. 3. Het WODC heeft onderzoek gedaan naar de ontstaansgeschiedenis, kenmerken, en voor- en nadelen van dit tribunaal. Bovendien is aandacht besteed aan hoe het tribunaal zich tot de Nederlandse context verhoudt en de te verwachten knelpunten als Nederland een soortgelijk systeem zou willen invoeren.

[9] T. Geurs en G. Teeuwen, *The Civil Resolution Tribunal,* Den Haag: WODC. Cahier 2021-24, p. 63.

[10] Civil Resolution Tribunal Act.

(a) the party is a child or a person with impaired capacity,
(b) the rules permit the party to be represented, or
(c) the tribunal, in the interests of justice and fairness, permits the party to be represented.

(3) Without limiting the authority of the tribunal under subsection (2) (c), the tribunal may consider the following as circumstances supporting giving the permission:
(a) another party is represented in the proceeding;
(b) the other parties have agreed to the representation.

(4) A person representing a party in a tribunal proceeding must be a lawyer unless
(a) the rules otherwise permit, or
(b) the tribunal is satisfied that the person being proposed to represent the party is an appropriate person to do this.

(5) In the case of a party that is a corporation, partnership or other form of organization or office with capacity to be a party to a court proceeding, the person acting for the party in the tribunal proceeding must be
(a) a director, officer or partner of the party,
(b) an individual permitted under the rules, or
(c) an individual permitted by the tribunal.

Lawyer representation in respect of accident claims

20.1 Without limiting section 20, a party may, as of right, be represented by a lawyer in a tribunal proceeding in respect of an accident claim.

- In de beoordeling van een aanvraag voor vertegenwoordiging neemt het CRT in overweging of de andere partij zich ook laat vertegenwoordigen, of elke partij in het geschil hiermee instemt, de geschiktheid van de beoogde vertegenwoordiger en de fase waarin de procedure zich bevindt. Bovendien moet de rechtzoekende voldoende kunnen motiveren dat vertegenwoordiging het belang dient van rechtvaardigheid en eerlijkheid. Op elk moment mag de zaakbehandelaar beperkingen opleggen aan de deelname van de vertegenwoordiger in de procedure.[11] Bij de CRT kan de overheid in principe geen partij zijn.[12]

Appreciatie

- Bij de WOZ en de BPM is de overheid áltijd partij. De vertegenwoordigers van de overheid zijn altijd professionals met veelal ruime proceservaring. Een dergelijk verlofstelsel als bij het CRT zou daarom alleen de burger raken en staat onzes inziens daarom op gespannen voet met het *equality of arms*-beginsel.
- Er kunnen varianten op dit stelsel worden bedacht. Een optie is om niet te beperken dat een rechtzoekende zich laat vertegenwoordigen, maar in gevallen waarin de vertegenwoordiging niet nodig was geweest geen pkv toe te kennen bij een gegrond beroep. Een pkv wordt namelijk ook niet toegekend als een belanghebbende een gegrond beroep heeft en zich niet heeft laten bijstaan door een professionele gemachtigde.
- We adviseren u het invoeren van een verlofstelsel naar Canadees voorbeeld, of een variant daarom, op dit moment niet nader te verkennen. Er zijn onzes inziens andere maatregelen die meer gericht het ncnp-probleem aan kunnen pakken.
- Advies: op dit moment niet nader verkennen.

[11] T. Geurs en G. Teeuwen, *The Civil Resolution Tribunal,* Den Haag: WODC. Cahier 2021-24, p. 16.
[12] T. Geurs en G. Teeuwen, *The Civil Resolution Tribunal,* Den Haag: WODC. Cahier 2021-24, p. 16. Er zijn uitzonderingen.

7. Taxatiekamer voor WOZ-zaken (bijv. rechter + twee taxateurs)

Achtergrond

- Er zijn meerdere specialistische meervoudige kamers, waaronder de militaire kamer[13], de pachtkamer[14], de kamer voor het kwekersrecht[15] en de Ondernemingskamer[16].

Appreciatie

- Als in een bepaald type zaak doorgaans een externe deskundige moet worden ingeroepen om het geschil te kunnen beslechten, is dat een argument om een of meerdere deskundigen onderdeel te laten uitmaken van de meervoudige kamer die dat type zaak behandelt.
- Ook als gebruikelijk is dat in dat type zaak stukken van deskundigen, zoals taxateurs, worden ingebracht, kan een deskundige in een meervoudige kamer van toegevoegde waarde zijn bij de beoordeling van een dergelijk stuk.
- Bij de hierboven gegeven voorbeelden gaat het om procedures die niet in grote aantallen worden gevoerd. Voor de WOZ en BPM ligt dat anders. Met de Rvdr moet daarom worden besproken of invoering van een taxatiekamer ook praktisch haalbaar is.
- Advies: in overleg met de Rvdr verder onderzoeken.

Communicatie
Niet van toepassing

Politiek/bestuurlijke context
Op 17 maart 2023 heeft Idsinga (VVD) Kamervragen aan u gesteld over het bericht 'Huiseigenaren geschokt door hoge WOZ-taxaties: 'Makkelijk scoren door schuld bij bezwaarbureaus te leggen". U heeft in de week van 20 maart 2023 een nota ontvangen met daarbij een concept Kamerbrief over het plan van aanpak voor de ncnp-problematiek bij de WOZ en de BPM.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

[13] Bestaande uit twee rechters/raadsheren en een militair lid.
[14] Bestaande uit één rechter en twee deskundigen en in hoger beroep bestaande uit drie raadsheren en twee deskundige niet-rechters.
[15] Bestaande uit twee rechters en één deskundige niet-rechter en in hoger beroep bestaande uit drie raadsheren en twee deskundige niet-rechters.
[16] Bestaande uit drie raadsheren en twee deskundigen niet-rechters.

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING - HEDEN
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE
de minister

nota

Adviesnotitie BWO mobiliteit 28 maart

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

Datum
27 maart 2023

Notanummer
2023-0000083342

Bijlagen
1. Voorjaarspakket aanvullend klimaatbeleid
2. Overzicht dekkingsopties
3. Verslag BWO 28 maart
4. Gezamenlijke agenda BWO Mobiliteit 28 maart

Aanleiding

Op dinsdag 28 maart heeft u (staatssecretaris) een BWO over mogelijke aanvullende klimaatmaatregelen in de mobiliteit met MKE, MIenW en SIenW. Het BWO is onderdeel van de reeks BWO's die zijn ingepland over de klimaatbesluitvorming en een vervolg op het vorige BWO mobiliteit. U sluit aan vanuit uw beleidsmatige rol met betrekking tot de fiscaliteit en als vervanger van de minister.

In onderstaande notitie worden eerst de belangrijkste punten beschreven en daarna een advies per agendapunt. Zie bijlage 1 voor meer informatie over het IenW-pakket en bijlage 2 voor een overzicht met dekkingsopties. In bijlage 3 treft u het verslag van de vorige keer. In bijlage 4 vindt u tot slot de agenda van het BWO. NB. de definitieve versie van de stukken hebben we pas maandag (27-03) rond het middaguur ontvangen.

Geadviseerde inbreng – belangrijkste punten

- We adviseren om aan het begin bij agendapunt 1 (algemene uitgangspunten) de belangrijkste punten te markeren:
  - Het voorstel van IenW kent een forse budgettaire claim van circa 7 mld. derving aan de lastenkant en circa 4 mld. aan de uitgavenkant cumulatief t/m 2030 (waarvan slechts circa 0,5 mld. positief beoordeeld onder Klimaatfonds). Het pakket moet sluiten op nul. Er is geen extra geld beschikbaar. De derving aan de inkomstenkant slaat vooral op de grondslagerosie als gevolg van de toename in elektrische auto's.
  - Het voorstel van IenW is niet in balans en leunt sterk op extra subsidies, waarbij vrijwel alle beprijzingsmaatregelen die in het centrale pakket van het IBO Klimaat zijn voorgesteld door IenW zijn geschrapt. Twee belangrijke maatregelen ontbreken in het voorstel van IenW en zouden wat FIN betreft vanuit klimaat- en budgettair perspectief onderdeel van het pakket moeten zijn.
    - Verhoging van de bpm voor fossiele personenauto's: geeft een effectieve beprijzingsprikkel om de nieuwverkoop van elektrische auto's te stimuleren en levert een budgettaire opbrengst.
    - Verhoging van de vliegbelasting: levert een budgettaire opbrengst en leidt tot afname mondiale emissies.

- Het maatregelenpakket voor verduurzaming van personen- en bestelauto's moet in samenhang met het Betalen naar Gebruik traject worden bekeken. Aanvullende maatregelen die leiden tot extra EV-ingroei beperken het reductiepotentieel van BNG.
- Dekking vindt in beginsel plaats binnen het mobiliteitsdomein. Voor de derving als gevolg van grondslagerosie kan ook breder binnen het klimaatdomein worden gekeken. Om de politieke weging te faciliteren moet er in elk geval een mobiliteitspakket in kaart worden gebracht dat budgettair rondloopt. U kunt vragen hoe MKE, MIenW en SIenW tegen de dekkingsopties in bijlage 3 aankijken: welke voorkeursopties hebben ze en welke opties zijn niet bespreekbaar?
  - NB. Mogelijk zal IenW suggereren om ETS 2-inkomsten als dekkingsbron te gebruiken. Dit is nadrukkelijk geen dekkingsoptie (ETS 2 moet nog worden ingevoerd, opbrengst is onzeker).
- Daarnaast kan de introductie van een nationaal emissierechtensysteem voor de ESR-sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en niet-ETS industrie) helpen om het nationaal reductiedoel te borgen. Belangrijk om te starten met de uitwerking en om de uitzoekpunten nader in kaart te brengen.
- Voor toekenning van middelen uit het Klimaatfonds is uitgangspunt dat alleen middelen worden toegekend voor voorstellen die positief zijn beoordeeld na de toetsing door EZK/FIN en PBL. Wij adviseren om hier aan vast te houden. Het is zeer twijfelachtig of de extra maatregelen die IenW uit het fonds wil doeltreffend zijn. Een deel is nog onvoldoende uitgewerkt. Bij de middelen voor waterstof en duurzame brandstoffen is er ons inziens een groot risico dat deze energiedragers niet voldoende beschikbaar zijn (waterstof zal in de eerste plaats naar industrie gaan, bij biobrandstoffen geld als dat we elders bijmengverplichtingen willen invoeren).
- U kunt tot slot voorstellen om de komende week samen ambtelijk een aantal illustratieve pakketten binnen het mobiliteitsdomein uit te werken, inclusief dekking. Op basis hiervan kan het politieke gesprek worden hervat:
  - Samenhangend pakket voor stimulering van emissievrije personenauto's, inclusief dekking
  - Verdere uitwerking van samenhangende pakketten voor goederenvervoer en lucht- en zeevaart.
  - Dekking van het totale mobiliteitspakket

- *Overig – designer fuels (om in te brengen tijdens de rondvraag):*
  - Het afgelopen jaar hebben wij van partijen begrepen dat er brandstof op de markt wordt gebracht die te gebruiken is als diesel, maar dat niet is. Het valt daardoor onder het stookolietarief voor de brandstofaccijns. Dit is twee weken terug in Rilland ook ter sprake gekomen. U bent hierover onlangs uitgebreider geïnformeerd in een aparte nota.
  - U kunt aangeven dat u naar designer fuels aan het kijken bent en of daar de accijns op verhoogd kan worden, met de kanttekening dat er ook legitieme stookoliegebruikers zijn. Daarnaast rest de vraag aan IenW of dit niet nationaal of Europees verboden kan worden. ILT heeft reeds een verbod uitgeschreven in nationale wetgeving, maar IenW is

het daar vooralsnog niet mee eens. (Dit punt staat ook ambtelijk nog uit bij IenW.)

Advies en toelichting per agendapunt

Maatregelen gericht op personenvervoer

Advies:

- Het pakket voor stimulering elektrische personenauto's is te veel gericht op subsidiëren en kent een forse budgettaire derving (circa 7 mld. lastenkant en circa 1 mld. uitgavenkant, cumulatief t/m 2030). De bpm-verhoging ontbreekt, maar is wel een effectieve en belangrijke maatregel.
- IenW stelt voor om de aanschafsubsidie en de bijtellingskorting voor elektrische auto's te verlengen na 2025. Wij zien deze maatregelen niet als een doelmatige toevoeging om de klimaatdoelen te halen, waarbij ze bovendien leiden tot een additionele dervingsopgave. Wij adviseren daarom dat deze maatregelen enkel onderdeel van een pakket zouden vormen als eerst is gezorgd voor deugdelijke dekking van het mobiliteitspakket als geheel.
- Het beperken van de aftrekbaarheid van de kosten van fossiele auto's in de winstbelasting is geen alternatief voor de zakelijke normering (als die vanwege EU-recht geen doorgang kan vinden). Is complex in de uitvoering en bovendien zijn reeds effectievere knoppen beschikbaar (o.a. de bpm).
- Van de dekkingsmaatregelen heeft u in het eerdere BWO aangegeven de reiskostenvergoeding juist te willen verhogen. Dit kon toen ook op instemming van MIenW rekenen. Het progressiever maken van de mrb of het verhogen van de vliegbelasting kunnen geschikte alternatieve dekkingsopties zijn.
- U kunt voorstellen om de komende week samen meerdere varianten voor EV-pakketten uit te werken, waarbij i.i.g. wordt gekeken naar combi verbod zakelijke markt – bpm verhoging en de pakketten worden gedekt (met i.i.g. 1 variant met dekking binnen mobiliteitsdomein).

Toelichting:

- IenW stelt ter stimulering van elektrische personenauto's de volgende combinatie van maatregelen voor:
    - Verbod op nieuwe zakelijke fossiele auto's per 2025
    - Korting in de bijtelling voor elektrische auto's verlengen na 2025
    - Gewichtscorrectie in de motorrijtuigenbelasting voor elektrische auto's
    - Verlenging van de aanschafsubsidie voor nieuwe en tweedehands elektrische auto's na 2024
    - Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones alle modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2030
- Het verbod op nieuwe zakelijke fossiele auto's kan worden ontweken door niet meer zakelijk een auto te leasen, maar een auto privé te gaan rijden. IenW verwacht dat dit uitwijkeffect substantieel kan zijn en stelt dat daarom flankerend beleid nodig is om de elektrische auto aantrekkelijk genoeg te maken. Ze stellen daarom voor om de korting in de bijtelling te verlengen.
- Als terugvaloptie voor de zakelijke norm stelt IenW voor om de aftrekbaarheid van de kosten te beperken in de winstbelasting (Belgisch model). Deze optie is ingewikkeld in de uitvoering en bovendien kan met o.a. de reeds bestaande bpm veel effectiever worden gestuurd op de samenstelling van het wagenpark.
- De afgelopen paar jaar is er veel kritiek geweest op de stimuleringskosten van elektrische auto's. De stimuleringskosten waren hoog en het voordeel kwam

bovendien terecht bij de zakelijke rijder, die bovengemiddeld bedeeld is. We vinden het daarom onverstandig om opnieuw zo stevig in te zetten op het subsidie-instrumentarium en het accent in het pakket te leggen op normeren en beprijzen.

- In het IBO-rapport is aanbevolen om de bpm voor nieuwe fossiele personenauto's fors te verhogen. Dit biedt namelijk een stevige prikkel om bij de aanschaf te kiezen voor een emissievrije variant. Een bpm verhoging verstevigt bovendien de norm voor het zakelijk wagenpark, waardoor een bijtellingskorting ook niet nodig is.
- In de bijlage is een groslijst aan dekkingsopties opgenomen. De voornaamste dekkingsopties zien op de vliegbelasting of de motorrijtuigenbelasting.
- De budgettaire derving van het IenW voorstel loopt op tot ruim 7 miljard cumulatief t/m 2030. Deze derving moet worden gedekt.
- We stellen voor om de komende week samen met IenW en EZK verschillende varianten (inclusief dekking) uit te werken. In ieder geval het verbod op nieuwe zakelijke auto's, de bpm verhoging en de mogelijkheid om lokale zero-emissies zones in te stellen, zouden onderdeel moeten zijn van een pakket. Om de dekkingsopgave te verkleinen stellen wij voor de verlenging van de aanschafsubsidie en de bijtellingskorting voor elektrische voertuigen te schrappen.
- De dekking moet zowel cumulatief tot en met 2030 als structureel rondlopen.
- Als geschikte dekkingsopties denken we in ieder geval aan het progressiever maken van de motorrijtuigenbelasting (alleen lastenstijging voor grotere auto's) en een verhoging van de vliegbelasting (met differentiatie naar afstand).
    - NB 1. Parameteraanpassingen (zoals verhoging van het bpm-tarief) kunnen in beginsel ieder jaar worden doorgevoerd. Grotere aanpassingen (o.a. afschaffen kwarttarief kampeerauto's) zullen IV capaciteit vragen. Binnen de keten Auto van de Belastingdienst zijn de mogelijkheden om IV-capaciteit vrij te maken voor nieuwe wijzigingen voor de korte termijn beperkt. Ook met het oog op de modernisering van het MRB systeem en het op termijn invoeren van Betalen naar gebruik. De precieze mogelijke invoeringstermijn zijn we nu aan het uitzoeken.
    - NB 2. Parallel aan de klimaatbesluitvorming wordt momenteel BNG nader uitgewerkt. Er moet nog een politiek besluit worden genomen over de tariefstructuur en hoeveel CO2-reductie met BNG moet worden gereduceerd. Aanvullende maatregelen die de EV-ingroei versnellen, beperken het reductiepotentieel van BNG. Daarnaast vergroot dit de grondslagerosie. In het CA is afgesproken dat vanaf invoering met BNG de grondslagerosie wordt gedekt. Dit betekent dat naar verwachting hogere tarieven in 2030 nodig zullen zijn (om de grondslagerosie te dekken). De keuzes rondom de tariefstructuur van BNG moeten in samenhang met de keuzes rondom een aanvullend klimaatpakket worden bekeken.
- Tot slot stelt IenW voor om duurzaam inkopen voor (mede) overheden te verplichten, extra geld te geven aan gemeenten voor het voeren van lokaal duurzaam mobiliteitsbeleid, de aanleg van laadinfra te stimuleren en de onbelaste reiskostenvergoeding te beperken.
- Het verplichten van duurzaam inkopen is een IBO-voorstel en een no-regret maatregel. Middelen voor aanleg van laadinfra zijn positief beoordeeld onder het Klimaatfonds. Opletpunt is het stopcontact op land: deze maatregel is

negatief beoordeeld onder het Klimaatfonds, omdat onderbouwing onvoldoende was uitgewerkt en er mogelijk alternatieven zijn (bv. via normeren/beprijzen). Hier zouden we aan vast houden. Een ander opletpunt is het extra geld voor gemeenten: lokale overheden krijgen reeds circa 700 mln. voor lokaal klimaatbeleid, dus het is zeer de vraag of nog meer geld nodig en wenselijk is.

Maatregelen gericht op goederenvervoer

Advies:

- U kunt uw steun uitspreken voor de maatregelen "aanscherpen CO2-prestaties goederenvervoer". Wel belangrijk dat deze maatregel wordt geïmplementeerd als een wettelijke norm en niet als een vrijwillige afspraak.
- U kunt vragen wat de introductie van een emissielabel voor de binnenvaart precies betekent.
- U kunt aangeven begrip te hebben voor standpunt IenW dat intensivering van de vrachtwagenheffing de invoering kan bemoeilijken. Tegelijkertijd raken we hierdoor ook belangrijke dekkingsbron kwijt. Belangrijk daarom om nog niet van tafel te laten vallen en te onderzoeken of een verbreding van de vrachtwagenheffing naar meer/alle wegen mogelijk wel een optie zou kunnen zijn.
- U kunt tot slot aangeven vooralsnog niet akkoord te gaan met extra middelen voor waterstof in wegvervoer, waterstof in binnenvaart en laadinfra in de bouw. Deze middelen zijn als negatief beoordeeld onder het Klimaatfonds, omdat het nog onvoldoende is uitgewerkt.

Toelichting:

- IenW stelt de volgende maatregelen gericht op goederenvervoer voor:
  - Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer
  - Invoeren CO2-grondslag in VWH met korting 75% voor emissievrije vrachtwagens
  - Sturen op emissielabel binnenvaart (minimaal label B)
  - Middelen KF voor laadinfra wegvervoer
  - Middelen KF voor waterstof wegvervoer
  - Middelen KF voor waterstof binnenvaart
  - Middelen KF voor laadinfra in de bouw
- De belangrijkste wijziging van het IBO-pakket is dat IenW de verhoging van het tarief (en verbreding van de grondslag naar meer wegen) van de vrachtwagenheffing heeft geschrapt. In het IBO-pakket leverde de verhoging van de vrachtwagenheffing circa 750 mln. per jaar. De vrachtwagenheffing moet nog worden ingevoerd en een intensivering kan invoering ingewikkelder maken. We begrijpen daarom het standpunt van IenW, maar tegelijkertijd maakt dit ook het dekkingsvraagstuk moeilijker. Het advies is daarom om verhoging van de vrachtwagenheffing nog niet van tafel te laten vallen.
- In de herziene beoordeling van Klimaatfondsvoorstellen wordt 315 mln. beschikbaar gesteld voor laadinfrastructuur voor wegvervoer. Dit gaat om een aantal gerichte investeringen in (slimme) laadinfrastructuur in 2024 e.v. die grotendeels al in 2023 zijn toegezegd en worden doorgezet (o.a. slim laden; laden voor logistiek; laden voor bussen)
- De middelen voor waterstof wegvervoer worden niet toegekend. De subsidieregeling waar het onder zal vallen is nog in ontwikkeling. Advies om bij het volgende Meerjarenprogramma in te dienen.

- Het voorstel voor waterstof binnenvaart valt niet onder de primaire scope van het perceel. Advies om bij het volgende Meerjarenprogramma integraal te wegen of hier middelen voor moeten worden vrijgemaakt.
- Voor laadinfra in de bouw wordt voorgesteld om 120 mln. (van de gevraagde 320 mln.) op te nemen. Voorwaarde is dat nadere onderbouwing volgt over de noodzaak van overheidsingrijpen.

Maatregelen gericht op internationale lucht- en zeevaart

Advies:

- U kunt inbrengen dat verhoging van de vliegbelasting een belangrijke maatregel is (zowel voor reductie mondiale emissies als voor dekking) en daarom onderdeel moet zijn van het pakket.
- U kunt inbrengen dat de gevraagde middelen voor subsidies ter stimulering van lucht- en zeevaart niet akkoord zijn; deze voorstellen zijn negatief beoordeeld onder het Klimaatfonds (vanwege de scope van het perceel) en bovendien bevat het IenW -pakket geen extra normerende en beprijzende maatregelen.

Toelichting:

- De maatregelen in het IenW-voorstel voor lucht- en zeevaart bestaan volledig uit subsidies. De voorstellen zijn grotendeels negatief beoordeeld onder het klimaatfonds (vanwege de scope van het perceel):
  - Stimulering airlines hogere bijmenging vliegtuigbrandstoffen om van 6% (EU verplichting) naar 14% (nationaal doel) te komen (410 mln.)
  - Ontwikkeling productietechnologieën duurzame vliegtuigbrandstoffen (inclusief synthetische brandstof submandaat EU-verplichting) en versterken nationaal verdienvermogen (600 mln.)
  - Laadinfra luchtvaart (20 mln.)
  - Walstroom (300 mln)
  - Duurzame (aandrijf)technieken zeevaart (360 mln.)
- In het IBO Klimaat is voorgesteld om de vliegbelasting te verhogen en te differentiëren naar afstand. Dit telt niet mee voor het nationale klimaatdoel, maar reductie van de mondiale emissies is wel belangrijk voor het 2050-klimaatdoel. Differentiatie naar afstand zorgt ervoor dat de emissies beter worden beprijsd, want de emissies zijn op een lange vlucht hoger dan op een korte vlucht. Daarnaast wordt het Europese ETS systeem reeds uitgebreid naar vluchten binnen Europa. Tot slot is verhoging van de vliegbelasting nodig voor de dekking van het totale mobiliteitspakket.
- Verhoging van de vliegbelasting ligt gevoelig bij IenW. Naast de gebruikelijke zorgen over Schiphol is er onvrede dat de opbrengst van de huidige verhoging van de vliegbelasting niet wordt teruggesluisd naar stimuleringsmiddelen voor verduurzaming van de sector. Dit was in de tekst van het coalitieakkoord opgenomen, maar niet verwerkt in de budgettaire tabel. De budgettaire tabel is echter leidend, deze discussie is wat FIN betreft dan ook afgesloten.
- Voor duurzame (aandrijf)technieken zeevaart wordt 360 mln. gevraagd. Dit voorstel past echter niet onder de scope van dit perceel. Advies om bij het volgende Meerjarenprogramma integraal te wegen of hier middelen voor moeten worden vrijgemaakt.
- De gevraagde middelen voor duurzame luchtvaartbrandstoffen worden nu niet toegewezen. Advies is om bij het volgende Meerjarenprogramma integraal te wegen of hier middelen voor moeten worden vrijgemaakt. De genoemde

technieken in dit fiche kunnen ook meedingen voor subsidie onder het voorstel voor vergassing: stimulering projecten vergassing eerste en tweede fasen. Stimulering hernieuwbare vliegtuigbrandstoffen waren onderdeel van het centrale pakket van het IBO klimaat, maar enkel in combinatie met de hogere vliegbelasting. Wat ons betreft is de subsidie voor hernieuwbare vliegtuigbrandstoffen geen onderdeel van het pakket, zeker als de verhoging van de vliegbelasting geschrapt zou worden.

- Er wordt 40 mln. (van de gevraagde 300 mln.) beschikbaar gesteld voor laadinfra walstroom om te kunnen voldoen aan verplichting AFIR-regels.
- De maatregelen voor laadinfra luchtvaart zijn nog niet voldoende uitgewerkt. Na verdere uitwerking wordt dit samen bezien met de vliegbelasting en het CO2-plafond voor de luchtvaart.

Maatregelen gericht op hernieuwbare energiedragers

Advies:

- U kunt voorstellen om de bijmenging van biogrondstoffen als sluitpost te gebruiken en focus van het pakket te leggen op extra ingroei emissievrije auto's. Maatvoering bijmenging biogrondstoffen kan dan gebaseerd worden op hoeveel extra CO2-reductie nog nodig is om de klimaatdoelen te halen.

Toelichting:

- In het IBO-pakket is voorgesteld om de jaarverplichting voor brandstof te verhogen met 50 PJ. Dit betekent dat extra biogrondstoffen worden bijgemengd bij diesel en benzine. Deze maatregel leidt tot een prijsstijging aan de pomp van circa 15 tot 30 cent per liter. In het vorige BWO is afgesproken om meerdere maatvoeringopties uit te werken. IenW heeft deze opties opgenomen in de tabel.
- Deze maatregel ligt gevoelig bij milieuorganisaties, omdat bijmenging van biobrandstoffen grotendeels alleen op papier tot emissiereductie leidt. Bij de verbranding komt nog steeds CO2 vrij, alleen telt deze niet mee in de emissiestatistieken (want: kort cyclisch – de CO2 is pas kort geleden uit de lucht gehaald door gewassen).
- We verwachten dat extra bijmenging van biobrandstoffen nodig zal zijn om de klimaatdoelen van 2030 te halen (zowel 60% als 58% emissiereductie in 2030). Wel adviseren we om de extra bijmenging en de maatvoering als sluitpost voor het pakket te gebruiken. Dus: eerst maximaal inzetten op ingroei emissievrije auto's (levert bijdrage aan transitie) en daarna bezien hoeveel extra bijmenging van biogrondstoffen nodig en wenselijk is om de klimaatdoelen te halen.
- Belangrijk is wel dat duidelijk wordt afgesproken dat we deze jaarverplichting nationaal gaan verhogen en niet eerst wachten op de Europese plannen op dit gebied, anders verwachten wij dat PBL het reductie effect van deze maatregel niet meeneemt. Wel kan worden afgesproken dat aan de hand van de uitkomst van de Europese plannen gekeken kan worden naar de maatvoering van de nationale jaarverplichting biobrandstoffen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Voorjaarspakket aanvullend klimaatbeleid mobiliteitssector

Ter bespreking op BWO Mobiliteit van 28 maart 2023

> *"Nederland wil koploper in Europa zijn bij het tegengaan van de opwarming van de aarde. Om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, scherpen we het doel voor 2030 in de Klimaatwet aan tot tenminste 55% CO_2 reductie. We committeren ons hard aan dit doel en zullen indien nodig extra stappen zetten om dit te realiseren. Om dit doel ook zeker te halen, spreken we af om ons in het beleid te richten op een hogere opgave, wat neerkomt op circa 60% in 2030."*

Deze passage uit het coalitieakkoord vormt de aanleiding voor onderzoek naar aanvullend klimaatbeleid in het kader van IBO Klimaat. Uit dit onderzoek blijkt dat om 55% CO_2-reductie te halen in 2030 er bovenop het bestaande/voorgenomen en geagendeerde beleid (zoals betalen naar gebruik en afschaffing BPM-vrijstelling bestelauto's) aanvullende klimaatmaatregelen getroffen moeten worden die in alle sectoren tezamen optellen tot 10 Mton. Wanneer het beleid zich richt op de hogere opgave van 60% CO_2-reductie om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen en zijn daarbovenop extra aanvullende maatregelen nodig die optellen tot 12 Mton. Het IBO-advies gaat om extra aanvullende maatregelen die optellen tot 22 Mton.

Het is uiteindelijk een politieke keuze over welk pakket aan maatregelen komend voorjaar al een definitief besluit genomen moet worden en over welke maatregelen op een later moment besloten kan worden. Over bijvoorbeeld de inzet van biobrandstoffen in het wegverkeer kan op een later moment worden besloten om toch een bepaalde CO_2-reductie in 2030 te kunnen garanderen. Ook wanneer een bepaalde voorkeursmaatregel juridisch niet haalbaar blijkt, kan op een later moment worden besloten om een vergelijkbaar alternatief in te zetten.

> - *Daarnaast zetten we in op het verder verduurzamen van vliegtuigbrandstoffen. Om de lucht- en scheepvaart te vergroenen, investeren we in de ontwikkeling en productie in Nederland van o.a. synthetische kerosine. Nederland kan daarin een voorloper zijn (p.9).*
> - *We ondersteunen de voorstellen van de Europese Commissie voor een belasting op kerosine op EU-niveau. Eveneens ondersteunen we de voorstellen over de vergroening van de scheepvaart. De Nederlandse inzet is daarbij om weglekeffecten zoveel mogelijk te voorkomen (p.10).*
> - *De beschikbaarheid van walstroom voor schepen wordt verder uitgebreid (p.10).*
> - *We zetten de voorstellen voor verduurzaming uit de Luchtvaartnota 2020-2050 "Verantwoord vliegen naar 2050" (2020) door, waaronder emissie plafonds per luchthaven. We verhogen de vliegticketbelasting waarbij de opbrengst deels gebruikt wordt voor de verduurzaming van de luchtvaart en vermindering van leefomgevingseffecten (p. 10).*

In deze passages uit het coalitieakkoord is ook een stevige ambitie uitgesproken om de internationale lucht- en scheepvaart te verduurzamen. Op die manier dragen ze bij aan het Klimaatakkoord van Parijs via ICAO/IMO en de EU, ondanks dat ze geen onderdeel zijn van de klimaatwet. Dat betekent niet dat er geen ambitieuze klimaatdoelen voor de zee- en luchtvaart zijn: in de Luchtvaartnota heeft het kabinet zich gecommitteerd aan nationale CO_2-reductiedoelen voor de luchtvaartsector: in 2030 op het niveau van 2005, in 2050 op de helft van het niveau van

2005, in 2070 nul uitstoot. Deze doelen worden vastgelegd via een CO_2-plafond. Voor de zeevaart heeft het kabinet als doel om in 2050 klimaatneutraal te zijn.

Door investeringen in walstroom worden CO2-emissies in Nederland voorkomen, ondanks dat deze emissies van schepen niet nationaal worden toegerekend. Verder draagt het beperken van deze emissies ook bij aan de reductie van stikstofemissies. Dat geldt overigens ook voor de snellere ingroei van emissievrije (elektrische) voertuigen.

De grootste brokken met aanvullende beleid voor de mobiliteitssector zijn:

1. Versnellen ingroei emissievrije personenauto's in zowel zakelijke als particuliere markt door invoeren verbod nieuwe fossiele zakelijke auto vanaf 2025 en het beperkt voortzetten van het subsidiëren van de elektrische auto voor particulieren (1,7 Mton).
2. Verduurzamen goederenvervoer door invoeren CO2-grondslag in vrachtwagenheffing en afspraken maken met de transportsector over meten en verbeteren CO2-prestatie en op termijn invoeren CO2-normering (0,9 Mton).
3. Bovenop de Europese verplichtingen meer duurzame biobrandstoffen (hernieuwbare energiedragers) inzetten in het wegverkeer door ophogen van de jaarverplichting. (Er zijn meerdere varianten denkbaar omtrent de hoeveelheid en moment van invoeren.)
4. Verduurzamen lucht- en zeevaart door middel van bijmengen extra duurzame brandstoffen luchtvaart, (aandrijf-) technieken zeevaart en walstroom (3,4 Mton).

Voor een totaaloverzicht van alle maatregelen wordt verwezen naar de tabel op de volgende bladzijde.

De maatregelen en op basis waarvan dit pakket tot stand is gekomen wordt hierna verder toegelicht. Van belang om hierbij op te merken dat de CO_2-reducties indicatief zijn op basis van meeste recente inzichten. Daarom kunnen daaraan geen rechten worden ontleend en zal doorrekening van PBL uit moeten wijzen welke reductie hiermee kan worden behaald. De afspraak richt zich in deze fase van het proces dus uitsluitend op het commitment van de uitvoering van de maatregelen en niet op het behalen van de indicatieve restemissie.

VERTROUWELIJK

Overzicht maatregelen IBO-Klimaat en Klimaatfonds

Legenda:

- IBO, waarbij de ~~rood doorgestreepte~~ maatregelen als niet haalbaar worden geacht,
- KF, de claims uit het Klimaatfonds met groen > 50% gehonoreerd en oranje < 50% gehonoreerd
- NIEUW, aanvullende opties klimaatmaatregelen vanuit het ministerie van IenW
- De aanvullende opties voor financiële dekking binnen het mobiliteitsdomein van het ministerie van Financiën zijn hierin nog niet verwerkt.

THEMA	IBO / KF / NIEUW DEKKING	Maatregel	CO2-Reductie	Kosten Staat t/m 2030 (mln €)	Dekkingsopties
Personen + BNG	IBO	Invoeren verbod nieuwe fossiele zakelijke auto per 2025 (segmenten A t/m E)	1,7	~~-5086~~ Ca. -6.500	
		Gewichtscorrectie in motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's (tariefskorting 40%)			
		~~Bpm fossiele personenauto's verhogen naar gemiddeld het oude niveau 2010 (tarief verdubbelen t.o.v. nu)~~ (ANDERE DEKKINGSVARIANT UITWERKEN)			
	NIEUW	Aanscherpen CO2-reductiedoel voor werkgebonden mobiliteit van 1 Mton naar 1,5 Mton		0	
		Lagere bijtelling voor kleine elektrische auto's (segmenten A en B)		Ca. -750	
		Voortzetting subsidieregeling particulieren (SEPP).		-1000	
	KF	Laadinfra wegvervoer (incl. Logistiek) (491 mln)	Rand-voorwaarde	-315*	KF
		Stopcontact op land (450 mln.)	Rand-voorwaarde	0	KF
	IBO	Invoeren verplicht duurzaam inkopen voor (mede)overheden	0,1	-132	
		Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones alle modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2030	~~0,4~~ 0,2	-10	
	NIEUW	Versterken regionaal beleid met opstellen regionale beleidsprogramma's (RMP)		-100	
	IBO	~~Aanscherping Betalen naar Gebruik: Verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen, onderzoeken of BNG eerder kan worden ingevoerd (extra potentieel ten opzichte van pakket is 0,5 Mton)~~	~~0,2~~	~~+1200~~	
		Beperken onbelaste reiskostenvergoeding naar 12 ct/km	0,2		+6965
Goederen + VWH	IBO	Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer	~~0,8~~ 0,9	0	
	NIEUW	Invoeren CO2-grondslag in VWH met korting 75% voor emissievrije vrachtwagens		0	

		Aanscherpen Europese CO2- emissienormen voor vrachtauto's en bussen		0	
	KF	Laadinfra wegvoervoer (logistiek) (150 mln)	Rand-voorwaarde	Onderdeel laadinfra (zie boven)	KF
		Waterstof in wegvervoer (232 mln)	Rand-voorwaarde	0	KF / SDE raffinageroute / Shell scope 3
	IBO	~~Verhogen tarief Vrachtwagenheffing naar EUR 30 ct./km (prijspeil 2018) en uitbreiding naar alle wegen~~	~~0,4~~	~~+2250~~	
		Sturen op uitstoot via emissielabel binnenvaart (label B)	0,5		
	KF	Waterstof in binnenvaart (167 mln)		0	KF
		Laadinfra bouw (334 mln)	Rand-voorwaarde	-120	KF
Internationale zee- en luchtvaart	IBO	Stimulering airlines hogere bijmenging vliegtuigbrandstoffen om van 6% (EU verplichting) naar 14% (nationaal doel) te komen.	~~1,0~~ 1,7 (mondiaal effect)	-410	
		Ontwikkeling productietechnologieën duurzame vliegtuigbrandstoffen (inclusief synthetische brandstof submandaat EU-verplichting) en versterken nationaal verdienvermogen (600 mln.)		0	KF
		~~Verhogen vliegbelasting variant B (€26,43 < 2500 km; €52,8 <6000 km; €79,29> 6000 km)~~	~~0,7 (mondiaal effect)~~	~~+1582~~	
	KF	Laadinfra luchtvaart (20 mln.)	0,1	0	KF
	KF	Walstroom (300 mln)	-	-40	KF
		Duurzame (aandrijf)technieken zeevaart (360 mln.)	-	0	KF
Hernieuwbare energiedragers	IBO	Verhogen jaarverplichting brandstof met 50PJ additioneel voor wegverkeer	3,7	0	
	NIEUW	Vasthouden aan huidige inzet biobrandstoffen in het wegverkeer in 2030 conforme KEV2022, namelijk 40 PJ	0	0	
		25% hogere inzet biobrandstoffen (+10 PJ) in 2030 t.o.v. KEV2022 door verhoging jaarverplichting brandstof in het wegverkeer	0,7	0	
		50% hogere inzet biobrandstoffen (+20 PJ) in 2030 t.o.v. KEV2022 door verhoging jaarverplichting brandstof in het wegverkeer	1,5	0	
		Verdubbelen inzet biobrandstoffen (+40 PJ) in 2030 t.o.v. KEV2022 door verhoging jaarverplichting brandstof in het wegverkeer	3,0	0	
Sector overstijgend	IBO	~~Alle brandstoffen onder het EU ETS2 brengen (opt-in)~~			
		~~Invoeren ESR-plafond~~			

* kosten t/m 2025, stimulering vanaf 2026 wordt bezien in KF MJP 2025

Toelichting:

1. Vertrekpunt basispad KEV2022

Ongeveer 35 jaar geleden bedroeg de (nationale) CO_2-uitstoot in de mobiliteitssector 32,2 Mton. Met het huidige en voorgenomen beleid (peildatum 1 mei 2022) verwacht PBL dat deze uitstoot in 2030 is gedaald naar 28,2 Mton. De daling is vooral toe te schrijven aan de snelle autonome toename van het aantal elektrische auto's en de steeds grotere inzet van biobrandstoffen als gevolg van Europees beleid. Daarnaast houdt PBL rekening met een bandbreedte van 26 tot 31 Mton. De emissies kunnen naar huidig inzicht dus zowel lager als hoger uitvallen dan 28,2 Mton in 2030.

Het kabinet heeft op basis van de maatregelen uit het Coalitieakkoord een indicatief restemissiedoel per sector vastgesteld. Voor de mobiliteitssector is de indicatieve restemissie in 2030 maximaal 23.7 Mton. Dat betekent dat er nog een reductieopgave van 4,5 Mton resteert om het huidige indicatieve doel te bereiken. Hiervoor zijn diverse beleidsmaatregelen in voorbereiding, het zogenaamde geagendeerde beleid. In het kader van IBO Klimaat is op basis van gegevens van PBL en het kennisconsortium een inschatting gemaakt van het reductiepotentieel. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel.

TABEL 1: Inschatting CO_2-reducties van geagendeerd beleid op 1 mei 2022)

Geagendeerde beleidsmaatregel (peildatum 1 mei 2022)	Inschatting CO_2-reductie IBO Klimaat	Toelichting
Afschaffen BPM-vrijstelling bestelauto's	0,5	Geen opmerkingen. Maatregel is inmiddels vastgesteld in het Belastingplan 2023.
Verhoging onbelaste reiskostenvergoeding	-0,1	Geen opmerkingen.
Routekaart en convenant schoon en emissieloos bouwen (SEB)	0,3	Kan mogelijk iets hoger uitvallen, afhankelijk van de hoeveelheid publieke opdrachtgevers die zich aansluiten bij het convenant.
Invoeren betalen naar gebruik per 2030	1,7	Voor IBO Klimaat is gerekend met basispad KEV2021. Omdat in basispad 2022 een hogere ingroei elektrische auto's zit en afschaffing BPM bestelauto's als aparte maatregel is opgenomen, zal de CO_2-reductie van BNG lager uitvallen.
Uitbreiden jaarverplichting hernieuwbare energie binnenvaart	0,3	Op 1 juli 2022 is gemeld aan de Kamer dat wordt afgezien van invoering per 1 januari 2023. Is afhankelijk medewerking België en Duitsland
Extra middelen CA vergroenen personenvervoer en reisgedrag	0	Het plan is nu verder uitgewerkt, waardoor een reductie realistisch is. Uitgangspunt is de reductie uit het coalitieakkoord van 0,3 tot 0,5 Mton. Middelen moeten nog worden overgeboekt naar Hst XII
Effect Fit For 55*	0,5	Onduidelijk hoe RED III hierin is meegenomen.
TOTAAL	**3,2**	

* In tabel 100 van Annex 4 IBO Klimaat (onderzoeksrapport kennisconsortium) is een overzicht gegeven van de maatregelen die onderdeel uitmaken van FF55. Het gaat daarbij voor nationale emissies o.a. om invoering ETSII, ESR, REDIII, EED en CO_2-emissiestandaarden voor personen- en bestelauto's.

Vanuit IBO Klimaat wordt de inschatting gemaakt dat na vaststelling van het geagendeerde beleid de restemissie in 2030 ongeveer 25 Mton bedraagt. Dit is gebaseerd op de verwachting van PBL in de KEV2022 rekening houdende met het vastgesteld en voorgenomen beleid (restemissie 28,2 Mton in 2030) en de potentieelinschatting van geagendeerde maatregelen in bovenstaande tabel (3,2 Mton).

Kenmerkend voor geagendeerd beleid is dat er veel onzekerheden zijn. Daarom wordt in deze notitie uitgegaan van het basispad KEV2022 voor het reeds afgesproken geagendeerde beleid dat de komende tijd nader wordt ingevuld en het nieuwe aanvullende klimaatbeleid waarover in het voorjaar een besluit wordt genomen.

2. Narratief

Zonder goede bereikbaarheid zijn mensen letterlijk en figuurlijk nergens. Tegelijkertijd lopen we met onze infrastructuur tegen grenzen aan. Met de groei van de bevolking en de economie, groeit ook de behoefte aan mobiliteit. En waar we goede bereikbaarheid willen en een schone en gezonde omgeving om in te leven moeten we heldere keuzes maken.

De opwarming van de aarde vraagt om een ambitieus klimaatbeleid. Dit vereist dat we mobiliteitsgedrag moeten aanpassen en bewustere keuzes maken hoe we ons duurzamer gaan verplaatsen over de weg, het water en via de lucht, met als stip aan de horizon een klimaatneutrale mobiliteitssector in 2050. Dat betekent dat we tijdig moeten investeren in emissievrije vervoerstechnieken. Want de meeste verplaatsingen van personen en goederen binnen Nederland zullen naar verwachting ook in de toekomst plaatsvinden met de personen-, bestel- en vrachtauto.

Personenauto's hebben een steeds langere levensduur. De gemiddelde leeftijd loopt op richting 20 jaar. Daarom belangrijk om vroegtijdig te investeren, aangezien het anders straks niet rendabel om in 2050 klimaatneutraal te zijn doordat fossiele voertuigen nog niet afgeschreven zijn. Ook komt de opschaling dan te laat opgang, waardoor klimaatneutraal in 2050 simpelweg niet meer haalbaar is. Daarom is het noodzakelijk om vroegtijdig te investeren in verduurzaming.

Om die reden ligt de focus bij het behalen van doelen in 2030 op het sneller verduurzamen van de voertuigvloot in Nederland. Dit sluit aan bij de ambitie naar 2050. Het is belangrijk dat de laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen en de tankinfrastructuur voor waterstofvoertuigen op orde is. Daar waar we nog onvoldoende tempo kunnen maken met de ingroei van emissievrije voertuigen is de inzet van biobrandstoffen een goed alternatief tijdens de transitiefase.

Zee- en luchtvaart:
Ondanks dat de zee- en luchtvaart internationale sectoren zijn en niet meetellen voor het nationale emissiedoel is het wel van belang dat ook verduurzaming in deze sectoren niet wordt vergeten. De uitstoot van Nederlands gevlagde zeeschepen bedraagt naar schatting ca. 6,8 Mton per jaar. De uitstoot van de vanuit Nederland vertrekkende vliegtuigen was pre-corona in 2019 circa 12 Mton, als gevolg van de corona pandemie is dit in 2021 gedaald tot 7,3 Mton, maar stijgt snel weer richting het oude niveau. In deze sectoren ligt dus nog een grote reductieopgave om in te vullen en kunnen investeringen in omvangrijke CO_2-reductie resulteren.

Waar rekening gehouden mee dient te worden is dat schepen en vliegtuigen een lange levensduur hebben. Indien verduurzaming wordt uitgesteld is het straks niet rendabel om de doelen van 2050 te halen doordat fossiele schepen en luchtvaartuigen nog niet afgeschreven zijn. Ook komt de opschaling dan te laat op gang, waardoor klimaatneutraal in 2050 in de zeevaart en 50% reductie in de luchtvaart simpelweg niet meer haalbaar is. Daarom is het noodzakelijk om vroegtijdig te investeren in verduurzaming.

In de zeevaart zijn de afspraken over Europese normering en beprijzing zo goed als rond, en worden in de zomer van 2023 afspraken gemaakt over mondiale normering en beprijzing. Op basis

van de Europese afspraken, aangevuld met de nog komende mondiale afspraken, zullen marktinvesteringen naar verwachting na 2030 zelfstandig op gang kunnen gaan komen.[1] Op dit moment is dat nog niet het geval: er is een onrendabele top van ca. 40%. Zonder publieke steun zullen marktinvesteringen daardoor in de komende jaren uitblijven. Er wordt daarom via het Klimaatfonds ingezet op stimulering om de verduurzaming verder aan te jagen.

Op het gebied van duurzame brandstoffen heeft Nederland zich voor de luchtvaart tot doel gesteld om 14% bij te mengen in 2030 naar 100% in 2050. Als gevolg van ReFuelEU geldt er straks op EU-niveau een bijmengverplichting van 6% in 2030. De EU staat een hogere bijmengverplichting op nationaal niveau niet toe. Om het nationale 14%-doel alsnog te bereiken zijn dus stimuleringsmaatregelen nodig uit het IBO en Klimaatfonds. Daarbij geldt dat de inzet van duurzame brandstoffen op de korte termijn (in ieder geval tot 2035) de enige maatregel om de CO_2-uitstoot substantieel binnen de luchtvaartsector zelf te reduceren. Op de middellange tot lange termijn is technologische innovatie noodzakelijk voor het verder realiseren van CO_2-reductie. Op dit moment ligt er een belangrijke maatregel voor proeftuinen op luchthavens, waarmee met weinig middelen eerste stappen kunnen worden gezet.

3. Potentiële aanvullende maatregelen mobiliteitssector

Het narratief ligt aan de basis van het pakket aanvullend klimaatbeleid in de mobiliteitssector. Daarbij is rekening gehouden met de voorlopige inschatting van draagvlak en haalbaarheid van de verschillende maatregelen uit het centrale pakket van IBO Klimaat. Die maatregelen (met name op het gebied van beprijzen) leggen een zware extra lastverzwaring bij burger en bedrijfsleven. Stapeling van maatregelen leidt tot flink hogere lasten voor burgers en bedrijven met een serieus risico voor zowel de bereikbaarheid als concurrentiepositie, omdat de prijs van mobiliteit sterk toeneemt. Extra risico is het effect op de meest kwetsbare groepen (vervoersongelijkheid). Vanuit het perspectief van de kwetsbare groepen is beprijzen minder aantrekkelijk en kan op minder draagvlak rekenen dan een combinatie van normeren en stimuleren. Daarom kan het IBO-advies niet één-op-één worden overgenomen en wordt waar mogelijk vooral gekozen voor de combinatie van normeren en stimuleren. In de volgende tabel is een overzicht van de maatregelen en financiële gevolgen weergegeven.

Op basis van dit overzicht is er perspectief om in 2030 tot een lagere maximale restemissie te komen dan de huidige indicatieve restemissie van 23,7 Mton. Hieraan hangt wel een fors prijskaartje voor de rijksbegroting om dit te realiseren. Echter een indicatieve restemissie van 19,4 Mton lijkt (vooralsnog) te hoog gegrepen. Uiteindelijk zal een doorrekening van PBL uit moeten uitwijzen welke indicatieve restemissie realistisch is wanneer alle maatregelen uit de tabel zijn ingevoerd.

[1] Randvoorwaarde is een ketenbrede aanpak, waarbij ook verladers een aandeel van de kosten op zich nemen.

4. Overzicht geagendeerde en VOORSTEL aanvullende maatregelen mobiliteitssector

TABEL 2: Voorstel aanvullende maatregelen in de mobiliteitssector in combinatie met reeds geagendeerd beleid.

	THEMA	MAATREGEL *(In cursief en rood weergegeven het reeds geagendeerde beleid op peildatum 1 MEI 2022)*	CO_2-REDUCTIE	GEVOLGEN BEGROTING T/M 2030 [IN MLN. €]		
				UITGAVEN HST. XII	INKOMSTEN	DERVING
NATIONALE EMISSIES	Personen-vervoer + BNG **Ca. 3,4 Mton**	*Invoeren betalen naar gebruik per 2030*	1,1 - 1,7*	n.v.t.		
		Verhogen onbelaste reiskostenvergoeding per 2024	-0,1	n.v.t.		
		Vergroenen personenvervoer en reisgedrag	0,3 – 0,5	(nog € 265 mln overboeken hst XII)		
		Versnellen ingroei emissievrije personenauto's:	Ca. 1,7			
		a. Aanscherpen CO2-reductiedoel voor werkgebonden personenmobiliteit van 1 naar 1,5 Mton		0		Ca. 6.500
		b. Invoeren verbod nieuwe fossiele zakelijke auto per 2025		0		
		c. Indexeren MRB door invoeren gewichtscorrectie voor elektrische voertuigen		0		Ca. 1.500
		d. Lagere zakelijke bijtelling voor kleine elektrische auto's (segmenten A en B)		0		Ca. 750
		e. Voortzetten Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulier van 2025 tot 2030		1.000		In boven-staande posten
		Laadinfrastructuur voor wegvervoer (onderdeel personen)	Rand-voorwaarde	341	0	0
		Stopcontact op land	Rand-voorwaarde	450	0	0
	Goederen-vervoer + VWH **Ca. 2,2 Mton**	*Afschaffen BPM-vrijstelling voor bestelauto's per 1 januari 2025*	0,5	n.v.t.		
		Afspraken transportsector over meten en verbeteren CO_2-prestatie en op termijn invoeren CO_2-normering	0,9	0	0	0
		Invoeren CO_2-grondslag in VWH met korting van 75% voor emissievrije vrachtwagens		0	0	0
		Aanscherpen Europese emissienorm voor vrachtwagens en bussen		0	0	0
		Voorfinanciering terugsluis VWH (2024 en 2025 (€ 170 mln.) [lenen uit MF]		Lenen MF	0	0
		Waterstof in wegvervoer (Heavy Duty) en waterstoftankstations		232	0	0
		Laadinfrastructuur voor wegverkeer (onderdeel logistiek)	Rand-voorwaarde	150	0	0
		Uitbreiden jaarverplichting hernieuwbare energie binnenvaart	0,3 - 0,6	0	0	0
		Sturen op uitstoot via emissielabel binnenvaart (label B)		PM	0	0
		Waterstof in binnenvaart		167	0	0

		Routekaart en convenant schoon en emissieloos bouwen (SEB)	0,3	n.v.t.		
		Laadinfrastructuur voor de bouw	Rand-voorwaarde	334		
	Hernieuwbare energie **2,5 Mton**	*Effect fit for 55*	2,5	PM Uitvoering**	0	0
		Europese verhoging jaarverplichting hernieuwbare energiedragers (RED III)			0	0
		Ophogen jaarverplichting met X PJ in het wegvervoer tot beoogde extra CO_2-reductie van 2,5 Mton CO_2 in 2030			0	0
	Overig **0,3 Mton**	Aanscherpen normen voor duurzaam inkopen van voertuigen door overheden	0,3	PM Uitvoering overheden	0	0
		Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones voor alle voertuigcategorieën vanaf 2030		10	0	0
		Versterken regionaal beleid met opstellen Regionale Milieuprogramma's (RMP)		100	0	0
	TOTALE REDUCTIE TEN OPZICHTE VAN KEV 2022 (28,2 Mton in 2030)		**PM**	**2.792 + PM**	**0**	
INTER-NATIONAAL	Luchtvaart	Laadinfra luchtvaart (proeftuinen)	0,1	20	0	0
		Stimulering duurzame biobrandstoffen (voor hogere afname) (IBO)	1,7	412		
		Duurzame brandstoffen luchtvaart (gericht op productie)		600	0	0
	Zeevaart	Duurzame (aandrijf-)technieken zeevaart	1,2	360	0	0
		Walstroom	0,4	300	0	0
	TOTAAL INTERNATIONALE ZEE- EN LUCHTVAART		**3,4**	**1.692**	**0**	**0**

* Uitgaande van gewichtscorrectie voor elektrische voertuigen in de MRB in de periode 2026-2030.
** Het betreft hier de uitvoeringskosten uit FF55-pakket voor ETS-BRT, ETS-luchtvaart, ETS-zeevaart, ReFuel Aviation, FuelEU Maritime, RED en AFIR. Een deel van de kosten worden gedragen van de beleidsbegroting van EZK en de kosten voor de uitrol van alternatieve laad- en tankinfrastructuur zijn als aparte claim ingediend in het Klimaatfonds en opgenomen in bovenstaande tabel.

VERTROUWELIJK

5. Handelingsperspectief aanvullende maatregelen bij tegenvallers

Bij de uitwerking van de maatregelen uit het pakket kunnen we geconfronteerd worden met tegenvallers, waardoor de beoogde CO_2-reductie niet wordt behaald. Een voorbeeld hiervan kan zijn wanneer de Europese Commissie niet instemt met het invoeren van een nationaal verbod op fossiele zakelijke auto's. Of wanneer bij de Kamerbehandeling van het voorstel een andere uitkomst is. Ook kunnen exogene factoren van invloed zijn. Denk aan de plotselinge verhoging van energieprijzen of leveringsproblemen van nieuwe voertuigen door chiptekort. Daarom wordt hier een eerste doorkijk gegeven van mogelijke terugvalopties naar de toekomst. Van de meeste terugvalopties zijn de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting beperkt. Uiteraard kunnen in de toekomst ook nieuwe inzichten of ideeën zich aandienen.

Terugvaloptie fase 1 (2025):

- Indien het verbod op een fossiele zakelijke auto vanaf 2025 juridisch niet haalbaar is, kan worden overwogen om de BPM op fossiele auto's te verhogen, korting op bijtelling zakelijke rijders voor elektrische auto's of de kostenaftrek van zakelijke auto's te beperken.

Terugvaloptie fase 2 (2027)

- Wanneer in de logistieke sector onvoldoende vooruitgang wordt geboekt, kan besloten worden om het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing per 2030 uit te breiden naar alle wegen, waarbij extra opbrengsten terecht komen op de beleidsbegroting hst. XII voor terugsluis naar de sector.
- Indien de CO_2-reductie achterblijft bij de verwachtingen, dan kan de jaarverplichting hernieuwbare energiedragers in wegtransport (nationale emissies) worden verhoogd.
- Indien de reductie van CO_2-emissies in het personenvervoer minder sterk afneemt dan verwacht, kan onderzocht worden of Betalen naar gebruik eerder ingevoerd kan worden of de tarieven verder kunnen worden gedifferentieerd.
- Een andere optie om CO_2-reducties de onbelaste reiskostenvergoeding te wijzigen. Daarbij kan gedacht worden aan: (1) het verlagen van de vergoeding per kilometer of (2) de hoogte van de vergoeding niet wijzigen maar wel een 'cap' zetten op een bepaalde maximale afstand (bijv. vergoeden tot max 30 km).
- Indien de CO_2-reductie in de logistieke sector achterblijft, zou de opt-in voor brandstoffen in ETS2 overwogen kunnen worden. Daarmee komen ook brandstoffen die voor mobiele machines of binnenvaart worden ingezet onder ETS. Hiervoor zal te zijner tijd nog wel een nadere impactanalyse uitgevoerd moeten worden.

Overigens wordt het emissieplafond ESR op dit moment niet ondersteund en niet gezien als terugvaloptie. Er kleven nog te veel onduidelijkheden aan dit voorstel en er is op dit moment geen instrumentarium om automobilisten te compenseren voor extreme prijsstijgingen.

VERTROUWELIJK

6. Toelichting invulling en maatvoering aanvullende maatregelen

Personenauto's en mobiliteitsgedrag

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Bijtelling + cap EV	**17% 30.000**	**17% 25.000**	**18% 25.000**	**19% 20.000**	**20% 20.000**	**22% n.v.t.**
Normering zakelijk nieuwverkopen Grens bedrijfsgrootte (# wn-ers)*	**75% >0 wn-ers***	**100% >0 wn-ers***	**100% >0 wn-ers***	**100% >0 wn-ers***	**100% >0 wn-ers***	**100% >0 wn-ers***
MRB tarief EV Gewichtscorrectie EV MRB tov benzine tarief**	**25% 43%**	**45% 77%**	**60% (=100%-400 kg) 100%**	**60% (=100%-400 kg) 100%**	**60% (=100%-400 kg) 100%**	**60% (=100%-400 kg) 100%**
Aanschafsubsidie + cap nieuwe EV particulieren	**2.500 45.000**	**2.250 45.000**	**2.000 45.000**	**1.750 45.000**	**1.500 45.000**	**n.v.t.**
Aanschafsubsidie + cap (o.b.v. nieuwprijs) tweedehands EV particulieren	**2.000 45.000**	**1.750 nvt**	**1.500 nvt**	**1.250 nvt**	**1.000 nvt**	**n.v.t.**

** Gewogen gemiddelde gewichtsverschil is circa 500 kg rond 2030. Gecorrigeerd voor verschillen in segmentverdeling (paarsgewijze vergelijking per segment) is het gewichtsverschil gemiddeld circa 400 kg. Een 100%-tarief voor EV betekent ongeveer 170% t.o.v. van benzine vanwege het meergewicht. Een gelijke MRB belastingdruk voor EV en benzine betekent circa 40% tariefkorting of 400 kg correctie.

Extra ambitie Besluit CO_2-reductie werkgebonden personenmobiliteit

Op 1 januari 2024 zal het Besluit van kracht moeten worden dat conform de afspraken in het Klimaatakkoord in 2030 moet leiden tot een reductie van de CO_2 uitstoot in werkgebonden personenmobiliteit met 1 Mton. Bij het afronden van de voorhangprocedure in de Tweede Kamer is in december 2022 de motie Van Ginneken door een grote meerderheid aangenomen. De motie verzoekt om voor dit besluit tot een hogere ambitie te komen. Daarbij heeft Van Ginneken zelf een ophoging tot 1,5 Mton genoemd. Een verhoging tot 1,5 Mton is voor werkgevers haalbaar. De hogere ambitie zal door werkgevers deels worden ingevuld met maatregelen die onderdeel uitmaken van dit pakket, zoals de normering van de auto van de zaak. Werkgevers zijn daar geheel vrij in. Het Besluit maakt het doel afdwingbaar door de mogelijkheid om een norm voor individuele werkgevers (met 100 of meer werknemers) te introduceren. Dat werkt als stok achter de deur en maakt het behalen van het reductiedoel afdwingbaar.

Hernieuwbare energiedragers

De impact van de ophoging van hernieuwbare brandstoffen op de brandstofprijzen is sterk afhankelijk van vroege opschaling van productie, ETS en ETD ontwikkelingen. Met een ambitieuze doelstelling zullen er meer investeringen in productiefaciliteiten gedaan worden waardoor de prijs aan de pomp gedrukt zal worden.

Met het voorstel om 2,5 Mton additioneel in wegtransport te realiseren met hernieuwbare energiedragers wordt in het fiche een ophoging van 10ct-19ct per liter verwacht (14ct-28ct voor 3,7 Mton CO_2 reductie). Hierbij is gerekend met een HBE prijs van 40-80€ per GJ/HBE. Hierbij moet aangemerkt worden dat de huidige HBE prijs €11 is en een HBE prijs van €40 als hoog geacht wordt. Het is dus realistischer om aan te nemen dat de benzine/diesel prijs met maximaal 10ct per liter stijgt richting 2030. Daarnaast is de verwachting dat hernieuwbare brandstoffen via de Energie Tax Directive (ETD) lager belast zullen worden dan fossiele brandstoffen. Hierdoor wordt de financiële impact van extra hernieuwbare brandstoffen gedrukt. Ook de ETS-2 zal een impact hebben op de bandstoffenprijzen. De verwachtte ophoging van het ETS op fossiele brandstofprijzen is 12ct-14ct per liter. Deze ophoging zal niet voor hernieuwbare brandstoffen gelden.

Afhankelijk van de implementatie komt er nog een ophoging voor de REDIII bij. De REDIII-verplichting wordt voor alle sectoren geïmplementeerd. Het is sterk afhankelijk van de implementatie waar de exacte verplichting en de bijhorende kosten komen te vallen. Indien de kosten volledig bij wegtransport komen te liggen kan er nog 25ct bij komen. Het is echter aannemelijker dat de luchtvaart, binnenvaart en de zeevaart ook gaan bijdragen aan deze verplichting waardoor de prijsstijging aan de pomp niet zo hoog zal zijn.

Internationale zeevaart

Door inzet van middelen vanuit het klimaatfonds kan de fase tot 2030 overbrugd worden middels investering in verduurzaming van in totaal 160 NL gevlagde zeeschepen. Cumulatief levert dit tot 2030 1,2 Mton CO_2 besparing op, na 2030 loopt deze besparing zeer sterk verder op tot cumulatief 12,85 Mton CO_2 tot 2050.

VERTROUWELIJK

Overzicht dekkingsopties mobiliteitsdomein (lastenkant)

In onderstaande tabellen zijn mogelijke dekkingsopties binnen het mobiliteitsdomein aan de lastenkant opgenomen. De eerste tabel bevat maatregelopties die onderdeel zijn van het IBO-pakket, maar niet door IenW worden voorgesteld. Met name de bpm-verhoging kent naast een budgettaire opbrengst ook een belangrijk CO2 reductie-effect. De tweede tabel bevat een groslijst met mogelijke aanvullende dekkingsopties. De maatvoering is nadrukkelijk illustratief en kan worden aangepast. Naast dekkingsopties binnen het mobiliteitsdomein, kan ook breder binnen het klimaatdomein worden gekeken voor dekking aan de lastenkant.

Maatregelen uit IBO-pakket – geen onderdeel van voorstel IenW									
Maatregel	**CO2-reductie (2030)**	**Budgettaire opbrengst (in mln. euro)**							
		2024	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Cum.**
BPM fossiele personenauto's verdubbelen (gemiddeld naar oude niveau van 2010) *	1 Mton	-	396	364	58	-81	-251	-426	60
Verlaagd mrb-tarief voor bestelauto ondernemers afschaffen bij invoering BNG	0,2 Mton	-	-	-	-	-	-	1200	1200
Verhoging tarief vrachtwagenheffing (taakstellend bedrag: combi uitbreiding aantal wegen en verhoging tarief)	0,4 Mton	-	-	-	-	750	750	750	2250
Verhogen vliegbelasting variant B (€26,43 < 2500 km; €52,8 <6000 km; €79,29> 6000 km)	0,7 Mton (mondiaal)	220	222	224	226	228	230	232	1582
* Verdubbeling van de bpm geeft een budgettaire opbrengst, maar versnelt ook de EV-ingroei. Dit leidt tot o.a. derving van de brandstofaccijnzen, waardoor de totale budgettaire reeks richting 2030 negatief wordt. De opbrengst in 2025/2026 valt naar verwachting nog wat lager uit, doordat nog geen rekening is gehouden met anticipatie-effecten in 2024. Deze cijfers zijn alleen van toepassing wanneer de maatregel in isolatie wordt genomen. Het reductie-effect kent een belangrijke overlap met de normering van het zakelijk wagenpark (en vice versa).									

Groslijst – aanvullende dekkingsopties binnen mobiliteitsdomein (lastenkant) *								
Maatregel	**Budgettaire opbrengst (in mln. euro)**							
	2024	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Cum.**
Brandstofaccijnzen diesel en benzine met 5 cent verhogen	486	486	486	486	486	486	486	3402
Rijksdeel motorrijtuigenbelasting generiek met 10% verhogen	450	450	450	450	450	450	450	3150
Rijksdeel motorrijtuigenbelasting progressiever maken boven de 900 kg (basistarief boven 900 kg stijgt met circa 28%)	500	500	500	500	500	500	500	3500
Beëindigen kwarttarief motorrijtuigenbelasting voor kampeerauto's **	-	-	99	99	99	99	99	495
Beëindigen vrijstelling motorrijtuigenbelasting voor taxi's **	-	-	50	50	50	50	50	250
Verlaagd tarief bestelauto ondernemers in motorrijtuigenbelasting met circa 20% verhogen	100	100	100	100	100	100	100	700
Vliegbelasting verhogen met €18 per vertrekkende passagier (zelfde maatvoering als verhoging CA)	365	375	386	396	407	417	428	2774
Vliegbelasting verhogen met €55 per vertrekkende passagier	989	1017	1046	1074	1103	1131	1160	7520
Vliegbelasting verhogen en differentiëren naar afstand (€26,43 < 2500 km; €75 <6000 km; €150> 6000 km)	266	269	272	275	278	280	283	1923
Gewichtsgrens vliegbelasting verlagen (groter deel privévliegtuigen onder heffing laten vallen)	2	2	2	2	2	2	2	14
Transferpassagiers onder grondslag vliegbelasting brengen	326	331	336	341	347	352	357	2390
Vrachtvliegtuigen onder grondslag vliegbelasting brengen met een tarief van € 4,30 of € 2,15 per ton van het maximale startgewicht van het vliegtuig, afhankelijk van de geluidsklasse van het toestel.	10	10	10	10	10	10	10	70
Verhoging tarief vrachtwagenheffing naar 30ct per km	-	-	-	-	750	750	750	2250
Uitbreiding vrachtwagenheffing naar alle wegen	-	-	-	-	750	750	750	2250
Onbelaste reiskostenvergoeding geheel afschaffen	1806	1806	1806	1806	1806	1806	1806	12.642
* Maatvoering is ter illustratie en kan worden aangepast. ** De exacte mogelijke invoeringstermijn moet nog nader worden bekeken.								

Agenda

Bewindspersonenoverleg Mobiliteit 28 maart 2023

Aanleiding
Ter voorbereiding van de Voorjaarsbesluitvorming 2023 voert de minister voor Klimaat en Energie met de vakdepartementen gesprekken om tot een aanvullend klimaatpakket te komen om te kunnen voldoen aan de reductieopgave van 55% in 2030.

Het vorige overleg vond plaats op 15 maart 2023. Dit overleg diende als een eerste aanzet voor het bespreken van de maatregelen voor de mobiliteit. Het gespreksverslag is bijgevoegd als bijlage. Het huidige overleg is hierop een vervolg. Naast de minister voor Klimaat en Energie als initiatiefnemer voor dit overleg, zijn de minister van IenW, de staatssecretaris van IenW en de staatssecretaris van Financiën aanwezig.

Het gesprek wordt per thema gevoerd aan de hand van de uitgebreide tabel in de toelichting bij deze agenda.

In **bijlage 1** ontvangt u een uitgebreide toelichting bij aanvullende opties van aanvullende klimaatmaatregelen in de mobiliteit.

In bijlage 2 ontvangt u mogelijke dekkingsopties voor binnen het mobiliteitsdomein.

In bijlage 3 ontvangt u het verslag van het vorige BWO Mobiliteit van 15 maart.

Bespreekpunten

1. Wat zijn de algemene uitgangspunten van het mobiliteitspakket

- Welke soort afspraken verwachten we te maken: hebben die betrekking op commitment op het treffen van maatregelen in de mobiliteitssector? Of is het beeld dat in navolging van het advies van IBO Klimaat afspraken moeten worden gemaakt over een aangescherpt indicatief restemissiedoel in 2030.
- In IBO Klimaat wordt gesproken over overkoepelende instrumenten zoals invoering van een ESR-plafond en een opt-in in ETS2 voor brandstoffen binnenvaart en mobiele machines. Hoe kijken we hier tegenaan.

- Oplossen congestie op het elektriciteitsnet is een belangrijke randvoorwaarde om de huidige ingroei van elektrische te accommoderen. Welke afspraken kunnen we hierover maken?

2. Pakket personenvervoer + BNG

- Belangrijkste vraagstuk is hoe om te gaan met grondslagerosie als gevolg door de snellere ingroei van elektrische personenauto's en welke dekkingsopties binnen het mobiliteitsdomein zijn mogelijk.
- Hoe wordt aangekeken tegen het pakket voor de verduurzaming van het pakket gericht op personenvervoer en de balans tussen normering/beprijzing en subsidies?Het beleidspakket leidt tot een significante derving aan de inkomstenkant, met name als gevolg van snellere ingroei van elektrische personenauto's (grondslagerosie). Hoe wordt aangekeken tegen de verschillende dekkingsopties binnen het mobiliteitsdomein?
- Betalen naar gebruik wordt niet inhoudelijk besproken, aangezien hiervoor in andere BWO's afspraken zijn en worden gemaakt.

3. Pakket goederenvervoer + VWH

Bij dit onderdeel speelt geen financieringsvraagstuk, maar gaat het vooral om de politieke weging van de maatregelen en de toekenning van middelen uit het Klimaatfonds.

- Hoe wordt aangekeken tegen het pakket voor de verduurzaming van de het pakket gericht op goederenverover en de balans tussen normering/beprijzing en subsidies?
- Hoe wordt aangekeken tegen het pakket goederenvervoer over de weg en de verschillende voorstellen uit het Klimaatfonds gericht op laadinfrastructuur en waterstof in wegvervoer?
- Hoe wordt aangekeken tegen het pakket voor de verduurzaming van de binnenvaart en voorstel uit het Klimaatfonds gericht op waterstof in de binnenvaart?

4. Pakket verduurzamen lucht- en zeevaart

- Hoe wordt aangekeken tegen het pakket voor de verduurzaming van lucht- en scheepvaart en de balans tussen normering/beprijzing en subsidies?
  Onderstaande subsidies zijn onderdeel van het voorstel van IenW:
  - Voor de luchtvaart is afgesproken dat de inzet van duurzame vliegtuigbrandstoffen wordt verhoogd van 6% (EU verplichting) naar 14%. Hoe kijken we aan tegen de financiering hiervan (€ 410 mln)? Aan welke dekkingsopties kan worden gedacht?
  - De Europese verplichting in de luchtvaart biedt kansen voor de Nederlandse brandstoffenindustrie. Hiervoor dienen nieuwe productietechnologieën te worden ontwikkeld. Dit kan het Nederlandse verdienvermogen versterken. Hoe kijken we aan tegen deze kansen en de investeringsbehoefte van € 600 mln. en de financiering vanuit het Klimaatfonds?
  - Hoe wordt aangekeken tegen walstroom voor de zeescheepvaart? Welke mogelijkheden zijn er om dit te financieren? Hoe wordt aangekeken tegen de ontwikkeling van duurzame aandrijftechnieken in de zeevaart?

5. Pakket duurzame energiedragers

- In IBO Klimaat wordt voorgesteld om in 2030 50 PJ extra aan biobrandstoffen in het wegvervoer in te zetten door verhoging van de jaarverplichting hernieuwbare energiedragers. Dat is meer dan een verdubbeling dan de 40 PJ die door PBL in de KEV2022 wordt geraamd. In het vorige BWO is verzocht om enkele maatvoeringsopties uit te werken. Die zijn toegevoegd in het overzicht in bijlage 1.
- Hoe wordt aangekeken tegen de verschillende maatvoeringen? Welke vragen leven er ten aanzien van de beschikbaarheid van biogrondstoffen? Onder welke voorwaarden is extra inzet van biobrandstoffen in het wegverkeer bespreekbaar?

6. Wat verder ter tafel komt en vervolgafspraken

Intern gebruik
2070586
412
00077

Agenda

Bewindspersonenoverleg Mobiliteit 28 maart 2023

Overzicht maatregelen IBO-Klimaat en Klimaatfonds

Legenda:

- IBO, waarbij de ~~rood doorgestreepte~~ maatregelen als niet haalbaar worden geacht,
- KF, de claims uit het Klimaatfonds met groen > 50% gehonoreerd en oranje < 50% gehonoreerd
- NIEUW, aanvullende opties klimaatmaatregelen vanuit het ministerie van IenW
- De aanvullende opties voor financiële dekking binnen het mobiliteitsdomein van het ministerie van Financiën zijn hierin nog niet verwerkt.

Intern gebruik

THEMA	IBO / KF / NIEUW DEKKING	Maatregel	CO2-Reductie	Kosten Staat t/m 2030 (mln €)	Dekkingsopties
Personen + BNG	IBO	Invoeren verbod nieuwe fossiele zakelijke auto per 2025 (segmenten A t/m E)	1,7	~~-5086~~ Ca. -6.500	
		Gewichtscorrectie in motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's (tariefskorting 40%)			
		~~Bpm fossiele personenauto's verhogen naar gemiddeld het oude niveau 2010 (tarief verdubbelen t.o.v. nu)~~ (ANDERE DEKKINGSVARIANT UITWERKEN)			
	NIEUW	Aanscherpen CO2-reductiedoel voor werkgebonden mobiliteit van 1 Mton naar 1,5 Mton		0	
		Lagere bijtelling voor kleine elektrische auto's (segmenten A en B)		Ca. -750	
		Voortzetting subsidieregeling particulieren (SEPP).		-1000	
	KF	Laadinfra wegvervoer (incl. Logistiek) (491 mln)	Rand-voorwaarde	-315*	KF
		Stopcontact op land (450 mln.)	Rand-voorwaarde	0	KF
	IBO	Invoeren verplicht duurzaam inkopen voor (mede)overheden	0,1	-132	
		Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones alle modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2030	~~0,4~~ 0,2	-10	
	NIEUW	Versterken regionaal beleid met opstellen regionale beleidsprogramma's (RMP)		-100	
	IBO	~~Aanscherping Betalen naar Gebruik: Verlaagd tarief bestelauto ondernemers afschaffen, onderzoeken of BNG eerder kan worden ingevoerd (extra potentieel ten opzichte van pakket is 0,5 Mton)~~	~~0,2~~	~~+1200~~	
		Beperken onbelaste reiskostenvergoeding naar 12 ct/km	0,2		+6965
Goederen + VWH	IBO	Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer	~~0,8~~ 0,9	0	
	NIEUW	Invoeren CO2-grondslag in VWH met korting 75% voor emissievrije vrachtwagens		0	

		Aanscherpen Europese CO2- emissienormen voor vrachtauto's en bussen		0	
	KF	Laadinfra wegvoervoer (logistiek) (150 mln)	Rand-voorwaarde	Onderdeel laadinfra (zie boven)	KF
		Waterstof in wegvervoer (232 mln)	Rand-voorwaarde	0	KF / SDE raffinageroute / Shell scope 3
	IBO	~~Verhogen tarief Vrachtwagenheffing naar EUR 30 ct./km (prijspeil 2018) en uitbreiding naar alle wegen~~	~~0,4~~	~~+2250~~	
		Sturen op uitstoot via emissielabel binnenvaart (label B)	0,5		
	KF	Waterstof in binnenvaart (167 mln)		0	KF
		Laadinfra bouw (334 mln)	Rand-voorwaarde	-120	KF
Internationale zee- en luchtvaart	IBO	Stimulering airlines hogere bijmenging vliegtuigbrandstoffen om van 6% (EU verplichting) naar 14% (nationaal doel) te komen.	~~1,0~~ 1,7 (mondiaal effect)	-410	
		Ontwikkeling productietechnologieën duurzame vliegtuigbrandstoffen (inclusief synthetische brandstof submandaat EU-verplichting) en versterken nationaal verdienvermogen (600 mln.)		0	KF
		~~Verhogen vliegbelasting variant B (€26,43 < 2500 km; €52,8 <6000 km; €79,29> 6000 km)~~	~~0,7 (mondiaal effect)~~	~~+1582~~	
	KF	Laadinfra luchtvaart (20 mln.)	0,1	0	KF
	KF	Walstroom (300 mln)	-	-40	KF
		Duurzame (aandrijf)technieken zeevaart (360 mln.)	-	0	KF
Hernieuwbare energiedragers	IBO	Verhogen jaarverplichting brandstof met 50PJ additioneel voor wegverkeer	3,7	0	
	NIEUW	Vasthouden aan huidige inzet biobrandstoffen in het wegverkeer in 2030 conforme KEV2022, namelijk 40 PJ	0	0	
		25% hogere inzet biobrandstoffen (+10 PJ) in 2030 t.o.v. KEV2022 door verhoging jaarverplichting brandstof in het wegverkeer	0,7	0	

		50% hogere inzet biobrandstoffen (+20 PJ) in 2030 t.o.v. KEV2022 door verhoging jaarverplichting brandstof in het wegverkeer	1,5	0	
		Verdubbelen inzet biobrandstoffen (+40 PJ) in 2030 t.o.v. KEV2022 door verhoging jaarverplichting brandstof in het wegverkeer	3,0	0	
Sector overstijgend	IBO	~~Alle brandstoffen onder het EU ETS2 brengen (opt-in)~~			
		~~Invoeren ESR-plafond~~			

* kosten t/m 2025, stimulering vanaf 2026 wordt bezien in KF MJP 2025

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

Datum
30 maart 2023

Notanummer
2023-0000087954

nota

Derde beslisnota BP24

Aanleiding

Op dit moment wordt gewerkt aan de wetgeving voor het pakket Belastingplan 2024. In februari en maart heeft u daarvoor ook beslisnota's ontvangen. Hierbij ontvangt u de derde, waarin wij u graag een aantal keuzes voorleggen voor het uitwerken van de wetgeving. Zoals gebruikelijk worden deze maatregelen via een uitvoeringstoets nog op uitvoerbaarheid getoetst.

Beslispunten 1 wordt voorgelegd aan zowel stasFB als stasTD. Beslispunt 2 en 3 zijn voor stasFB.

Beslispunt 1 stasFB & stasTD: Hardheidsclausule invorderingswet

Gaat u akkoord met het invoeren van een hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990? Wij adviseren u om hiermee akkoord te gaan en de hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990 in te voeren per 1 januari 2024 en op te nemen in het (pakket) Belastingplan 2024.

17.04.23
Akkoord
Mee
P.S. Zie pagina 3.
[illegible]

Toelichting

- In de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft het kabinet de wens kenbaar gemaakt om een hardheidsclausule toe te voegen aan de Invorderingswet 1990.[1]
- Daarnaast heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin wordt gevraagd om wetgeving als regel te voorzien van een hardheidsclausule.[2] Voorts heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om alle wet- en regelgeving te voorzien van waarborgen, zoals een hardheidsclausule met het oog op het voorkomen van schrijnende individuele effecten van wet- en regelgeving.[3]
- In het regeerakkoord[4] is tevens de ambitie uitgesproken om hardheidsclausules op te nemen in de wet om voor de uitvoering ruimte te creëren om af te wijken van de wet als de gevolgen voor mensen onevenredig groot zijn.

[1] *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 4.
[2] *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 37. Zie ook meer recent *Kamerstukken II* 2020/21,35510, nr. 60.
[3] *Kamerstukken II* 2020/21, 28362, nr. 44.
[4] Regeerakkoord 2021-2025 - 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

- Bij brief van 24 maart jl. heeft u samen met Stas T&D de Tweede Kamer geïnformeerd over hardheidsclausules in fiscale wetgeving.[5] In deze brief heeft u aangegeven dat - ondanks de wettelijke ruimte en de mogelijkheid om van beleidsregels te kunnen afwijken - een hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990 een toevoeging is en een extra waarborg kan bieden. U heeft toegezegd te onderzoeken of de introductie van de hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990 al in een wetstraject kan meelopen, vooruitlopend op de toezegging dat deze wordt meegenomen in de heroverweging van de Wet Stroomlijnen.
- De Invorderingswet 1990 is van toepassing bij de invordering van rijksbelastingen. Voor de terugvordering van toeslagen geldt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir is met de 'Wet hardheidsaanpassing Awir' op 7 juni 2020 al voorzien van een hardheidsclausule welke derhalve geldt bij de toekenning en terugvordering van toeslagen.
- Het invoeren van een hardheidsclausule in de Invorderingswet 1990 is mogelijk per 1 januari 2024 onder voorbehoud van de uitkomsten uit de Uitvoeringstoets, waarin ook de budgettaire consequenties in kaart worden gebracht. De verwachting is dat er geringe budgettaire consequenties zijn.
- Wij adviseren u het invoeren van de hardheidsclausule in de IW 1990 te laten meelopen met het Belastingplan 2024.

Beslispunt 2 stasFB: Beperken naheffing buitenlandse kentekens motorrijtuigenbelasting

Gaat u akkoord met het beperken naheffing motorrijtuigenbelasting bij de houders van buitenlandse kentekens in het Belastingplan 2024 tot één jaar?

Toelichting

- In 2014 zijn aanscherpingen doorgevoerd met betrekking tot buitenlandse kentekens die ten onrechte geen motorrijtuigenbelasting (mrb) betalen.
- De aanscherpingen kunnen leiden tot naheffingen over een periode van vijf jaar, waarbij niet alleen evidente frauduleuze gevallen worden gevonden, maar ook gevallen die zich - ondanks voorlichting - niet bewust zijn van de in Nederland geldende verplichting om het buitenlands motorrijtuig in te schrijven in het Nederlands kentekenregister.
- Voorgesteld wordt om de regels op dit punt te versoepelen zodat schrijnende situaties beter kunnen worden vermeden. Concreet wordt voorgesteld om de periode van naheffing terug te brengen tot maximaal 1 jaar.
- In de tweede beslisnota BP 2024 is hetzelfde beslispunt voorgelegd en hebt u gevraagd of de versoepeling voor iedereen gaat gelden, of enkel voor schrijnende situaties. Het voorstel is om de periode waarover wordt nageheven voor alle buitenlandse kentekens terug te brengen tot één jaar en daarmee aansluiting te zoeken bij de termijn die geldt voor overige gevallen waarbij wordt geconstateerd dat ten onrechte zonder mrb te betalen gebruik wordt gemaakt van de weg.
- In de praktijk zien we arbeidsmigranten of grensarbeiders die zich niet bewust zijn van de verplichtingen of personen die een auto met buitenlands kenteken

[5] Kamerbrief over hardheidsclausules bij belastingen en invordering, nr. 2023-0000076587, Ministerie van Financiën, 24 maart 2023.

lenen om voor een wat langere tijd in Nederland op vakantie te gaan. In deze situatie wordt het voertuig bij een controle aan deze mensen toegerekend vanaf het moment dat ze in de basisregistratie personen zijn (of hadden moeten zijn) ingeschreven tot een periode van vijf jaar. De belastingplichtige kan tegenbewijs leveren en aantonen dat het voertuig pas op een later moment is verkregen. Een enkele verklaring daarvoor is echter onvoldoende, de uitvoeringspraktijk geeft aan dat weinig belastingplichtigen erin slagen om sluitend tegenbewijs te leveren (bijvoorbeeld de verklaring te staven met bewijzen) en dat hierdoor (veelal kwetsbare mensen) met hoge naheffingen worden geconfronteerd.

- Vanuit de uitvoering wordt aangegeven dat in de regel ruimhartig wordt omgegaan met de tegenbewijsregeling, maar dat de mogelijkheden wel beperkt zijn. Ook de toepassing van de hardheidsclausule levert niet duurzaam een oplossing, naheffingsaanslagen houden vaak stand in bezwaar en (hoger) beroep.

Beslispunt 3 stasFB: Vrijstelling in de algemene bestedingsbelasting voor kinderopvang op de BES-eilanden

Gaat u akkoord met het opnemen van een vrijstelling voor de algemene bestedingsbelasting in de Belastingwet BES om tegemoet te komen aan de lastigheden die de verstrekking van de subsidies met zich brengt, indien er voor zover hier budgettaire dekking binnen het pakket maatregelen voor de BES-eilanden wordt gevonden?

Toelichting

- Het ministerie van SZW heeft in de afgelopen periode subsidies verstrekt aan de geregistreerde kinderopvangorganisaties op de BES-eilanden.
- De kinderopvangorganisaties mogen om deel te nemen aan de tijdelijke subsidieregeling een gemaximeerde ouderbijdrage vragen. Ze ontvangen een subsidie die daarop is afgestemd. Ze ervaren de subsidie als te krap en mogen de ABB niet ten laste van de ouder brengen. Een vergoeding van 8% (en 6%) ABB over de ouderbijdrage is een verzwaring voor deze organisaties die ze er niet zonder meer bij kunnen hebben. Het risico is aanwezig dat er onrust onder de organisaties gaat ontstaan, ook omdat deze problematiek in Nederland nauwelijks speelt, omdat de kinderopvang van btw is vrijgesteld.
- Er zal binnen het pakket maatregelen voor de BES-eilanden budgettaire dekking gezocht moeten worden voor deze maatregel.

Informatiepunt 1: Uitzonderingen MRB en BPM

- Recent bent u akkoord gegaan met het versoberen dan wel beëindigen van een tiental maatregelen in de MRB en BPM naar aanleiding van de *evaluatie bijzondere regelingen autobelastingen.* Deze zullen – onder voorbehoud van voorjaarsbesluitvorming – opgenomen worden in het BP24.

Informatiepunt 2: Aanvullende wetgeving eerste schijven energiebelasting

- Recent heeft u aangegeven de nieuwe eerste schijven energiebelasting cf. de amendementen Grinwis c.s. te willen invoeren per 1 januari 2024 met de mogelijkheid om ook een tariefsverlaging door te voeren cf. de bedoeling van de indieners. De BD is begonnen met de benodigde werkzaamheden.

- Daarnaast is het noodzakelijk om in het BP24 nadere wetswijzigingen door te voeren om dit mogelijk te maken: (a) beperken van de kring van verzoekers die teruggaveverzoeken mogen indienen, (b) tijdelijk oprekken van de beslistermijn voor teruggaverzoeken tot twintig weken, en (c) wijziging in regeling van tarief voor gas voor een of meerdere woonhuizen op de aansluiting van een glastuinbouwbedrijf. Deze wijzigingen worden momenteel uitgewerkt.

Informatiepunt 3: Technische wijzigingen i.v.m. Wet excessief lenen

- In verband met de uitwerking van de amvb voor de Wet excessief lenen bij eigen vennootschap dienen er 1 of 2 technische wijzigingen plaats te vinden in de Wet IB 2001. U wordt hier spoedig nader over geïnformeerd.

Communicatie
N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

To: Persoonsgegevens
Cc:

Persoonsgegevens

From: Persoonsgegevens
Sent: Sat 4/1/2023 9:09:40 AM
Subject: Notitie BWO Klimaat a.s. dinsdag 4 april
Received: Sat 4/1/2023 9:09:43 AM

Notitie BWO 4 april.docx
V3 presentatie BWO 4 april - Contouren Voorjaarspakket Klimaat.pptx

Hoi Sigrid, Marnix,
A.s. dinsdag staat er een breed BWO gepland over klimaat om de tussenstand te bespreken. Woensdag is er vervolgens nog een gesprek met alleen MKE. Er wordt nog gezocht naar een moment van voorbespreking.
Door late aanlevering van stukken konden we de tas gisteren onmogelijk halen. De stukken komen maandag dus ook gewoon via de lijn, maar bij dezen ook alvast via de mail.
Groeten en hopelijk goed weekend.
Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Financiële en Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Voorbereiding BWO klimaatbesluitvorming

Datum
31 maart 2023

Notanummer

Bijlagen
geen

Aanleiding

Dinsdag 4 april bent u (SFIN) aanwezig bij het breder BWO over de klimaatbesluitvorming. Er wordt nog geprobeerd een voorbespreking in te plannen maandag (met u beiden en MKE). Hierbij ontvangt u de voorbereiding. Woensdag 5 april heeft u beiden een bespreking met alleen MKE. Daarvoor ontvangt u dinsdag een aparte uitgebreide voorbereiding, waarin we de uitkomsten van het BWO dinsdag mee zullen nemen.

Adviezen

- U kunt in het BWO aangeven dat het goed is dat er vooruitgang is geboekt, en dat de presentatie duidelijk maakt waar we staan.
- U kunt aangeven dat het overzicht ook duidelijk laat zien dat we er nog lang niet zijn met de maatregelen waarover overeenstemming lijkt te zijn (namelijk pas max 4 Mton). Er zal dus nog grote opgave liggen de komende weken om tot pakket te komen dat de doelen wel bereikt. Daarvoor is de aangeleverde lijst met normeringen en beprijzingen een goede basis.
- U kunt benadrukken dat tegenover de voorliggende lijst met normeringen en beprijzing, het Klimaatfonds staat. De besluitvorming over maatregelen daaruit hangt nadrukkelijk samen met de besluitvorming over de extra maatregelen om de doelen te halen.
    - Normerende/beprijzende maatregelen zijn in veel gevallen een voorwaarde om middelen uit het fonds toe te kennen. Zo wordt reductie geborgd en de gevolgen via subsidie verlicht.
- U kunt nogmaals aangeven dat het Klimaatpakket budgettair neutraal dient te zijn. Extra subsidies moeten worden gedekt, dit kan niet uit de SDE++- meevaller.
    - Wij adviseren - indien dit nodig is voor een politiek akkoord inclusief normeren/beprijzen - beperkt (minder dan 1 mld) extra middelen bovenop de eerder gehonoreerde voorstellen toe te kennen. Met 1 mld aan extra voorstellen resteert nog 8 mld van de oorspronkelijke 35 mld voor toekomstige besluitvorming. Het is belangrijk om ook in de toekomst nog ruimte te hebben als er tegenvallers zijn, nieuwe moeilijke maatregelen nodig zijn, en er naast het KF ook weinig andere budgettaire ruimte is (saldo onder min 3%). Als alle ideeën uit de BWOs worden overgenomen

resteert nog slechts 3 miljard van de 35 miljard, mogelijk nog minder als PM posten zijn ingevuld.

Kernpunten

- Er zijn twee agendapunten: het narratief en een presentatie met de contouren van het klimaatpakket.
- In het narratief wordt de noodzaak voor klimaatbeleid aangehaald en de kansen benadrukt voor brede welvaart. De concepttekst is in lijn met Coalitieakkoord: het doel is 55% en we richten ons op 60%. Er is specifieke aandacht voor rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid.
- MKE zal een presentatie geven over de contouren van het klimaatpakket. Op het moment van schrijven hebben wij de definitieve stukken nog niet ontvangen. Op basis een eerder directeurenoverleg is duidelijk dat de presentatie bestaat uit:
    - Een basispakket van maatregelen per sector, waarover al overeenstemming is. Dit telt nog maar op tot minder dan 3 Mton;
    - Aanvullende normerende en beprijzende maatregelen per sector waar nog geen overeenstemming over is. Deze worden in sommige gevallen gematcht met inzet van subsidies (o.a. ook door extra maatregelen uit Klimaatfonds dan nu positief zijn beoordeeld). De opzet voor het vervolg is om hieruit een pakket samen te stellen dat optelt tot de doelen;
    - Maatregelen die op dit moment geen onderdeel vormen van een eindpakket.
- Op verzoek van FIN wordt een slide toegevoegd die een totaaloverzicht geeft van de uitgaven uit het Klimaatfonds die door MKE zijn voorgesteld. In totaal komt dit neer op 10,1 miljard in het meerjarenprogramma van dit jaar en een reservering van 10 miljard voor het programma van volgend jaar. Dit zou betekenen dat er nog 9,2 mln. resteert voor de jaren tot en met 2030. Als alle ideeën uit de BWOs worden overgenomen resteert nog slechts 3 miljard van de 35 miljard.
- Het is belangrijk dat er voldoende middelen beschikbaar blijven om tegenvallers in de uitvoering op te kunnen vangen en om in de toekomst te kunnen bijsturen. Het instrument 'fonds' is bedoeld om langjarig over middelen te kunnen beschikken.

Overzicht per sector

Elektriciteit

- Belangrijkste bouwsteen volgens DG klimaat: bijmengverplichting waterstof
- Deze sector heeft een ambitieus pakket klaar staan op basis van het IBO. Dit is erop gericht in 2035 een CO2-neutrale elektriciteitsopwekking te realiseren.
- Er is nog geen duidelijke dekking voor de gevraagde subsidies. Ook de omvang is nog niet helder.
- Er wordt nog gekeken naar de opties om negatieve emissies te stimuleren (BECCS). Hier is veel nog over onduidelijk. Komende week is hierover contact met het PBL.

Industrie

- Belangrijkste bouwsteen volgens DG klimaat: ambitieus doel maatwerkaanpak.

- De meest substantiële maatregel waar overeenstemming over is, is het aanscherpen van de CO2-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties.
- Ons inziens zou een aanscherping van de CO2-heffing uiteindelijk onderdeel moeten zijn van het pakket.
- Wij adviseren voorzichtig te zijn met het inboeken van extra Mtonnen voor maatwerk, gezien de onzekere haalbaarheid (zo worden in de huidige gesprekken met bedrijven bedragen genoemd die niet in te passen zijn in de SDE of het perceel in het Klimaatfonds).
    - In de presentatie wordt aangegeven dat er overeenstemming is dat voor de reductie die wordt bereikt door maatwerk, dispensatierechten moeten worde ingeleverd. Het is cruciaal dat dit hard wordt geborgd, anders levert het geen additionele reductie op en zal PBL dit niet honoreren. Tegelijkertijd moet ook voorkomen worden dat de overheid aansprakelijk wordt gesteld voor niet nakomen eigen afspraken (b.v. wel rechten innemen maar niet de benodigde infrastructuur regelen).

Mobiliteit

- Belangrijkste bouwstenen volgens DG klimaat: normering zakelijke leasemarkt, fiscale maatregelen i.c.m. de benodigde subsidies.
- Er zijn nog geen extra normerende/beprijzende maatregelen waar overeenstemming over is.
- De normering van de zakelijke lease markt en het verhogen van de Bpm op fossiel auto's zouden o.i. altijd onderdeel moeten zijn van het pakket. Het verhogen van de jaarverplichting is nodig om voldoende reductie te halen. Extra middelen voor luchtvaart is o.i. allen te overwegen als ook de vliegbelasting wordt verhoogd.
- Het grootste probleem is het oplossen van de grondslagerosie als gevolg van het normeren van de zakelijke lease. Hierover lopen gesprekken. Er zijn voldoende opties beschikbaar, maar die zijn vooralsnog niet akkoord voor IenW.

Landbouw en landgebruik

- Belangrijkste bouwsteen volgens DG klimaat: instrumentering doelstelling CA NPLG en Landbouwakkoord
- Over de verduurzaming van de glastuinbouw is overeenstemming.
- De rest van de maatregelen liggen gevoelig en overlappen met de gesprekken in andere gremia.

Gebouwde omgeving

- Belangrijkste bouwsteen volgens DG klimaat: normering koop, huur en utiliteitsbouw i.c.m. subsidies.
- Wij delen de mening van klimaat dat de maatregelen om de normering aan te scherpen in dit domein nodig zijn om meer reductie te halen.
- Er zijn nog geen extra normerende/beprijzende maatregelen waar overeenstemming over is.
- In het IBO heeft de gebouwde omgeving een relatief bescheiden opgave toebedeeld gekregen, omdat het doel uit het Coalitieakkoord al ambitieus is en het verdere reductiepotentieel beperkt.
- BZK heeft in het BWO een claim ingediende van ca. 1-1,5 miljard voor verder verduurzaming (bovenop het Klimaatfonds). Deze is opgenomen in de presentatie onder de noemer 'extra pakket klimaatrechtvaardigheid'

zonder bedrag. BZK stelt dit als voorwaarde voor extra normering/beprijzing. Dit kan niet worden gefinancierd uit het fonds omdat alle middelen uit het perceel reeds zijn opgevraagd.

Sectoroverstijgend

- Belangrijkste bouwstenen volgens DG klimaat: passende maatvoering energiebelasting en fiscale regelingen
- Ons inziens zijn de optie om meer brandstoffen te beprijzen via ETS-2 (via een opt in), het aanpassen van de energiebesparingsplicht naar terugverdientijd van 10 jaar, en de aanpassing van de energiebelasting allen belangrijke bouwstenen. Zowel vanuit klimaatoogpunt als energiebesparing (belangrijk voor halen EU-doel Energy Efficiency Directive) scoren deze maatregelen goed.
- Een nationaal emissieplafond in de ESR-sector kan, in combinatie met het verlengen van de CO2-heffing na 2030, zorgen voor langjarige borging van de tussendoelen in 2035 en 2040. Ons inziens zijn dit belangrijke bouwblokken indien wordt gekozen voor een minder ambitieus doel in 2030.

Overzicht klimaatfonds

- De bedragen in de eerste twee kolommen voor MJP 2024/2025 zijn het totaal van alle voorstellen die positief zijn beoordeeld door fondsbeheer. De laatste kolom laat zien welke additionele middelen zijn gevraagd door departementen bij de BWO's.

Percelen/bestedingsdoelen klimaatfonds (in € mld.)	**Uitgaven MJP2024**	**Reservering MJP2025**	**Restant perceel**	**Extra gewenste middelen**
1. Kernenergie	0,25	0,00	4,65	0
2. CO2-vrije gascentrales	0,40	0,00	0,59	0
3. Energie-infra	1,17	1,13	1,39	1,3
4. Vroege fase opschaling	2,50	5,55	2,48	3,3
5. Verduurzaming industrie en innovatie MKB	1,73	0,75	0,09	0,5
6. Verduurzaming gebouwde omgeving	4,05	2,52	0,00	1,1
Totaal	10,10	9,95	9,20	6,2 + PM

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

BWO Contouren Voorjaarspakket Klimaat

4 april 2023

2070703 uitaal vertrouwelijk

Agenda BWO 4 april

1. *Overkoepelend narratief (bijlage 1)*

- De Kamerbrief over het Klimaatpakket wordt kort na de finale Voorjaarsbesluitvorming verzonden en bevat een aansprekende kernboodschap over hoe het kabinet stuurt op het behalen van de klimaatambities met oog voor rechtvaardigheid, uitvoerbaarheid en het verdienvermogen van de Nederlandse economie. Per sector volgt een kort narratief dat hierop voortbouwt en de belangrijkste inzet voor die sector schetst.

2. *Contouren van het maatregelenpakket*

- Voorliggend overzicht schetst de tussenstand van het maatregelenpakket na een eerste ronde gesprekken. Per sector wordt middels een basispakket aangegeven over welke maatregelen overeenstemming is en aan welke bouwstenen nog gewerkt wordt. Dit overzicht geeft ook inzicht in de omvang van het pakket tot nu toe en de resterende opgave die de komende weken moet worden ingevuld.

3. *Vervolgproces*

- Er zal een korte toelichting worden gegeven op het vervolgproces.

Aandachts- en uitgangspunten Voorjaarspakket

- We hebben aandacht voor de *ambitie*, *uitvoerbaarheid* en *rechtvaardigheid*. Het pakket bestaat uit een goede balans van *normeren, beprijzen en subsidiëren*.
- Het narratief gaat verder dan "CO2-tonnenjacht". We willen bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties meenemen in de klimaattransitie, benadrukken de voordelen die dit onze samenleving en economie kan opleveren en hebben oog voor huishoudens en ondernemers die hulp nodig hebben om mee te komen.
- Voor de samenstelling van het maatregelenpakket worden volgende uitgangspunten meegenomen:
  - Voldoen aan afspraak Coalitieakkoord
  - Samenhang met subsidies en inzet middelen uit het Klimaatfonds en SDE++
  - Aandacht voor lasten-effecten van maatregelen
  - Principes van klimaatrechtvaardigheid (cf. WRR-rapport)
  - Het zoveel mogelijk voorkomen van weglekeffecten (liever groen hier, dan grijs elders)
  - Versterken van het (toekomstig) verdienvermogen van Nederland
  - De tijdige beschikbaarheid van infrastructuur en vergunningen voor verduurzaming
  - Aandacht voor de budgettaire gevolgen

Tussenstand Voorjaarspakket Klimaat

- *Inzet Voorjaarspakket Klimaat*: verstandig en aantrekkelijk klimaatbeleid dat bij een volgende KEV met zekerheid tenminste 55% haalt om recht te doen aan het Coalitieakkoord.
- Om tot een totaalpakket te komen, bevat voorliggend stuk:
  - Een **basispakket** van maatregelen per sector waarover al overeenstemming is (dit zijn de maatregelen in groen). Er is echter meer nodig om met zekerheid tenminste 55% reductie te behalen.
  - Aanvullende **bouwstenen** die nog meelopen voor besluitvorming (geel) en aan overzicht kunnen worden toegevoegd. Deze bouwstenen bestaan uit normerende en beprijzende maatregelen, en indien hier aanleiding toe is worden deze gematcht met inzet van subsidies waarbij nog naar de maatvoering wordt gekeken.
  - Maatregelen (o.a suggesties uit IBO-klimaat) die op dit moment geen onderdeel vormen van een eindpakket (oranje)
- *Overall* moet het pakket conform afspraken budgettair rondlopen, waarbij ook aandacht is voor de gevolgen voor de lasten.
  - *Eerder is afgesproken dat over het lastenbeeld in augustus wordt besloten. Tegelijkertijd ligt het voor de hand dat de over fiscale klimaatmaatregelen in het voorjaar wordt besloten. SZW zal daarom (waar mogelijk) in het voorjaar effecten op koopkracht in kaart brengen van klimaatmaatregelen – specifiek bij de maatregelen in de energiebelasting en het mobiliteitsdomein, zodat deze kunnen worden meegewogen in de maatvoering.*

Balans Voorjaarspakket zoet/zuur

- Het Voorjaarspakket dient een **goede beleidsmix van normering, beprijzing en subsidiëring** te bevatten. Dit is nodig om de klimaatdoelen te halen, het tempo van de transitie te versnellen en te borgen dat iedereen mee kan komen
- Het **IBO klimaat** doet voorstellen voor normerende en beprijzende maatregelen. In samenhang hiermee wordt dit voorjaar ook besloten over het **Meerjarenprogramma (MJP) Klimaatfonds 2024**. In totaal is er nog 29,3 miljard beschikbaar in het klimaatfonds.
- In de MCKE van 14/3 is een voorstle gedaan voor het Meerjarenprogramma Klimaat 2024 met 10,1 mld. aan uitgaven en ca. 10 mld. aan reservering voor het Meerjarenprogramma Klimaat 2025. Komende week zal in overleg met de sectordepartementen dit beeld worden uitgebreid – in samenhang met de aanvullende normerende en beprijzende maatregelen.

Percelen/bestedingsdoelen klimaatfonds (in miljarden)	Uitgaven MJP2024	Reservering MJP2025	Restant perceel
1. Kernenergie	0,25	0,00	4,65
2. CO2-vrije gascentrales	0,40	0,00	0,59
3. Energie-infra	1,17	1,13	1,39
4. Vroege fase opschaling	2,50	5,55	2,48
5. Verduurzaming industrie en innovatie MKB	1,73	0,75	0,09
6. Verduurzaming gebouwde omgeving	4,05	2,52	0,00
Totaal	10,10	9,95	9,20

Klimaatrechtvaardigheid

- Aanbeveling WRR: klimaatrechtvaardigheid moet belangrijke pijler klimaatbeleid zijn.
- Uitgangspunt voor het Voorjaarspakket Klimaat is een rechtvaardige transitie, om zo ook draagvlak voor klimaatbeleid te behouden.
- De volgende elementen worden hiervoor uitgewerkt:
  - Aanpassing energiebelasting met als doel lastenverlichting onderkant, met behoud besparingsprikkel;
  - Uitfaseren fiscale prikkels voor fossiele brandstoffen door deze te voorzien van eind jaar;
  - Gerichte(re) ondersteuning in aanpak verduurzaming gebouwde omgeving voor kwetsbare huishoudens



Uitvoerbaarheid

Met het tempo dat we willen maken zoeken we de grenzen op van wat uitvoerbaar is. De overheid pakt regie op de uitvoering en investeert in het energiesysteem van de toekomst

Meer regie op de uitvoering door:

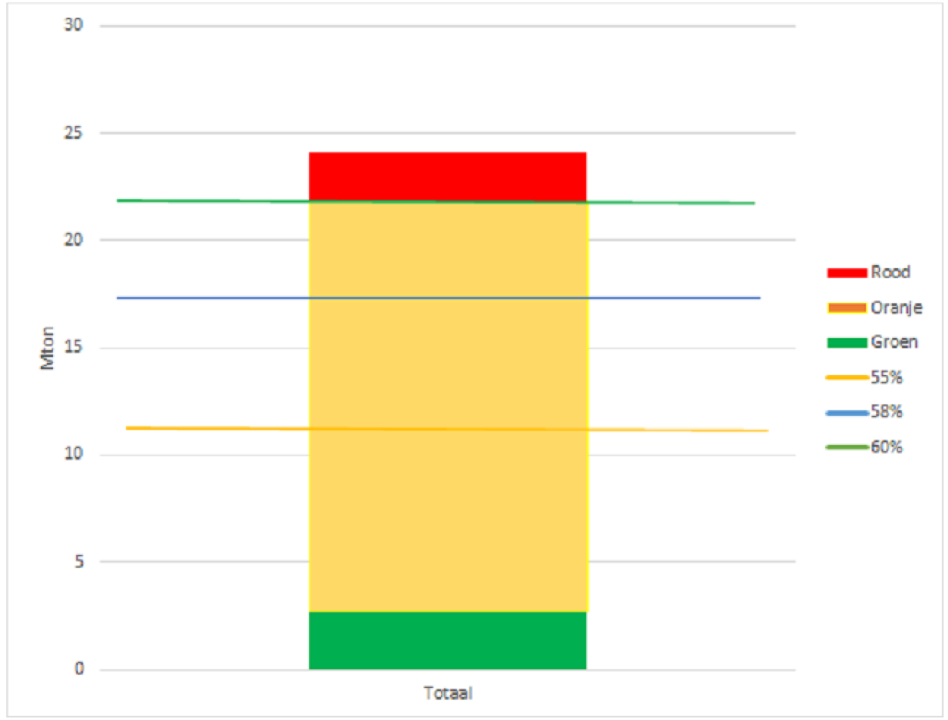
- Het nationaal programma energiesysteem beschrijft langs welke routes Nederland gaat verduurzamen.
- Het meerjarenprogramma infrastructuur energie en klimaat prioriteert en versnelt de aanleg van infrastructuur.
- Het programma energie hoofdstructuur stuurt op de ruimtelijke inpassing.

Investeringen in energiesysteem door:

- Versnellen en vergroten aanbod hernieuwbare energiedragers door investeringen in Co2-vrije brandstoffen (groen gas, waterstof).
- Versnellen uitrol van energie infrastructuur door investeringen in warmtenetten, waterstofnetwerk en elektriciteitsnetten

Overzicht Voorjaarspakket Klimaat

- Het huidige basispakket (groen) is nog onvoldoende om met zekerheid tenminste 55% reductie te behalen.
- Daarom is nadere besluitvorming over de bouwstenen per sector nodig.
- Bouwstenen (geel) bevatten een mix van subsidies, normering en beprijzing om tot voldoende doelbereik te komen.



Aandachtspunten Voorjaarspakket Klimaat

Per sector zijn er bouwstenen met veel potentie die de komende om besluitvorming vragen:

- **Elektriciteit:** bijmengverplichting waterstof
- **Industrie:** ambitieus doel maatwerkaanpak
- **Mobiliteit:** normering zakelijke leasemarkt, fiscale maatregelen i.c.m. de benodigde subsidies
- **Landbouw en landgebruik:** instrumentering doelstelling CA NPLG en Landbouwakkoord
- **Gebouwde omgeving:** normering koop, huur en utiliteitsbouw i.c.m. subsidies

- Naast bovenstaande punten zijn er ook nog andere aandachtspunten die in de BWO's ter sprake zullen komen.

Bijlage: beeld per sector

Basispakket Elektriciteit

Basispakket Elektriciteit	Mton inschatting
Elektriciteitssector klimaatneutraal in 2035 - In de Klimaatwet wordt vastgelegd dat de elektriciteitssector in 2035 netto CO2-neutraal is (streefdoel). Waar nodig wordt extra normering ingezet voor CO2-vrij regelbaar vermogen om dit doel te realiseren. - Normering of beprijzing van de inzet van CO2-vrij regelbaar vermogen waar nodig om dit doel te realiseren.	n.v.t.
Ophoging minimum CO2-prijs elektriciteitssector en industrie - *De minimum CO2-prijs zal op basis van de tariefstudie worden verhoogd tot een niveau waarbij voldoende investeringszekerheid wordt gegeven aan investeringen en de leveringszekerheid geborgd blijft.*	*n.v.t.*
Versnellen uitrol hernieuwbare elektriciteit - Aanvullende inzet voor zonne-energie op gebouwen - Realisatie van 3 GW zon op zee in 2030 - Invoering batterij verplichting voor zonneparken	Ca. 1,4
Oplossen knelpunten netcapaciteit - Oplossen knelpunten elektriciteitsnet en verzoek tot onderzoek flexibilisering elektriciteitsnet door ACM - Rijksdeelname in regionale netwerkbedrijven - Intensivering samenwerking medeoverheden	Randvoorwaarden
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**1,12**

Schuingedrukte maatregelen zijn instrumentering voor eerder geagendeerd beleid.

2070703 Uitsluitend vertrouwelijk

00081

Bouwstenen Elektriciteit

Bouwstenen Elektriciteit	Mton inschatting
Stimuleren van negatieve emissies	0 - 3
Waterstof in gascentrales - Bijmengverplichting voor toepassing blauwe waterstof in elektriciteitssector evt. i.c.m. subsidie gericht op ombouw gascentrales	2
Programma piekverlaging energievraag Gebouwde omgeving	0,5
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**4,4**

Maatregelen die vooralsnog geen onderdeel van het pakket zijn	Mton inschatting
Onderzoek uitbreiding beschikbaarheid CCS	
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**0**

Basispakket Industrie

Basispakket Industrie	Mton inschatting
Versteviging maatwerkafspraken *Vastleggen dat de dispensatierechten voor additionele CO2-reductie door maatwerkafspraken moeten worden ingeleverd. I.c.m. NIKI/VEKI/evt. maatwerksubsidies*	*n.v.t. (1,9 Mton als bijdrage aan CA)*
Ophoging minimum CO2-prijs elektriciteitssector en industrie *Ophoging min. CO2-prijs o.b.v. uitkomsten tariefstudie*	*n.v.t. (4 Mton als bijdrage aan CA)*
Aanscherpen tarief CO2-heffing passend bij opgave CA van 4 Mton	PM
Versnelling elektrificatie in de industrie door middel van een normering van o.a. e-boilers	
Aanpak AVI's (zie ook circulaire economie) De CO2-heffing voor AVIs wordt aangescherpt en gelijktijdig wordt er op basis van de benodigde toekomstige verbrandingscapaciteit gekeken naar het verduurzamingsperspectief voor AVIs, door CCS en ombouw naar recycling onder de maatwerkafspraken.	1-2
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**1,6**

Schuingedrukte maatregelen zijn instrumentering voor eerder geagendeerd beleid.

Bouwstenen Industrie

Bouwstenen Industrie	Mton inschatting
Meer ambitieuze aanpassing CO2-heffing - Aanscherpen doelstelling CO2-heffing door inname dispensatierechten 5 Mton - Verder verhogen tarief CO2-heffing naar 250 EUR in 2030 - Wettelijk vastleggen dat dispensatierechten bij maatwerk worden ingeleverd	3,7
Verlenging CO2-heffing na 2030	
Versteviging Maatwerkafspraken door het ophogen van de doelstelling met 3 Mton Evt. i.c.m. NIKI/VEKI/evt. maatwerksubsidies	3
Verbod op inzet fossiele brandstoffen als warmtebron bij uitbreiden, nieuwbouw of vervanging industrie	
Aanpassingen in belastingen - Afschaffen vrijstelling duaal verbruik kolen en non-energetisch gebruik aardgas - Afschaffen accijnsvrijstellingen minerale oliën - Degressiviteit 5e schijf Energiebelasting	
Aanpassen energiebesparingsplicht naar terugverdientijd 7 jaar (zie ook sectoroverstijgend)	
Bijmengverplichting plastic (zie ook circulaire economie) Nationale normering voor minimaal aandeel plastic recyclaat en biogebaseerd plastic van 30% per 2030, oplopend vanaf 2027, evt. i.c.m. subsidie	Ca. 0,2*
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**2,6**

Maatregelen die vooralsnog geen onderdeel van het pakket zijn	Mton inschatting
Aanscherpen doelstelling CO2-heffing door inname dispensatierechten met 8 Mton	6,9
Aanpassen energiebesparingsprestatie met 10 jaar en verbeterde handhaving (zie ook sectoroverstijgend)	1
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**6,3**

***Mondiaal effect is ca. 0,4 Mton, slechts beperkt effect in NL**

Basispakket Mobiliteit

Basispakket Mobiliteit	Mton inschatting
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	**0**

Bouwstenen Mobiliteit - 1

Bouwstenen Mobiliteit deel 1	Mton inschatting
Normering zakelijke leasemarkt - Personenauto's die worden geleased, gehuurd of beschikbaar worden gesteld door werkgever dienen vanaf 2025 nulemissie te zijn. - Evt. i.c.m. subsidie gericht op uitrol van laadinfrastructuur	ca. 1,0
Verduurzaming personenvervoer door beprijzing - Aanschaf van nieuwe fossiele personenauto's wordt vanaf 2025 opgehoogd waarmee prikkel ontstaat voor aanschaf van EV - Progressiever maken MRB voor zware voertuigen - Afbouw verlaagd tarief bestelauto ondernemers in motorrijtuigenbelasting - Onbelaste reiskostenvergoeding verlagen	ca. 0,5 (of 1,0 als alternatief voor normering)
Verduurzaming personenvervoer door stimulering - Aanschaf van elektrische personenauto's wordt gestimuleerd door subsidies beschikbaar te stellen voor particulieren (SEPP) - Bijtelling verlagen voor (kleine) EV-voertuigen voor zakelijk rijders. - Gewichtscorrectie in motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's (tariefskorting 40%)	
Verduurzaming binnenvaart - Binnenvaartschepen worden verduurzaamd door verplichting van een gemiddeld label B (differentiatie mogelijk) in 2030, - Beprijzing emissies onder het EU-ETS2 (opt-in) - Evt. i.c.m. subsidie gericht op verduurzaming binnnevaart	ca. 0,5
Verduurzaming goederenvervoer - Per 1 januari 2027 wordt een wettelijke norm ingevoerd gericht op 30% minder CO2-uitstoot t.o.v. 2018 voor logistieke sector. Deze afspraken worden komende tijd nader met de sector uitgewerkt. - De vrachtwagenheffing wordt op termijn uitgebreid naar alle wegen - Evt. i.c.m. subsidie gericht op verduurzaming vrachtvervoer	ca. 0,8 0,25 – 0,4
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	Zie volgende slide

Bouwstenen Mobiliteit - 2

Bouwstenen Mobiliteit deel 2	Mton inschatting
Verduurzaming lucht- en scheepvaart - De vliegbelasting wordt opgehoogd, gedifferentieerd naar afstand. - Evt. i.c.m. subsidies gericht op lucht- en scheepvaart	ca. 1,0 (mondiaal)
Bijmengen biobrandstoffen - Het ophogen van het aandeel hernieuwbare brandstoffen in het vervoer. Maatvoering afhankelijk van beschikbaarheid grondstoffen en integraal lastenbeeld.	0,5 - 3
Invoeren mogelijkheid zero-emissiezones in grote steden en verplicht duurzaam inkopen medeoverheden - Er wordt een wettelijke mogelijkheid gecreëerd voor gemeenten voor uitbreiding van zero-emissiezones – o.a. voor personenvervoer - Aanscherping van ingekochte en schone emissievoertuigen voor voertuigen en diensten door aanbestedende diensten en –instanties - Evt. i.c.m. subsidie ter ondersteuning van mede-overheden	0,4 0,1
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	**5,39**

Maatregelen die vooralsnog geen onderdeel van het pakket zijn	Mton inschatting
Betalen naar gebruik (afschaffen verlaagd tarief bestelauto)	0,2
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	**0**

Basispakket Landbouw en Landgebruik

Basispakket Landbouw	Mton Inschatting
<u>Verduurzaming glastuinbouw</u> - Aanscherping van het restemissiedoel voor de GTB naar 4,3 Mt in in 2030 i.c.m. een vlakke individuele heffing - Doorvoeren van de EB-maatregelen uit het CA (beperking WKK-inputvrijstelling per 2025; afschaffing verlaagde tuinbouwtarieven per 2025); Bovenstaande is, zoals besproken in BWO, onder voorwaarde van: - Subsidies gericht op stimulering van o.a. warmtenetten en energiebesparingsmaatregelen; - Afspraak om tussen de VJN en MJN op basis van een te verschijnen impactanalyse door FIN te bekijken wat dat betekent voor de SDE, het KF of temporisering van de fiscale maatregelen.	0 (additionele reductie t.o.v. IBO-basispad, 1,2 Mton t.o.v. CA-doelstelling van 5,5 Mton)
<u>Instrumentering ter borging van realisatie 5 Mton in NPLG (ter bespreking in Landbouwakkoord)</u> – Afromen productie- en fosfaatrechten bij transactiemomenten: invulling te bepalen in Landbouwakkoord – Grondgebondenheid: invulling te bepalen in Landbouwakkoord – Normeren veevoer: invulling te bepalen in Landbouwakkoord en onder voorbehoud van juridische borging – Afschaffen derogatie – Introductie fiscale heffing (evt. met terugsluis) invulling te bepalen in Landbouwakkoord	Ca. 3 (t.o.v. IBO-basispad)
<u>TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%</u>	**2,4**

Schuingedrukte maatregelen zijn instrumentering voor eerder geagendeerd beleid.

Bouwstenen Landbouw en Landgebruik

Bouwstenen Landbouw & Landgebruik	Mton Inschatting
Verschuiving naar consumptie plantaardige eiwitten (invulling ter bespreking in Landbouwakkoord) - Normering in supermarkten en fastfoodketens; - Belasting op vlees en zuivel (evt. met terugsluis); - Normering tegen voedselverspilling - Consumentencampagne ter ondersteuning van de bovengenoemde maatregelen	Mondiale emissies
Normering methaanslip WKK	0,1
Normering veenweide Normering is gericht op het normeren van waterstanden waardoor minder uitstoot wordt gerealiseerd.	0,4
Aanscherpen emissiedoel GTB naar 4 – 3,5	0,3 – 0,8
Normering Biobased Bouwmaterialen: ondersteuning boeren voor telen vezelgewassen als bouwmateriaal Introductie van norm gericht op biobased bouwmaterialen, evt. i.c.m. subsidie gedekt uit het Transitiefonds	
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**1**

Maatregelen die vooralsnog geen onderdeel van het pakket zijn	Mton inschatting

Basispakket Gebouwde Omgeving

Basispakket Gebouwde Omgeving	Mton Inschatting
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	**0**

Bouwstenen Gebouwde Omgeving

Bouwstenen Gebouwde Omgeving	Mton Inschatting
Aanpassing energiebelasting (diverse maatvoeringen, zie sectoroverstijgend)	PM
Extra pakket klimaatrechtvaardigheid	
Uitfasering slechtste labels Utiliteitsbouw Uitfasering labels EFG per 2027, evt. i.c.m. subsidie	>0,7
Energieprestatie-eisen voor gebouwen met industriefunctie	0,5
Normering koopwoningen Introductie per [2025-2030] van norm koopwoning bij transactiemoment (binnen 2 jaar isoleren tot de standaard) i.c.m. aanvulling ISDE	0,2
Normering huurwoningen Uitfasering label E, F en G per 2028, D per 2030, C per 2033; alle huurwoningen tot standaard geïsoleerd per 2035	0,1
Introductie ZEB-norm alle woningen 2050	0
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie sectoroverstijgend) Naar 7 jaar, en intensivering handhaving.	PM
Verbeteren informatievoorziening financieringsopties verduurzaming, inclusief verplicht onderdeel hypotheekgesprek	randvoorwaarde
Toepassing groen gas voor bijmengverplichting gebouwde omgeving	1,5
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	**2,4**
Maatregelen die vooralsnog geen onderdeel van het pakket zijn	**Mton inschatting**
Aanpassen energiebesparingsprestatie met 10 jaar en verbeterde handhaving (zie ook sectoroverstijgend)	
Aanpassing energiebelasting d.m.v. toepassing prijsbodem (zie ook sectoroverstijgend)	
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 30%	**1,4**

Basispakket Circulaire Economie

Basispakket Circulaire Economie (o.a. overlap met industrie)	Mton inschatting
Aanpak AVI's (zie ook industrie) De CO2-heffing voor AVIs wordt aangescherpt en gelijktijdig wordt er op basis van de benodigde toekomstige verbrandingscapaciteit gekeken naar het verduurzamingsperspectief voor AVIs, door CCS en ombouw naar recycling onder de maatwerkafspraken. .	1-2
Invoeren normen bouw- en sloopafval	0,5*

Bouwstenen Circulaire Economie

Bouwstenen Circulaire Economie	Mton Inschatting
Bijmengverplichting plastic (zie ook industrie) Nationale normering voor minimaal aandeel plastic recyclaat en biogebaseerd plastic van 30% per 2030, oplopend vanaf 2027, evt. i.c.m. subsidie	Ca. 0,2*
Normering biobased bouwmaterialen evt. i.c.m. subsidie	0,5**
Normering GWW evt. i.c.m. subsidie	

Afgevallen maatregelen Circulaire Economie	Mton inschatting

*** Mondiaal effect van 0,4 Mton, slechts beperkt effect in NL**

**** Mondiaal effect, deels effect in NL**

Sectoroverstijgend

Sectoroverstijgend

Basispakket Sectoroverstijgend	Mton Inschatting
Verbetering naleving klimaatregelgeving (uitvoeringskosten)	
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**PM**

Bouwstenen Sectoroverstijgend

Bouwstenen Sectoroverstijgend	Mton Inschatting
Alle brandstoffen onder het EU-ETS2 brengen Het kabinet zet in op een zo breed mogelijke opzet van ETS2, in ieder geval binnenvaart en zware mobiele werktuigen. Impact op de verschillende sectoren komende tijd wordt uitgewerkt.	
Nationaal Emissieplafond ESR-sectoren	
Aanpassen energiebesparingsplicht naar terugverdientijd 7 jaar	
Aanpassing Energiebelasting Diverse maatvoeringen	1,3
Subpakket kennis, vaardigheden en gedrag	randvoorwaarde
Inzet extra vakmensen via (om)scholing en bijscholing	randvoorwaarde

Maatregelen die vooralsnog geen onderdeel van het pakket zijn	Mton inschatting
Aanpassen energiebesparingsplicht naar terugverdientijd 10 jaar	
Aanpassing energiebelasting d.m.v. toepassing prijsbodem	

Achtergrond: reductieopgave Klimaatbeleid

- **<u>Inzet Klimaatpakket voorjaar 2023:</u>** Verstandig en aantrekkelijk klimaatbeleid dat bij een volgende KEV met zekerheid tenminste 55% haalt om recht te doen aan het coalitieakkoord.

Uitstoot	CO2 (Mton)
1990	227 Mton
Ramingen 2030	
KEV 2022	108 - 133 Mton (41 -52%)
Raming IBO*	113 Mton (50%)
Doelen en opgave 2030	
Opgave obv 55% (~50% – 60%) *Restemissies bij 55%*	11 Mton *102 Mton*
Opgave obv 58% *(~53% – 63%)* *Restemissies bij 58%*	**18 Mton** *95 Mton*
Opgave obv 60% (~55% – 65%) *Restemissies bij 60%*	22 Mton *91 Mton*

* Incl. verwachte effecten van beleid die PBL nog niet had toegekend (bijv. *NPLG*, *Betalen naar gebruik*, *glastuinbouwconvenant*).

di. 11/4, 11.00-11.30 uur (webex)
vb. di. 11/4, 10.45 u (webex)

Ministerie van Financiën

DEPARTEMENTAAL BREED
TER ADVISERING
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO klimaat 6 april

Datum
5 april 2023

Notanummer
2023-0000091680

Bijlagen
geen

Aanleiding

Op donderdag 6 april heeft u (minister en staatssecretaris) een gesprek met MKE over de klimaatbesluitvorming. Doel van het gesprek is om een gezamenlijke inzet te bepalen voor de klimaatgesprekken met de vakdepartementen in de komende week. Ter voorbereiding hebben we ambtelijk met EZK een 1e opzet voor een gezamenlijk pakket gemaakt (zie bijlage 2). Er zijn nog een aantal inhoudelijke discussiepunten, die morgen tijdens het gesprek met MKE kunnen worden besproken. Deze discussiepunten zijn ook geel gemarkeerd in de tabel.

NB 1. Het pakket bevat aan de lastenkant nog een aantal grote openstaande punten, hiervoor werken we momenteel samen met EZK/Klimaat subpakketjes uit. Hiervoor is in het klimaatpakket een PM opgenomen, maar wel de beoogde CO2-reductie en budgettaire opbrengst opgenomen:

- Invulling tariefaanpassingen energiebelasting
- Maatregelen gericht op emissievrije personenauto's
- Afbouwpad fossiele subsidies

Bijlage 1: gezamenlijke bespreekpuntennotitie met MKE
Bijlage 2: Conceptversie van gezamenlijk klimaatpakket

Geadviseerde inbreng

Beslispunt 1: Bent u akkoord om bij de aankomende BWO's vast te houden aan de totale reductie van het pakket van 22 Mton? Dit pakket ziet u in bijlage 1, hiervoor geldt dat het budgettair rondloopt. Indien er in een BWO een maatregel wordt geschrapt, zou deze moeten worden vervangen met ander beleid met dezelfde opbrengst – indien de wens is het pakket op 60% te richten.

- U kunt aangeven dat u vast houdt aan optelsom van het gedeelde pakket. Dat zou o.i. een harde afspraak moeten zijn voor de aankomende BWO's. Indien dit de interpretatie is, kunt u instemmen. Anders wordt er straks weer veel uit het pakket geschrapt en zijn we weert terug bij af. Bovendien: indien nu wordt bewogen op het ambitieniveau van het pakket, dan leidt dat nog steeds tot evenveel gedoe (want ook met 58% is niemand blij).
- In algemene zin kunt u aangeven bezorgd te zijn over het hoog aantal Mtonnen dat nu in het pakket wordt toegekend aan inzet van

biogrondstoffen (groen gas, bijmengverplichting, negatieve emissies AVI's en BECCS). Moeten oppassen dat we ons niet rijk rekenen. Belangrijk dat PBL het eens is met de inschatting van de Mtonnen.

- NB. Eerder bleek het zeer lastig om een pakket samen te stellen dat optelt tot 22 Mton (60% reductie). In dit pakket is dit bereikt met extra Mtonnen via de bijmengverplichting groen gas, een bijmengverplichting waterstof in gascentrales en negatieve emissies in biomassacentrales. Dit zijn echter zeer onzekere Mtonnen. Het is cruciaal dat voorkomen wordt dat als gevolg hiervan zekere maatregelen uit het pakket worden geschrapt (als er toch voor minder dan 60% wordt gekozen). Ons inziens zou enkel een uitruil kunnen plaatsvinden met andere onzekere maatregelen in de sfeer van biogrondstoffen/waterstof (zoals een minder ambitieuze jaarverplichting in de mobiliteit).
- Besluit en maatvoering van alle maatregelen in de landbouw (behalve glastuinbouw) lopen via het Landbouwakkoord. Zo lang daar niets is afgesproken zal PBL deze Mtonnen niet honoreren in de KEV. Goed om dat te beseffen. Dit gaat om ongeveer 5 Mton (ca. 2,5%-punt reductie).

NB. In het pakket zitten nog een aantal budgettaire maatregelen aan de uitgavenkant (buiten klimaatfonds) die niet gedekt zijn (bv. uitgaven handhaving- en aanschafsubsidie elektrische auto's verlengen). Deze maatregelen zijn nog onderdeel van besluitvorming en staan niet vast. Aan de uitgavenkant zien we geen mogelijkheid om dit te dekken uit het klimaatfonds of SDE-meevaller. U kunt aangeven dat deze maatregelen gedekt moeten worden en dat we hier graag in overleg over gaan met EZK en departementen.

Beslispunt 2: Wilt u meer zekerheden in het pakket inbouwen en zo ja op welke wijze? Doordat niet allen afspraken even hard zijn de Mtonnen voor landbouw nog niet in concrete maatregelen zijn verankerd die door PBL worden meegerekend, wordt doelbereik onzekerder. Dit kan worden gecompenseerd door meer zekerheid in te bouwen:

- Voorstel FIN: 1) een principebesluit over de implementatie van een nationaal emissieplafond in de ESR-sectoren en 2) het verlengen van de CO2-heffing tot 2038 met ambitie om op 0 emissie uit te komen in hetzelfde jaar (voorstel IBO).
- Voorstel KE: besluiten een ESR-plafond verder uit te werken in het Klimaatplan 2024, de CO2-heffing verlengen tot 2032/2033.

- Deze maatregelen zijn o.i. een voorwaarde om in te kunnen stemmen met het huidige pakket, dat veel onzekere Mtonnen bevat, of met een pakket dat optelt tot minder dan 60%. Dit om te compenseren voor de verminderde zekerheid.
  - Het verlengen CO2-heffing:
    - Deze maatregel borgt de reductie van de grote industrie voorbij 2030.
    - KE wil de heffing slecht met ca. 3 jaar verlengen, om enkel te voorkomen dat bedrijven strategisch gedrag gaan vertonen rond de huidige afloopdatum in 2030.
    - Ons inziens is een ambitieuzere verlenging een inhoudelijk goede uitruil, met minder ambitie voor de industrie in 2030, maar meer zekere ambitie na 2030.
  - Principeafspraak over ESR-plafond:
    - Deze maatregel borgt de reductie in de gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie. Er is

op dit moment geen voorstel dat voldoende is uitgewerkt om te besluiten over invoeren.
- KE wil enkel vastleggen dat de maatregel verder wordt uitgewerkt. Ons inziens biedt dit onvoldoende perspectief op daadwerkelijk invoeren.
- Wij adviseren hierover een principebesluit te nemen dit voorjaar, om in 2028 een nationaal plafond in te voeren. Hieraan kunnen een aantal voorwaarden worden verbonden (zoals een maximumtarief om onevenredig hoge prijsstijgingen te voorkomen).

Beslispunt 3: Bent u akkoord met circa 1 mld. aan extra toewijzingen aan uitgaven vanuit het klimaatfonds, om bij de aankomende BWO's in te zetten?

- Wij adviseren u alleen in te kunnen stemmen, mits onder beslispunt 1 is afgesproken dat we vasthouden aan het doel van 60% CO2-reductie (22 Mton) en dat wanneer we in het vervolgproces toch besluiten om te sturen op een lager reductiedoel we dan ook het totale subsidiebedrag naar beneden stellen. Alternatief is, in het geval van een iets lager doel (minimaal 58%), dat maatregelen worden afgesproken die dit doel met meer zekerheid borgen (bv. ESR-plafond en CO2-heffing aanscherpen).
- Wanneer bij beslispunt 1 is afgesproken om op een lager doel te sturen, adviseren wij u om niet in te stemmen met de 1 mld. extra aan uitgaven, tenzij hier voldoende borgende maatregelen tegenover staan.
- Doel is om te voorkomen dat we een situatie krijgen waar we op een lager reductiedoel uitkomen, en aan de andere kant meer middelen beschikbaar worden gesteld. Dit is wat ons betreft onwenselijk. De extra plannen voor de 1 mld. extra hebben we technisch en inhoudelijk afgestemd met EZK. Het is verdedigbaar deze uitgaven uit het KF te financieren.
- In totaal resteert er voor besluitvorming dit jaar nog 29,3 mld. in het klimaatfonds. Het huidige voorstel is om 10,25 mld. toe te kennen. Daarnaast wordt er 9,95 mld. aan middelen gereserveerd binnen het fonds. Dit betreft een nadere specificatie van de bestedingsdoelen en zijn gekoppeld aan departementale plannen. De afspraak hierover is dat dit tot definitieve besluitvorming (na toetsing plannen en hoogte bedrag) gebeurt bij voorjaarsnota 2025. Technisch en inhoudelijk zijn deze middelen dus nog beschikbaar binnen het fonds, maar mogelijk wordt dit politiek wel als harde afspraak gezien. Na deze ronde resteert er nog 8,15 mld. in het fonds (wanneer je de reservering meerekent) en 18,1 mld. als je de reservering buiten beschouwing laat.
- Het is belangrijk dat er voldoende middelen beschikbaar blijven om tegenvallers in de uitvoering op te kunnen vangen en om in de toekomst te kunnen bijsturen. Het instrument 'fonds' is bedoeld om langjarig over middelen te kunnen beschikken.

	Restant fonds	Uitgaven MJP2024	Reservering MJP2025	Extra toekenning	Restant fonds incl. reservering	Restant fonds excl. reservering
Klimaatfonds middelen	29,3	10,25	9,95	0,95	8,15	18,1

Beslispunt 4: Bent u akkoord om de invulling van de bijdrage van landbouw van 5 Mton te laten samen lopen met het landbouwakkoord en de stikstofaanpak? Dat betekent dat het PBL dit niet zal doorrekenen en er een opgave voor landbouw nu oningevuld blijft. Bent u het er mee eens voor deze opgave tenminste een sluitregel in de vorm van maatregelen XYZ op te nemen?

- U kunt hiermee instemmen en voorstellen om ambtelijk tussen FIN en EZK/Klimaat wel alvast na te denken over een alternatief maatregelenpakket (voor als het landbouwakkoord niet de benodigde Mtonnen oplevert). Hierbij kan gedacht worden aan een principeakkoord over invoering van het rechtensysteem dat op dit moment ambtelijk wordt uitgewerkt voor de landbouwtafel, of aan maatregelen uit het IBO als het afromen van productierechten of het invoeren van een heffing.

Beslispunt 5: Bent u akkoord met de afspraak dat er een goede balans moet zijn tussen normerende/beprijzende maatregelen en uitgaven uit het klimaatfonds, en dat bij het naar beneden bijstellen van het doel dit ook betekent dat uitgaven uit het klimaatfonds evenredig naar beneden moeten worden bijgesteld? En dat dit geldt tot en met de behandeling van het totale klimaatpakket in de Tweede- en Eerste Kamer.

- U kunt de afspraak steunen dat het pakket een goede balans moet bevatten tussen normerende en beprijzende maatregelen en uitgaven uit het Klimaatfonds. Deze balans moet per sector in orde zijn.
- Daarnaast kunt u aangeven dat dit voor u betekent dat als er een aantal Mtonnen uit het pakket (van 22 Mton) word gehaald, er een evenredig aandeel van de middelen uit het klimaatfonds niet kan worden toegekend (van de 20 miljard die positief is beoordeeld).
- Indien dit de gedeelde interpretatie is, kunt u hiermee instemmen.

Beslispunt 6: Hoe weegt u onderstaande voorstellen ten aanzien van de industrie?

5a) Wanneer verhogen tarief CO2-heffing:

- FIN: Inzet ambtelijk FIN is aanscherpen tarief CO2-heffing naar 250 euro per 2024 (voorstel IBO) en daarbij voorbehoud maken voor bijstelling naar aanleiding van de tariefstudie.
- EZK: Inzet KE is aanscherpen per 2025 o.b.v. tariefstudie PBL.

5b) Hoe extra opgave industrie invullen?

- Optie 1: via aanscherping CO2-heffing (beste borging)
- Optie 2: Via ophoging maatwerkaanpak en afspraak over dispensatierechten (zachter). Dit betekent dat er 2 Mton aan dispensatierechten worden ingenomen bij maatwerkafspraken.

- Ten aanzien van ophoging van het tarief van de CO2-heffing kunt u inbrengen dat dit een belangrijk onderdeel is van de koppeling tussen zoet en zuur: bij verdeling van de middelen over het Klimaatfonds hoort ook een concrete afspraak over ophoging van het tarief, zodat de CA-doelstelling wordt gehaald. Daarnaast geldt dat hoe eerder het tarief wordt opgehoogd, hoe eerder bedrijven hier rekening mee kunnen houden in hun investeringsplannen en hoe groter de kans is dat er een additioneel reductie-effect in 2030 is.

- EZK/Klimaat wil 2 additionele Mtonnen inboeken via de maatwerkaanpak. De enige manier om te borgen dat dit daadwerkelijk leidt tot extra reductie, is door de dispensatierechten die daarmee vrij komen in te trekken. Anders zal PBL deze Mtonnen ook niet honoreren in de KEV. Hierover moeten echter duidelijke afspraken worden gemaakt en inname van dispensatierechten bij maatwerk moet wettelijk worden vastgelegd. Eerdere afspraken om dispensatierechten in te nemen bij maatwerk worden door EZK tot nu toe steeds niet nagekomen.
- Indien KE kan instemmen met harde afspraken en het gebruiken van de generieke CO2-heffing als sluitpost kunt u hiermee instemmen.

Beslispunt 7: Hoe weegt u de inzet t.a.v. de energiebesparingsplicht?
Terugverdientijd binnen de energiebesparingsplicht:

- Inzet ambtelijk FIN is te verlengen naar 10 jaar (voorstel IBO). Dit geeft reden straks nog te bewegen indien dat nodig blijkt.
- Inzet KE is 7 jaar.

- De redenering om voor 10 jaar te pleiten, is dat tijdens het IBO werd aangegeven dat verlengen naar 7 jaar nauwelijks effect zou hebben. Ook kan dit volgens onderzoekers bij TNO een nuttige maatregel zijn.
- Daarbij zou het sterk bijdragen aan het halen van de energie-efficiëntierichtlijn vanuit de EU. Er is bij departementen en KE echter veel weerstand tegen de maatregel. Indien opportuun kunt u in de onderhandelingen toegeven op dit punt.

Beslispunt 8: Kunt u instemmen om de reductie door toepassing van BECCS mee te rekenen in het pakket? Toepassing van blauwe waterstof en/of BECCS kan een extra reductie realiseren t.o.v. het IBO-pakket. Voorstel van EZK is om negatieve emissies te financieren via de beschikbare SDE++-middelen.

- U kunt aangeven dat u enkel kunt instemmen met het inboeken van Mtonnen als EZK een eventuele bijbehorende subsidie zelf dekt. Dit kan niet uit het klimaatfonds of uit de SDE-meevaller, en zal uit hun eigen begroting moeten komen. Ter achtergrond: Deze maatregel werkt alleen met subsidie en zonder bijbehorend budget kan er niks worden ingeboekt.
- BECCS realiseert enkel reductie via negatieve emissies, en die ontstaan alleen als de centrale draaiuren maakt. Om Mtonnen reductie te halen moet daarom de gehele onrendabele top worden weg gesubsidieerd. Met normering kan immers niet worden afgedwongen dat een eigenaar elektriciteit produceert als dit niet rendabel is. Over het reductiepotentieel van BECCS hebben we ook contact gehad met PBL; PBL schat het potentieel lager in dan EZK/klimaat.
- Biobrandstof, het ombouwen van de centrales en CCS zijn allen duur. De verwachting is dat het hiermee één van de duurdere technieken binnen de SDE++. Indien het wordt ingepast binnen de bestaande middelen, worden andere projecten verdrongen, waardoor per saldo geen extra reductie wordt behaald.
- De verwachting is dat dit na 2030 steeds duurder wordt door minder draaiuren (door meer hernieuwbare energie) en schaarsere biomassa (waarbij er in de industrie en bouw meer waardevolle toepassingen zijn). Er moet dus ook langjarig budget voor worden gevonden.

Beslispunt 9: Bent u akkoord met onderstaand vervolgproces en hoe weegt u de flexibiliteit die in de gesprekken met andere departementen geboden moet worden?

- Komende week zijn verschillende BWO's per sector waarin EZK/FIN voorstel voor maatregelenpakket zullen neerleggen met zoet en zuur.
    - Aandachtspunt hierbij is de flexibiliteit die in de gesprekken wordt geboden wordt om te komen tot een pakket dat een balans tussen normerende/beprijzende en subsidiërende maatregelen bevat. EZK is van mening dat er in de plaat al een handreiking richting de departementen moet worden gedaan.
- Behandeling van het pakket in vierhoekverband in de week van 10 en de week van 17 april om tot een integraal lastenbeeld te kunnen komen.
- Extra breed BWO/MCKE op 18 april met laatste tussenstand

- U kunt instemmen met het proces, maar niet met het aandachtspunt. Het pakket dat wordt voorgesteld als basis richting departementen zo o.i. het pakket moeten zijn dat hier is overeen gekomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Gespreksnotitie MKE, SFIN, MFIN Klimaatmaatregelen

Beslispunt 1: Bent u akkoord om bij de aankomende BWO's vast te houden aan de totale reductie van het pakket van 22? Dit pakket ziet u in bijlage 1, hiervoor geldt dat het budgettair rondloopt. Indien er in een BWO een maatregel wordt geschrapt, zou deze moeten worden vervangen met ander beleid met dezelfde opbrengst – indien de wens is het pakket op 60% te richten.

Beslispunt 2: Wilt u meer zekerheden in het pakket inbouwen en zo ja op welke wijze? Doordat niet allen afspraken even hard zijn de Mtonnen voor landbouw nog niet in concrete maatregelen zijn verankerd die door PBL worden meegerekend, wordt doelbereik onzekerder. Dit kan worden gecompenseerd door meer zekerheid in te bouwen:

- Voorstel FIN: 1) een principebesluit over de implementatie van een nationaal emissieplafond in de ESR-sectoren en 2) het verlengen van de CO2-heffing tot 2038 met ambitie om op 0 emissie uit te komen in hetzelfde jaar (voorstel IBO).
- Voorstel KE: besluiten een ESR-plafond verder uit te werken in het Klimaatplan 2024, de CO2-heffing verlengen tot 2032/2033.

Beslispunt 3: Bent u akkoord met circa 1 mld. aan extra uitgaven onder het klimaatfonds, om bij de aankomende BWO's in te zetten?

Beslispunt 4: Bent u akkoord om de invulling van de bijdrage van landbouw van 5Mton te laten samen lopen met het landbouwakkoord en de stikstofaanpak? Dat betekent dat het PBL dit niet zal doorrekenen en er een opgave voor landbouw nu oningevuld blijft. Bent u het er mee eens voor deze opgave tenminste een sluitregel in de vorm van maatregelen XYZ op te nemen?

Beslispunt 5: Bent u akkoord met de afspraak dat er een goede balans moet zijn tussen normerende/beprijzende maatregelen en uitgaven uit het klimaatfonds, en dat bij het naar beneden bijstellen van het doel dit ook betekent dat uitgaven uit het klimaatfonds evenredig naar beneden moeten worden bijgesteld? En dat dit geldt tot en met de behandeling van het totale klimaatpakket in de Tweede- en Eerste Kamer.

Beslispunt 6: Hoe weegt u onderstaande voorstellen ten aanzien van de industrie?
5a) Wanneer verhogen tarief CO2-heffing:
FIN: Inzet ambtelijk FIN is aanscherpen tarief CO2-heffing naar 250 euro per 2024 (voorstel IBO) en daarbij voorbehoud maken voor bijstelling naar aanleiding van de tariefstudie.
EZK: Inzet KE is aanscherpen per 2025 o.b.v. tariefstudie PBL.

5b) Hoe extra opgave industrie invullen?
Optie 1: via aanscherping CO2-heffing (beste borging)
Optie 2: Via ophoging maatwerkaanpak en afspraak over dispensatierechten (zachter). Dit betekent dat er 2 Mton aan dispensatierechten worden ingenomen bij maatwerkafspraken.

Beslispunt 7: Hoe weegt u onderstaand voorstel t.a.v. de energiebesparingsplicht?

Terugverdientijd binnen de energiebesparingsplicht:

- Inzet ambtelijk FIN is te verlengen naar 10 jaar (voorstel IBO). Dit geeft reden straks nog te bewegen indien dat nodig blijkt.
- Inzet KE is 7 jaar.

Beslispunt 8: Kunt u instemmen om de reductie door toepassing van BECCS mee te rekenen in het pakket? Toepassing van blauwe waterstof en/of BECCS kan een extra reductie realiseren t.o.v. het IBO-pakket. Voorstel van EZK is om negatieve emissies te financieren via de beschikbare SDE++-middelen. .

Beslispunt 9: Bent u akkoord met onderstaand vervolgproces en hoe weegt u de flexibiliteit die in de gesprekken met andere departementen geboden moet worden?

- Komende week verschillende BWO's per sector waarin EZK/FIN voorstel voor maatregelenpakket zullen neerleggen met zoet en zuur.
    - Aandachtspunt hierbij is de flexibiliteit die in de gesprekken wordt geboden wordt om te komen tot een pakket dat een balans tussen normerende/beprijzende en subsidiërende maatregelen bevat. EZK is van mening dat er in de plaat al een handreiking richting de departementen moet worden gedaan.
- Behandeling van het pakket in vierhoekverband in de week van 10 en de week van 17 april om tot een integraal lastenbeeld te kunnen komen.
- Extra breed BWO/MCKE op 18 april met laatste tussenstand

Toelichting

- Ambtelijk FIN / EZK hebben een overzichtstabel gemaakt (bijlage 1) van de maatregelen die onderdeel vormen van een maatregelenpakket wat optelt tot ca. 22 Mton incl. landbouw (60% reductie) en 17 Mton excl. landbouw (ca. 57% reductie).
- Besluit en maatvoering van alle maatregelen in de landbouw (behalve glastuinbouw) lopen via het Landbouwakkoord. Zo lang daar niets is afgesproken kunnen hier geen Mtonnen voor worden ingeboekt (dat gaat PBL ook niet doen in de KEV).
- De tabel bevat ook voorstellen voor maatregelen uit het Klimaatfonds voor het MJP2024 en reserveringen voor MJP2025.
- Voor de tweede ronde van BWOs zullen EZK en FIN de maatregelen uit deze tabel op tafel leggen per sector.

Hieronder vindt u de onderdelen waar ambtelijk tussen FIN EZK overeenstemming over is.

Sectoroverstijgend

- Er worden mildere varianten op **energiebelasting** maatregelen uitgewerkt. Daarbij wordt gedacht aan een variant die zowel een verduurzamingsprikkel geeft als de lagere inkomens ontziet en dezelfde aanpassingen voor de bedrijven doet. De lasteneffecten van deze variant zullen z.s.m. door SZW worden uitgewerkt – zodat deze beschikbaar tbv bespreking in het BWO-Lasten en/of BWO-gebouwde omgeving & industrie.

- De **opt-in onder het ETS2** zal komende jaar worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Daarbij wordt nu voorzien dat een (principe)besluit wordt genomen dat deze zo breed mogelijk wordt ingevuld – en bij uitwerking specifieke lasteneffecten voor subsectoren in kaart worden gebracht. Definitieve besluitvorming vindt plaats aan de hand van deze uitkomsten.

Gebouwde omgeving

- De **bijmengverplichting voor groen gas** realiseert het meeste reductiepotentieel uit dit pakket. Bespreekpunt is van welke maatvoering wordt uitgegaan. PBL heeft eerder aangegeven twijfels te hebben over de haalbaarheid van de maatregel, terwijl recent onderzoek van CE-Delft laat zien dat invulling van het potentieel wel mogelijk is. Op basis hiervan heeft EZK het beeld dat met flankerend beleid de realisatie van de doelstelling uit het CA van 2,88 Mton haalbaar is. Op korte termijn zal met PBL verder hierover worden gesproken.
- BZK vraagt alle middelen uit het perceel gebouwde omgeving in het Klimaatfonds op. Daarbovenop vraagt BZK nog ruim 1 mld. extra specifiek voor een pakket t.b.v. klimaatrechtvaardigheid. De precieze uitwerking van dit pakket ontbreekt nog waardoor wij dit nog niet goed getoetst hebben. Het pakket is in ieder geval niet uitsluitend gericht op lage inkomens.

- EZK en FIN delen de mening dat ingestemd kan worden met een pakket van max. 500 mln., mits deze 500 mln. wordt gedekt 1) binnen het perceel gebouwde omgeving in het Klimaatfonds (vraagt dus om herprioritering van de plannen), 2) uit de Coalitieakkoord-middelen t.b.v. energieprestatie gebouwen met industriefunctie en/of 3) uit bestaande klimaatbudgetten voor gebouwde omgeving op de departementale begrotingen. De huidige (subsidie)regelingen voor verduurzaming binnen de gebouwde omgeving zijn nu veelal generiek gericht, dit kan meer gericht worden op de meest kwetsbare groepen.

Mobiliteit

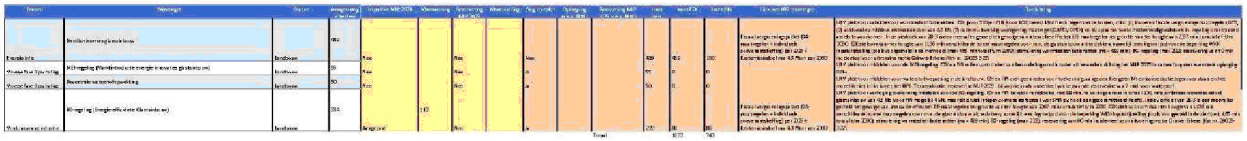
- Er worden verschillende varianten uitgewerkt gericht op **verduurzaming personenvervoer** – waarbij het pakket uit moet gaan van normering (gericht op zakelijke leaserijders), beprijzing (door ophoging van de BPM) en stimulering (door de gewichtskorting voor EV en/of SEPP-regeling).
- Er wordt normering/beprijzing voorgesteld voor de **logistieke sector**. Stimulering gericht op waterstof in de binnenvaart en vrachtvervoer onder het Klimaatfonds sluit niet goed aan bij perceel uit het Klimaatfonds verdient niet de voorkeur (prijsopdrijvend effect) – maar kan als mogelijkheid worden ingezet mocht dit politiek nodig zijn. Daarbij zijn ook alternatieve dekkingsopties mogelijk. Over een definitief standpunt vindt nog overleg plaats.
- **Grondslagerosie** moet worden gedekt – maar dit hoeft niet persé binnen mobiliteit/klimaatdomein. Er zullen verschillende varianten worden uitgewerkt van de beprijzingsmaatregelen (o.a. de MRB en vliegticketbelasting) tbv besluitvorming – uiteindelijk moet dit worden meegewogen als onderdeel van eindpakket.

Industrie en CE

- Plastics pakket met daarin aanpak AVIs en bijmengverplichting plastics;

Landbouw

- Besluitvorming over de maatregelen voor de veeteelt/akkerbouw lopen mee als onderdeel van het **landbouwakkoord**. Daarbij is het uitgangspunt dat NPLG 5 Mton reductie realiseert. Omdat doorlooptijd van het LA onzeker is, is het niet de verwachting dat PBL deze reductie de kans kan toerekenen in de KEV2023. Om deze reden (en omdat de maatregelen/maatvoering nog zeer onzeker zijn) is deze reductie niet meegetelt in het klimaatpakket.
- De brede **meevaller binnen de EB** wordt niet volledig ingezet voor de opgave in de landbouw, maar wordt meegewogen in bredere lastenbeeld.



462

Maatregelenpakket 60%

Maatregel	Nationaal	CO2-effect in 2030 (in Mton CO2 pj)	Budgettaire gevolgen Rijk (in € mln, - is EMJ-sacto verslechting) - exclusief middelen klimaatfonds								
			2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cumulatief 2024-2030
TOTAAL budgettair - inkomstenkant			0	220	972	1224	1226	2863	2865	2867	9637
TOTAAL budgettair - uitgavenkant (exclusief klimaatfonds)			0	-79	-76	-130	-158	-204	-217	-230	-1964
TOTAAL budgettair (+ = budgettaire opbrengst, - = budgettaire derving)			0	141,5	893,5	1094,5	1068,5	2659,5	2648,5	2637,5	7644
TOTAAL besteding of reservering middelen klimaatfonds (MJP24 en MJP25)											-21.630

Sectoroverstijgende maatregelen

De uitstoothreducties van de sectorsamenvatten de maatregel wordt bij de individuele sectoren meegerekend.

TOTAAL budgettair lasten			0	0	400	400	400	1265	1265	1265	5055
TOTAAL budgettair uitgaven (exclusief klimaatfonds)			0	55	55	55	55	55	55	55	385
Aanpassing energiebelasting (verduurzaming gezinnen + lagere inkomens ontzien) - PM meerjarig											
Afgelasten tijdelijke verlaging (3 Mton, 1,6 Mton en 1,6 Mton)											
Verhogen tarief aardgas (vanaf 2025):											
1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2030): PM cent/m3											
3e schijf (2030, prijspeil 2023): PM cent/m3											
4e schijf (2030, prijspeil 2023): PM cent/m3											
5e schijf (2030, prijspeil 2023): PM cent/m3											
Verlagen tarief elektriciteit (vanaf 2025):		1	0	0	400	400	400	400	400	400	2400
1e en 2e schijf (2030, prijspeil 2030): PM cent/kWh											
3e schijf (2030, prijspeil 2025): PM cent/kWh											
4e schijf (2030, prijspeil 2025): PM cent/kWh											
5e schijf (2030, prijspeil 2025): PM cent/kWh											
Apart en navenant tarief wetterbelasting (vanaf 2025)											
Aanpassing belastingvermindering energiebelasting (compensatie voor lage inkomens)											
Afbouwpad fossiele subsidies:											
Afschaffen vrijstelling in kolenbelasting voor dual verbruik (per 2028)			0	0	0	0	0	25	25	25	75
Afschaffen vrijstelling in energiebelasting voor non-energetisch verbruik van aardgas (per 2028)		PM	0	0	0	0	0	60	60	60	180
Afbouwen accijnsvrijstelling minerale olie (starten in 2028, helemaal afgebouwd in 2035)			0	0	0	0	0	800	800	800	2400
Beter naleven energiebesparingsplicht		0,5	0	+	+	+	+	+	+	+	+
Verlengen energiebesparingsplicht PM- naar 7 jaar of 10 jaar			0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subpakket TBO gericht op kennis, vaardigheden en gedrag + extra inzet vakmensen via (om) scholing en bijscholing		-	0	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-35
Algemene ruimtelijk handhavingslasten - verbetering naleving klimaatregelgeving		-	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-350
Alle brandstoffen onder het EU ETS-2 brengen (op/en) (verder uitwerken)		Randvoorwaarde	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nationaal emissieplafond ESR sectoren (verder uitwerken)		Randvoorwaarde	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Voorstellen klimaatfonds											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024											-2.795
Natural Gas Peaker Plants											-50
Demonstratie grootschalige waterstofopslag					-125						-125
Vergunningenprocedures, toezicht en transport		-	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-94
Randvoorwaarden technische arbeidsmarkt		-			-19	-38	-38				-95
Elektrolyse, onshore: 50 MW		-	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-250
Elektrolyse, onshore: 500-1.000 MW		-	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-1.000
Elektrolyse, offshore: < 1.000 MW) (CAPEX)		-			-95	-95	-95				-380
Elektrolyse, offshore: 500 MW (CAPEX + OPEX)		-			-250	PM	PM	PM	PM	PM	-250
H2Global, import van groene waterstof		-	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-300
Elektrolyse: kennisplatform offshore en Noordzeebreda consortia		-	-1	-1							-2
Vergassing: stimulering projecten vergassing 1e en 2e fase		-		-50	-100	-150					-300
Vergassing: expertisecentrum, ondersteuning, haalbaarheidsstudies		-		-10	-5	-5	-5				-25
Extra inzet 2024											0
-											-
Reservering meerjarenprogramma 2025											-5.675
De-risken grootschalige waterstofopslag							-125				-125
Elektrolyse, onshore: 500-1.000 MW			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-4.000
Elektrolyse, offshore: 500 MW (CAPEX + OPEX)					-250	-250	-250	-250	-250	-250	-1.250
Vergassing: stimulering projecten vergassing 1e en 2e fase							-150	-100	-50		-300
Extra inzet 2025											0
-											-

Gebouwde omgeving

CO2-reductie (20%-overlapcorrectie)		-3									
TOTAAL budgettair lasten											
TOTAAL budgettair uitgaven (exclusief klimaatfonds)			0	20	20	20	20	20	20	20	161
Uitfaseren slechte energielabels: tijdelijk huurrecht (2027)		0,7	0	-23	-23	-23	-23	-23	-23	-23	-161
Energieprestatie-eis m woor de industriefunctie (2027)		0,5	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Introductie per 2027 of 2029 van norm sloopwoning bij transactiemoment (binnen 2 jaar isoleren tot de standaard)		0,2	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Aanscherping normering huurwoningen:											
* Uitfasering label E, F en G per 2028 - 2035		0,1	+	+	+	+	+	+	+	+	+
* Uitfasering label D per 2030											
* alle huurwoningen gelabeld tot de standaard per 2025											
Introductie ZEB-norm alle woningen 2050		0	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verbeteren informatievoorziening financieringsopties verduurzaming, inclusief verplicht onderdeel bij/bij transactie		Randvoorwaarde	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toepassing groen gas (+ bijmengverplichting gebouwde omgeving (extra inzet b.o.v. REVO2-ramingen ter invulling van CH-afspraak) - PM check PZL		2,49									
Effect omgevingsvisies gemeentplannen (zie ook overlappen)		PM	-	-	-	-	-	-	-	-	-
effect aanscherping energielabelspanningsplicht (zie ook overlappen)		0,35	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Voorstellen klimaatfonds											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024											-4.356
Nationale subsidieregeling warmtenetten			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-400
Collectieve MFH-projecten			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-7
Geothermie, lage temperatuur					-50	-50	-50	-50			-200
Nationaal Isolatie Programma			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-840
Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed Subsidie			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-2.160
Duurzaam Rijksvastgoedbeleid			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-365
Ondersteuning maatschappelijk vastgoed			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-128
Stimulering van hybride warmtepompen bestaande bouw			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-562
Plan van aanpak hybride inclusief lagere rente in Warmtefonds			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-56
Extra inzet 2024											500
Klimaatbeschaafdheid (w.o. Warmtefonds / ISDE (all-electric warmtepompen) / /revolverend fonds maatschappelijk vastgoed)										-500	Perceel is leeg. Ophoging perceel voor klimaatbeschaafdheidsgerelateerd kan alleen als al het uit CO2-reeks komt voor Energieprestatie-eisen gebouwen, industrie/kassen of bij door provincie binnen perceel. Aandachtpunt is dat de gemeente maatregelen voornamelijk niet gericht zijn op lage inkomens.
Reservering meerjarenprogramma 2025											-5.322
Nationale subsidieregeling warmtenetten			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-1.000
Nationaal Isolatie Programma			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-2.045
Stimulering van hybride warmtepompen bestaande bouw			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-425
Maatschappelijk vastgoed revolverend fonds			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-38
Extra inzet 2025											0
-											-

Landbouw (verhoudert) en akkerbouw via landbouwakkoord)

CO2-reductie glastuinbouw (20%-overlapcorrectie)		-0,8									
TOTAAL budgettair lasten glastuinbouw			0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAAL budgettair uitgaven (exclusief klimaatfonds en transitiefonds) glastuinbouw			0	0	0	0	0	0	0	0	0
Introductie GVE-norm van 1,7 GVE/hectare voor melkvee (per 2030) (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord)		3	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Productierechten uitbreiden naar vleeskalveren, geiten en schapen (vanaf 2035) (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord)		1	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Productierechten en fosfaatrechten bij transactiemoment met 50% afromen (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord)											
Introductie fiscale heffing (evt. tarifair, evt. aan de marge) eenheden veehouderij/akkerbouw (vanaf 2030) (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord, verbonden overlap met thema's rommeren en begrijpen van MJP25)		0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Normering additieven + voervoer (t.o.m. 501) (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord)		0,8	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Invoeren normen plantaardige eiwitten supermarkten en fastfoodketens (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord)		0,3	0	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	-35
Invoeren norm tegen voedselverspilling (NB: besluit en maatwerking loopt via het Landbouwakkoord)			0	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-28
Introductie consumptiebelasting vlees en zuivel (NB: raakvlak met landbouwakkoord)			0	0	0	0	450	650	850	1000	2950
Aanscherping fiscale heffing glastuinbouw - resterende deel 4 Mton in 2030 (in Basispad 4,3 Mton) (vanaf 2029)		0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Normering methaanslip alle wkk's (400 mg CH4 per Nm3 bij 15% O2)		0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Effect veranderbelasting/maatregelen (zie overlappen)		PM				Zie overlappen					
Voorstellen klimaatfonds											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024											-112
EIA-regeling (Energie-efficiëntie Glastuinbouw)			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-112
MIA-regeling (Marktintroductie energie-innovaties glastuinbouw)			0	0	0	0	0	0	0	0	0
Decentrale waterstofopwekking			0	0	0	0	0	0	0	0	0
Extra inzet 2024											-188
EIA-regeling (Energie-efficiëntie Glastuinbouw)			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-56
Distributienetten glastuinbouw			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-100
Reservering meerjarenprogramma 2025											0
-											-
Extra inzet 2025											0

Tergualoplijn EER: Engeland tussen 100-488 mln op basis van Binnenlandrapport.

Afhouden, vergt nadere uitwerking richting het MJP 2025 in samenhang reservering van 7 mld voor waterstof

Perceel is leeg. Ophoging perceel voor klimaatbeschaafdheidsgerelateerd kan alleen als al het uit CO2-reeks komt voor Energieprestatie-eisen gebouwen, industrie/kassen of bij door provincie binnen perceel. Aandachtpunt is dat de gemeente maatregelen voornamelijk niet gericht zijn op lage inkomens.

Departementeel vertrouwelijk

Landgebruik											
CO2-reductie (CPB-overlapcorrectie)	0,4										
TOTAAL budgettoir uitgaven (exclusief klimaatfonds en transitiefonds)			0	0	0	0	0	0	0	0	
Normering veeteelt	0,4		TF	TF	TF	TF	TF	TF	TF		
Mobiliteit											
CO2-reductie (CPB-overlapcorrectie)	4,5										
TOTAAL budgettoir lasten		0	220	372	624	826	1570	1580	1582	1482	
TOTAAL budgettoir uitgaven (exclusief klimaatfonds en transitiefondr)		0	0	0	-51	-79	-125	-130	-151	-1344	
Verhogen jaarverplichting brandstof met PM% additioneel voor wegverkeer	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Pakket stimulering elektrische personenauto's - PM verschillende varianten uitwerken met o.a. zakelijk inkomen, btw vrijstelling of aanschafsubsidie											
Inwerken verbod nieuwe fossiele zakelijke auto 2025 (segmenten A t/m E)											
Bpm fossiele personenauto's verhogen naar gemiddeld het oude niveau, 2010 (tarief verdubbelen t.o.v. nul - PM ingroeipad vanaf 2024*)	1,7	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-5700	
Gericht accordeactie inzetten tijdens autobelasting voor emissievrije personenauto's (tariefskorting 40%) - PM											
Optionele bij vormgeving (-)opties											
Aanschafsubsidie voor emissievrije personenauto's - PM optioneel		0	0	PM	PM	PM	PM	PM	0	-300	
Diesellaagjes met 5 cent verhogen vanaf 2026 (dekkingsmaatregel)	PM	0	0	0	550	550	550	550	550	1250	
Motorrijtuigenbelasting voor fossiele auto's progressiever maken (dekkingsmaatregel)	PM	0	0	350	350	350	350	350	350	2100	
Inwerken **mogelijkheid zero-emissiezones** als modaliteiten voor middelgrote steden vanaf 2025	0,4	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Verscherpen CO2-prestaties goederenvervoer: Per 1-1-2027 geldt een wettelijke norm gericht op 31% minder CO2-uitstoot t.o.v. 2019 voor legislatieve sector. Alternatieven worden niet sector uitgewerkt.	0,8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Uitbreiding wachtwegenheffing naar corridor alle wegen	0,25	0	0	0	0	0	750	750	750	2250	
Invoeren verplicht duurzaam inkopen voor (mede)overheden: aanschaffing van ingekochte en schone emissievrije bussen voor openbaar en diensten door aanbestedende diensten en -instanties	0,1	0	0	0	-85	-81	-27	-22	-17	-332	
Verduurzaming binnenvaart: Binnenvaartschepen worden verduurzaamd door verplichting van een gem.doelel label B (differentiatie mogelijk) in 2030, beperking emissies onder het EU-ETS2 (zie bin)	0,5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Verhogen vliegbelasting variant 5 (€56,40 < 2500 km; €59,6 <6000 km; €70,90> 6000 km)	0,7	0	220	222	224	226	228	230	232	1582	
Subsidie voor gebruik van duurzame luchtvaartbrandstoffen	0	0	0	0	-86	-98	-98	-116	-134	-412	
Voorstellen Klimaatfonds											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024										-475	**Toelichting**
Laadinfrastructuur voor wegverkeer		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-315	
Laadinfra bouw		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-120	Niet verantwoord om meer middelen toe te kennen (conform beoordeling PBL), want subsidieert – zonder strengere normen – omvang bouwkosten
Laadinfra walstroom		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-40	Afhouden, vergt nadere onderbouwing/uitwerking richting MIP 2025 (wsl.o.b.v. het NPE).
Extra inzet 2024										-200	
Laadinfrastructuur voor wegverkeer		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-100	
Laadinfra luchtvaart		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-20	
Duurzame luchtvaartbrandstoffen		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-80	Als vliegbelasting. Groot deel wordt a afgedekt met voorstel verzamelbtw. Alleen middelen nodig voor synthetische brandstoffen. Wat EZK betreft bij voorkeur via terugvloei opbrengst verhoging vliegbelasting.
Reservering meerjarenprogramma 2025										0	
Extra inzet 2025										-150	
Waterstof binnenvaart										0	Motion Kat-Boucke: zorgt voor in principe compromis, verder gezocht ans extra middelen te reserveren: ruits 2 miljard waterstof
Waterstof logistiek										0	
Verduurzaming aandrijfstechnologieen zeevaartschepen		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-150	
Industrie											
CO2-reductie (CPB-overlapcorrectie)	4,3										
TOTAAL budgettoir lasten		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
TOTAAL budgettoir uitgaven (exclusief klimaatfonds en transitiefonds)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Aanscherpen CO2-heffing industrie 2030:											
CO2-heffing: tarief verhogen per 1-1-2026 o.b.v. tariefstudie (Klimaat) OF tarief verhogen naar 2800 in 2026 met inzet door tariefstudie (FIN)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CO2-heffing: verlengen na 2030 – doortrekken huidige pad tot aan 2030	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ambitieus doel maatverkaafsrokken, in combinatie met inkomen dispensatierechten CO2 heffing	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Aanscherping CO2-heffing industrie voor **AVI's**: procesemissiefactor voor AVI's verlagen + onderzoek doen naar mogelijke aanpassing CO2-heffing zodat aanhoudende volumebesparing wordt beloond.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Negatieve emissies toepassing van BECCS in AVI's mogelijk	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Inwerken bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar kooistofdioxide chemie	0,2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Effect energiebelastingmaatregelen (zie overstijgend)	PM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Effect aanscherping energiebesparingsplicht (zie overstijgend)	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Voorstellen Klimaatfonds (Industrie)											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024										-1.668	**Toelichting**
Geothermie, hoge temperatuur			-1	-1	-50					-52	
NIKI (Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie)		-25	-113	-193	-235	-250	-249	-229	-205	-1.000	Standpunt EZK: NIKI eventueel met 500 mln ophogen, mits verhoging smoke maatverkafsrokken (incl. innemen dispensatierechten), waarbij middelen ten koste gaan van reinwering eventuele maatverkaubsidies. Standpunt FIN: Heel erlogisch, hogere ambitie maatverk, maar ahmen middelen voor maatverk.
VEKI (Vernieuwende klimaatinvesteringen industrie)		-24	-60	-93	-115	-136	-101	-84	-72	-525	
Uitvoeringskosten maatverkafspraken		-15,8	-15,8	-15	-5	-5	-5	-5	0	-66	
Topsector Energie Haalbaarheidsstudies		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-25	Verdere verhoging afhouden, staat geen aanvullende ambitie tegenover en vergt nadere uitwerking richting MIP 2025
DEI +											Afhouden, staat geen aanvullende ambitie tegenover en vergt nadere uitwerking richting MIP 2025
DEI-XL											
Reservering meerjarenprogramma 2025										-750	
Eventuele maatwerk subsidies										-750	Afhankelijk §178
Circulaire economie											
CO2-reductie (CPB-overlapcorrectie)	0,8										
TOTAAL budgettoir lasten		0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTAAL budgettoir uitgaven (exclusief klimaatfonds en transitiefonds)			-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-3,5	
Aanscherping CO2-heffing industrie voor **AVI's**: procesemissiefactor voor AVI's verlagen + onderzoek doen naar mogelijke aanpassing CO2-heffing zodat aanhoudende volumebesparing wordt beloond.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Negatieve emissies toepassing van BECCS in AVI's mogelijk	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Inwerken bijmengverplichting van gerecyclede en hernieuwbare plastics op Europees en nationaal niveau en hernieuwbaar kooistofdioxide chemie	0,2	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Normering bouw en grond,- weg,- en waterbouw (GWW)	-	0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-3,5	
Normering biobased bouwen	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Voorstellen Klimaatfonds											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024										0	**Toelichting**
-										-	
Extra inzet 2024										-255	
Continuering DEI+ CE			-9	-10	-13	-15	-25	-15	-15	-102	MKE reeds toegezegd in BWO voor het stimuleren van circulariteit, mede n.a.v. positieve beoordeling in PBL-reflectie. Akkord FIN, mits regeling beperkt budrag.
Recyclinghub		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-153	Zie §206. En mits heffing AVI en bijmengverplichting mogelijk.
Reservering meerjarenprogramma 2025										0	
Extra inzet 2025										-150	
Biobased bouwen		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	0	Loopt mee via transitiefonds, want valt op verdienvermogen boeren
Recyclinghub		PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	-150	Terug te halen tot max. 300 mln.
Elektriciteit											
CO2-reductie (CPB-overlapcorrectie)	0,7										
TOTAAL budgettoir uitgaven (exclusief klimaatfonds en transitiefonds)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Normering elektriciteitsector richting 0%-neutraal 2035, onderzoek + keuze opties: - PM 0 Mton zonder middelen, of max. 2 Mton met extra middelen (circa 1 mld.)											
i) normeren van de onbouw maar waterstof (Maar)											
ii) handelssystem met uitstootcap;	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
iii) binnenverplichting van CO2-vrije energiedragers;											
iv) verplichting tot inzet van BECCS.											
Aanvullende inzet zonne energie nieuwbouw, bestaande bouwnormering zon	0,5	*	*	0	0	0	0	0	0	0	
Programma zelfverlading energieverslag Gebouwde omgeving	0,5	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Compenseren en energiecollap binnen windparken op zee (GW) (Financiering via bekostratige tarieven)	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Inwerken verplichting batterijen voor nieuwe grootschalige zonnepanelen (beginnen met 1 MW)	0,4	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	
Verhogen CO2-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking en de maatregel (maatregeling op basis van financiele studie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Opheffen **knelpunten elektriciteitsnet** en verzoek tot **onderzoek flexibilisering** elektriciteitsnet door ACM	Randvoorwaarde	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	
Rijksdeelname in regionale netwerkinitiatieven	Randvoorwaarde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Intensiveren samenwerking medeoverheden	Randvoorwaarde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Departementaal vertrouwelijk

Voorstellen Klimaatfonds											
Onderdeel meerjarenprogramma 2024 + extra inzet										-654	**Toelichting**
Bedrijfsduur-verlenging Borssele			-5,53	-4,66						-10	
Onderzoeken nieuwbouw kerncentrales		-38,75	-12,15	-11,45	-10,25	-10,25	-10,25	-10,25	-10,25	-118	
Kennisinfra		-5	-6	-7	-8	-9	-10	-10	-10	-55	
Uitvoeringslasten		-3,45	-7,7	-10,2	-9,6	-8,5	-7	-6,85	-6,3	-60	
Subsidieregeling CO2-vrije gascentrales										-400	Mits voldoende ambitie en normering.
Reservering meerjarenprogramma 2025										0	

Meeropbrengst CA-mootregelen energiebelasting									
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cum
CA raming in mln. euro (uitgaande van EB-tarieven BP23)									
Beperken wkk-vrijstelling	0	0	100	100	100	100	100	100	800
Afschaffen vrijstelling metallurgisch en mineralogische procedes	0	0	84	86	86	86	86	86	509
Afschaffen verlaagd tarief GTB	0	0	48	46	43	40	38	36	251
TOTAAL	0	0	232	231	228	225	223	221	1360
Nieuwe raming in mln. euro									
Beperken wkk-vrijstelling	0	0	267	254	249	244	242	241	1497
Afschaffen vrijstelling metallurgisch en mineralogische procedes	0	0	152	146	144	143	146	147	878
Afschaffen verlaagd tarief GTB	0	0	187	179	179	178	179	180	1082
Overige bijstellingen	0	0	37	37	39	40	41	43	237
TOTAAL	0	0	643	616	611	605	608	611	3694
Meeropbrengst t.o.v. CA									
Beperken wkk-vrijstelling	0	0	167	154	149	144	142	141	897
Afschaffen vrijstelling metallurgisch en mineralogische procedes	0	0	68	61	59	58	61	62	369
Afschaffen verlaagd tarief GTB	0	0	139	133	136	138	141	144	831
TOTAAL	**0**	**0**	**411**	**385**	**383**	**380**	**385**	**390**	**2334**
Meeropbrengst t.o.v. CA na gefaseerde invoer beperking wkk-vrijstelling									
Derving gefaseerde invoer wkk-vrijstelling	0	0	-167	-123	-99	-59	-28	0	-466
Resterende meeropbrengst	0	0	244	262	294	322	357	390	1869

Departementaal vertrouwelijk

MJP 2024	-10.260	
MJP 2025	-9.947	
Extra 2024	-643	In formule zit +500 mln. ivm klimaatrechtvaardigheid dat BZK zelf dekt
Extra 2025	-300	Waarvan 150 mln. reservering
Totaal extra	-943	

To: Persoonsgegevens
Cc: Persoonsgegevens

From: Persoonsgegevens
Sent: Fri 4/7/2023 7:23:25 PM
Subject: Adviesnotities BWO's elektriciteit en gebouwde omgeving
Received: Fri 4/7/2023 7:23:36 PM

Bijlage 1 - overzicht varianten energiebelasting BWO GO - 11 april.docx
2023 04 07 Nota BWO GO 11-04 2.1.docx
Nota BWO Elektriciteit 11 april 2.1.docx
Bijlage 1 - Maatregelenpakket elektriciteitssector 2030 - Annelies Bobeldijk - Warning - 29_03_2023.docx

Ha Sigrid, Marnix,
Op deze goede vrijdag nog een mail met de adviesnota's voor de BWO's elektriciteit en gebouwde omgeving. Beide op dinsdag. De stukken waren er wederom laat, dus geen mogelijkheid om nog om jullie op de geeigende manier te bereiken. Met dank aan de collega's van FZ en DGRB.
Fijne Pasen!
Groeten,
Persoonsgegevens

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER ADVISERING TBV BWO 11/4 16:00-16:45 UUR (VOORBESPREKING 15:45 UUR)
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister

Inspectie der Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

BWO Elektriciteit

Datum
7 april 2023
Notanummer

Bijlagen
geen

Aanleiding

Dinsdag 11 april (16:00 tot 16:45 uur) is het BWO Elektriciteit met MKE. Hierbij ontvangt u de voorbereiding. Wij hebben bij moment van schrijven nog geen definitieve stukken ontvangen voor dit overleg. Deze voorbereiding is gebaseerd op de een tussentijdse versie van de notitie voor MKE.

Advies

- Eenheid van Kabinetsbeleid
- **SDE.** MKE stelt maatregelen voor (ca. 1,1 mld.). die hij wil dekken uit de meevaller bij de SDE++ of het Klimaatfonds. U (minister) heeft in het begroting bilateraal afgelopen week nogmaals aangegeven dat de SDE-meevaller toekomt aan het generale beeld en niet kan worden ingezet voor nieuw beleid van MKE. Wij zijn nog in afwachting van een tegenvoorstel van EZK n.a.v. dit bilateraal (ontvangen we naar verwachting dinsdagmiddag). De plannen zijn (dit jaar) ook niet te financieren uit het klimaatfonds, want niet eerder ingediend en wat ons betreft nog onvoldoende onderbouwd.
- **De inzet van MKE op de beperking van de inputvrijstelling steunen.** Wij zijn positief verrast door het feit dat MKE positief staat tegenover het belasten van elektriciteitscentrales via het beperken van de inputvrijstelling elektriciteitsopwekking in de Energiebelasting. Deze maatregel leidt er toe dat moderne efficiënte centrales niet of weinig worden belast, terwijl inefficiënte centrales zwaarder worden belast (= prikkel tot verduurzaming). Tegelijkertijd hebben wij wel twijfels of de huidige vormgeving 4 Mton CO2-besparing zal opleveren in 2030. Het Trinomics onderzoek zal hier per 1 mei uitsluitsel over geven. U kunt vragen of MKE voorstander is van de huidige relatief scherpe vormgeving waarbij praktisch alle elektriciteitscentrales Energiebelasting gaan betalen (= relatief sterke prikkel tot verduurzaming) of een mildere vorm waarbij moderne efficiënte elektriciteitscentrales volledig vrijgesteld zijn (= relatief zwakkere maar nog steeds positieve prikkel tot verduurzaming).

- **Niet akkoord gaan met het alternatief op de inputvijstelling.** MKE stelt een subsidie voor het gebruik van waterstof in gascentrales, maar ook hier ontbreekt dekking.

Kernpunten

- Aanpassingen ten opzichte van het afgestemde FIN/KE-pakket:
    1. Negatieve emissies: in het eerdere pakket was een optie opgenomen om negatieve emissies te stimuleren via biomassa in de elektriciteitssector in combinatie met CCS (BECCS). Tussen FIN en KE was overigens nog discussie over de kosten hiervan en het reductiepotentieel. Deze optie is nu geschrapt binnen de sector elektriciteit en wordt als generieke stimulans ondergebracht bij de sectoroverstijgende maatregelen. Hiervoor was 2 Mton ingeboekt
    2. CO2-vrije gascentrales: hiervoor was eerder in de tabel 2 Mton ingeboekt, op advies van KE. Hiervoor is in het nieuwe voorstel 0,3 Mton ingeboekt, omdat een bijmengverplichting toch niet haalbaar zou zijn.
    3. Inputvrijstelling WKK (beprijzing input gascentrales): dat het pakket toch uitkomt op 5 Mton , komt doordat KE 4 Mton wil inboeken voor een nieuwe maatregel. Volgens KE wordt in de huidige uitwerking van FIN het afschaffen van inputvrijstelling op gas voor WKK's ruim geïnterpreteerd en zal in deze vorm ook elektriciteitsproductie via gascentrales eronder vallen. De inputkosten van gascentrales zouden daardoor worden verhoogd wat gas deels uit de markt drukt, het aantal draaiuren verlaagt en daarmee de CO2-uitstoot.
- Binnen het Klimaatfonds worden middelen beschikbaar gesteld voor de ombouw van CO2-vrije gascentrales (400 mln.). Daar boven op wil KE nog ca. 700 mln. voor andere maatregelen, bijv. batterijsystemen verplichten bij nieuwe grootschalige zonneparken, uitbreiding zon op dak, kapitaalversterking netwerkbedrijven en middelen voor EBN. Daarbij wil KE zonneparken en energieopslag van windparken op zee realiseren (3 GW) en de kosten verrekenen met de opbrengsten van het veilen van kavels. Dit is een budgettair besluit met een negatief effect op het EMU-saldo en moet dus meegenomen worden in de voorjaarsbesluitvorming.

Toelichting

- De huidige inputvrijstelling voor gebruik van aardgas elektriciteitsopwekking heeft (logischerwijze) betrekking op alle installaties die elektriciteit produceren. Dit zijn naast elektriciteitscentrales ook WKK-installaties;
- Op dit moment is de volledige gasinput van een installatie vrijgesteld wanneer een installatie een elektrisch rendement hoger van 30% realiseert. Conform coalitieakkoord hebben wij u eerder voorgesteld om deze vrijstelling te beperken door te bepalen dat vanaf 1-1-2025 alleen een bepaalde hoeveelheid aardgas per kWh opgewekte elektriciteit is vrijgesteld. Dit zorgt er voor dat inefficiënte installaties (relatief veel gasinput vergeleken met de elektriciteitsoutput) en installaties die warmte produceren (deel van gasinput wordt gebruikt voor warmteoutput) over een deel van de aardgasinput energiebelasting gaan betalen.
- Trinomics rekent op dit moment een variant door waarbij er een zodanige hoeveelheid aardgas per kWh opgewekte elektriciteit wordt vrijgesteld, zodat de volledige gasinput is vrijgesteld wanneer een installatie een elektrisch rendement van 60% realiseert. In de praktijk halen zelfs de

meest moderne elektriciteitscentrales een dergelijk elektrisch rendement net niet. Deze scherpe vormgeving zorgt er wel voor dat efficiënte inzet van iedere installatie wordt gestimuleerd (= relatief grote verduurzamingsprikkel).

- Het is mogelijk om de inputvrijstelling wat minder te beperken, zodat de volledige gasinput bijvoorbeeld al bij een elektrisch rendement van 55% is vrijgesteld. In dit geval zou de gasinput van de gemiddelde moderne elektriciteitscentrales volledig zijn vrijgesteld. De prikkel om te verduurzamen is hiermee navenant kleiner.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

TER ADVISERING

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

nota

Maatregelenpakket elektriciteitssector 2030

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie
Energiesysteem

Auteur
Persoonsgegevens

Parafenroute
Persoonsgegevens

Kopie aan

Bijlage(n)

Aanleiding

Op dinsdag 11 april vindt het BWO over de elektriciteitssector met SFIN plaats vanuit uw dubbelrol als Klimaat- en Energieminister. Bij deze ontvangt u het voorstel voor het maatregelenpakket voor de elektriciteitssector voor 2030 en een ambitieus streefdoel voor 2035 om dinsdag over te besluiten ten behoeve van de voorjaarsbesluitvorming.

Aanwezig: Persoonsgegevens
Persoonsgegevens

Advies

- Het advies is om akkoord te gaan met het maatregelenpakket voor 2030 om 5 Mton CO2 reductie binnen de elektriciteitssector te realiseren, meer dan het dubbele dan de opgave uit het IBO. Hierbij het advies om negatieve emissies generiek te stimuleren.
- Optioneel om in de maatwerkafspraken TATA afspraken te maken over een afbouwpad voor restgassen, maar de maatwerkafspraken zijn niet tijdig gereed voor VJN, maar dragen wel bij aan CO2 reductie voor 2030.
- U wordt geadviseerd om zich te commiteren aan het streefdoel van een net zero elektriciteitssysteem in 2035 met oog voor leveringszekerheid en betaalbaarheid. Hiervoor wordt in het aankomende jaar de benodigde instrumentering uitgewerkt.
- Het streven naar klimaatneutraliteit van de elektriciteitssector is mogelijk per 2035. Generiek normeren per 2030 achten wij niet realistisch en gelet op de voorgestelde bijdrage van 5Mton niet proportioneel. Wel is het mogelijk om bij de ombouwsubsidie voor gascentrales voor 2030 al de voorwaarde te verbinden om CO2-vrije moleculen bij te mengen. Dat is een aanscherping

Ontvangen BBR

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie
Energiesysteem

Kenmerk
DGKE-DSE / 26799530

van het Coalitieakkoord waar de subsidie voor ombouw niet gekoppeld was aan een klimaat- of verduurzamingsdoel.

Kernpunten

Maatregelenpakket 2030

- Richting 2030 zijn er een aantal additionele maatregelen om verdere reductie binnen de elektriciteitssector te realiseren, zie tabel 1.
- Negatieve emissies spelen een belangrijke rol in het bereiken van klimaatneutraliteit en zijn nodig in deze energietransitie. Met betrekking tot negatieve emissies is het advies om deze generiek te stimuleren aangezien dit het meest doelmatig en doeltreffend is. Voor specifiek negatieve emissies in de elektriciteitssector zijn er diverse haken en ogen voor 2030 gezien de combinatie van biogrondstoffen, CCS en eigenaren van de kolencentrales. Nader onderzoek is hiervoor nodig in vervolg op de quickscan.
- Met behulp van de afschaffing van de inputvrijstelling (per 2030) zullen gascentrales minder uitstoten (uitstoot verschuift binnen de EU) en geeft daardoor ook een impuls aan opslag en flexibiliteit. Hierbij zou (blauwe) waterstof nog wel de inputvrijstelling moeten ontvangen om zo de overgang van fossiel via blauw naar groene waterstof mogelijk te maken en te stimuleren en zo (CO2 vrij) regelbaar vermogen te behouden voor de toekomst. Dit levert inkomsten op via de belastingen, maar ook een hogere energieprijs voor gebruikers. Mogelijkheid is om dit bijvoorbeeld te verrekenen met de energiebelasting om de energieprijzen betaalbaar te houden. Zie toelichting voor meer informatie.
- Indien de inputvrijstelling voor waterstof niet mogelijk is zou de inzet van blauwe waterstof in gascentrales richting 2030 gestimuleerd kunnen worden. Dit kan middels normering in 2035, zoals een bijmengverplichting, eventueel in combinatie met een subsidie indien nodig.
    - CO_2-reductie: 1,2 Mton per jaar
    - Kosten subsidie: €550 miljoen per jaar (obv projecties kosten blauw waterstof in 2025, bron: TNO)

- Een optionele maatregel blijft om in de maatwerkafspraken TATA afspraken te maken over een afbouwpad voor restgassen. Deze emissies drukken voor 4 Mton op de elektriciteitssector, maar zonder de mogelijkheid om op vermindering hiervan te kunnen sturen. Het wordt niet verwacht dat de maatwerkafspraken tijdig gereed zijn voor VJN, maar deze kunnen wel dragen wel bij aan CO2 reductie voor 2030.
- Nadere uitleg van maatregelen staan in de toelichting.
- U kunt akkoord gaan met onderstaande groene pakket.

Basispakket Elektriciteit 2030	**Mton inschatting 2030**
<u>1. Versnellen uitrol hernieuwbare elektriciteit (IBO-Maatregelen)</u> - Aanvullende maatregelen zon op daken bij semipublieke gebouwen, utiliteitsbouw en parkeerterreinen - Invoeren verplichting batterijen voor nieuwe grootschalige zonneparken (beginnen met 1 GW) - Zonneparken en energieopslag binnen windparken op zee (3 GW) - Waterstofproductie op zee	Ca. 1,4

2. Oplossen knelpunten netcapaciteit - Oplossen knelpunten elektriciteitsnet en verzoek tot onderzoek flexibilisering elektriciteitsnet door ACM - Rijksdeelname in regionale netwerkbedrijven - Intensivering samenwerking medeoverheden	Randvoorwaarden
3. Subsidie CO2-vrij regelbaar vermogen • Dit is enkel de ombouw die ertoe leidt dat centrales efficiënter worden en waterstofready zijn. Voor daadwerkelijk substantieel reductie-effect dient daadwerkelijk waterstof te worden ingezet	0,275
4. EBN: De voorbereiding van CO2-opslagcapaciteit voor CCS-projecten versnellen	**0**
5. Ophoging minimum CO2-prijs elektriciteitssector en industrie - Aankondiging ophoging min. CO2-prijs o.b.v. uitkomsten tariefstudie tezamen met MFIN.	*0*
6. Afschaffen inputvrijstelling energiebelasting WKK, (Algemeen beprijzingsmaatregelen) In de huidige uitwerking van de afschaffing van inputvrijstelling zal ook effect op elektriciteitsproductie middels gascentrales. De inputkosten wordt verhoogd en daardoor zal de positie in de merit-order verslechteren en het aantal draaiuren en daarmee CO2-uitstoot afnemen.	ruim 4[1] - 0
7. Verplichting tot Demand Side Respons (DSR) in eindgebruikerssectoren; - bv Programma piekverlaging energievraag Gebouwde omgeving	**0,5**
TOTAAL INCLUSIEF OVERLAPCORRECTIE 20%	**4,94**

- *Advies inzake aanvullende normeringsoptie* Streven naar klimaatneutraliteit van de elektriciteitssector in 2035 lijkt op basis van bovenstaande maatregelen mogelijk. Aanvullende generieke opties voor normering in 2030 worden niet als realistisch beschouwd. Immers: committeren aan de normeringsopties die worden uitgewerkt in de Quickscan van Berenschot voor het jaar 2030 (met een reductiedoelstelling van ca 2 megaton) komt naar verwachting feitelijk neer op een verplichting van waterstofgebruik in gascentrales in 2030. Dit omdat BECCS en de Velsen-centrale niet in het pakket kunnen en de overige maatregelen naast een bijmengverplichting (normering bij hernieuwbare opwekkingsinstallaties, verplichting vraagresponse in eindsectoren, verplichting energiebesparing) naar verwachting onvoldoende reductie zullen realiseren.
- Een generieke verplichting via normering van waterstofgebruik in gascentrales in 2030 wordt niet geadviseerd, omdat dan de waterstofinfrastructuur nog onvoldoende beschikbaar zal zijn om alle

[1] *Bron: TenneT-analyse verhoging inputkosten gascentrales. Dubbelcheck met PBL over verwachte reductie.*

gascentrales normerend te verplichten waterstof te gebruiken, naast vraagtekens over de beschikbaarheid van voldoende waterstof. Er zullen dan gascentrales niet aan die norm kunnen voldoen, waardoor ze afschakelen. Dit heeft grote gevolgen voor de leveringszekerheid en betaalbaarheid van elektriciteit.

- Met de inputvrijstelling WKK uit het voorgestelde pakket wordt waterstofgebruik in de elektriciteitssector gestimuleerd.
- In plaats van generieke normering is wel mogelijk om bij de ombouwsubsidie voor gascentrales voor 2030 al de voorwaarde te verbinden om CO2-vrije moleculen bij te mengen. Dat is een aanscherping van het Coalitieakkoord waar de subsidie voor ombouw niet gekoppeld was aan een klimaat- of verduurzamingsdoel.

Financiële aspecten maatregelenpakket 2030

- De genoemde maatregelen kunnen deels gefinancieerd worden via SDE++ en het Klimaatfonds, maar vraagt op sommige zaken ook aanpassing van de SDE++ of extra middelen, zie tabel 2 voor de dikgedrukte bedragen.
- Voor alle voorstellen in sectoren moet gekeken worden welke druk dit legt op de SDE++ en of er extra middelen nodig zijn, om verdringingseffecten te voorkomen waardoor ook de gewenste Mtonnen niet gerealiseerd kunnen worden.
- Zonder financiele dekking voor de nog niet gedekte kosten (dikgedrukt) kunnen ook de genoemde CO2-reductie niet gerealiseerd worden.

Tabel 2: Dikgedrukte kosten zijn momenteel niet gedekt.

Maatregel	Kosten t/m 2030	Toelichting
1a. zon op dak	**250 mln**	
1b. zon en batterijen	**595 mln**	
1c. zon in WOZ	**50 mln**	En derving WOZ veilingopbrengst (opbrengst is echter niet ingeboekt)
1d. Waterstofproductie op **zee**	Nvt	Dekking via KF
2a. oplossen knelpunten **elektriciteit**	**187 mln**	
2b. rijksdeelname regionale netwerkbedrijven	1,9 mld	Opgenomen in EZK beleidsbrief
2c. intensivering samenwerking medeoverheden	0	
3. Ombouw gascentrales	400 mln	in MJP24 (restant van indicatief budget CA 585 mln.)
4. EBN (CCS)	**60 mln**	
5. Ophoging min CO2 prijs	0	

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie
Energiesysteem

Kenmerk
DGKE-DSE / 26799530

6. Inputvrijstelling gascentrales aanpassen	0	
7. Verplichting **Demand Side Response**	**10,5 mln** + PM	Bedrag voor piekvermindering gebouwde omgeving
Totaal	**1092,5 mln**	

Optioneel: extra stimulering (blauwe) waterstof 550 mln per jaar voor 1,2 Mton reductie per jaar en komt hier dan bovenop

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie
Energiesysteem

Kenmerk
DGKE-DSE / 26799530

Toelichting
Narratief Elektriciteitssector

- De elektriciteitsketen is de cruciale voorloper voor de vergroening in Nederland.
- Daarom committeer ik me aan het ambitieuze streefdoel om in 2035 naar net zero uitstoot te gaan in de elektriciteitsketen en zo de verduurzaming bij alle sectoren te versterken en te versnellen.
- Mbv beprijzen, normeren en subsidies geef ik vorm aan deze beweging en versnel ik ook richting 2030.
- Door in te zetten op intensievere samenwerking met de buurlanden om deze ambitie te realiseren en flexibiliteit (opslag, vraagresponse, interconnectie en regelbaar vermogen) te stimuleren werken we aan een elektriciteitssysteem dat nodig is voor het Nederland in 2035 en ook daarna.
- En door zorg te dragen voor voldoende regelbaar vermogen dat verder verduurzaamd moet worden. Dit regelbaar vermogen is nodig op momenten van piekvraag en/of beperkt aanbod en voor balans in het elektriciteitssysteem. Mogelijkheden voor beprijzen en normeren worden hiertoe onderzocht (zie toelichting voor svz quickscan normeren), waaronder het CO_2-vrij ready maken van gascentrales (bijv. voor invoer waterstof). Vanaf 2035 zal ook kernenergie hier een rol in kunnen spelen.
- Dit doen we met oog voor leveringszekerheid en betaalbaarheid. Daarom monitor ik elk jaar de prijsontwikkeling en impact op deze aandachtsgebieden.

Komend jaar zullen, als onderdeel van het NPE, in detail de mogelijke opties hiertoe onderzocht worden en komt er een concreet voorstel voor instrumentering om verduurzaming van dit regelbaar vermogen te realiseren, waarbij rekening gehouden wordt met leveringszekerheid, betaalbaarheid en juridische mogelijkheden. Inclusief een impactanalyse op zowel uitvoering als markteffecten.

Achtergrond enkele maatregelen
Inputvrijstelling WKK (Beprijzing input gascentrales)

- Algemeen: In het coalitieakkoord is afgesproken om de inputvrijstelling van de energiebelasting op aardgas af te schaffen. In de huidige uitwerking van Financiën is de inputvrijstelling ruim geïnterpreteerd en zal in deze vorm ook elektriciteitsproductie via gascentrales treffen. De inputkosten van gascentrales wordt verhoogd en daardoor zal de positie in de merit-order verslechteren en het aantal draaiuren en daarmee CO_2-uitstoot afnemen. Mogelijk zou de aanpassing van de inputvrijstellingingaan rond 2030. Dan is er veel zon en wind in de mix en dus voor burgers/bedrijven stroom gemiddeld goedkoper zodat op piekmomenten stroom duurder kan worden. Hierdoor wordt opslag en flex (demand side response) gestimuleerd. Om gebruik (blauwe) waterstof te stimuleren zou de inputvrijstelling wel voor waterstof moeten blijven gelden. Dit past in de transitie naar CO2 vrij regelbaar vermogen dat ook nodig is in het elektriciteitssysteem van 2050. Kolen wordt dan relatief aantrekkelijker tov gas tot 2030 (kolenverbod). Inputvrijstelling kolen aanpassen kan niet ivm lopende juridische procedures. Maar indien de merit-order in Nederland niet veranderd (en alleen de merit order tov het buitenland) heeft dit laatste geen effect en ontstaat er geen verschuiving van gas naar kolen. Het moet niet zo zijn dat centrales gaan sluiten, omdat ze nodig zijn voor het regelbaar vermogen.
- Vormgeving: de huidige maatregel is vormgeven via de inputvrijstelling van de WKK, maar ook andere vormen van beprijzende maatregelen kunnen worden vormgegeven.

- CO_2-reductie: Uit een analyse van TenneT blijkt dat het CO_2-reductie potentieel voor het verhogen van inputkosten van gascentrales een reductie potentieel kent van 4,2 Mton. Op Europees niveau zullen CO_2-emissies op de korte termijn toenemen, maar ETS zorgt voor dat tot 2040 de uitstoot gelijkt blijft.
- Leveringszekerheid: Verhogen inputkosten hoeft bij juiste maatvoering niet direct tot risico's leveringszekerheid te leiden. Mogelijk heeft deze maatregel wel effecten op de leveringszekerheid van warmte (PM wordt nog nader onderzocht). Aanvullend zal er minder export komen, maar overdag is het aannemelijk dat Nederland netto exporteur blijft.Kosten: TenneT stelt dat het aannemelijk is dat de elektriciteitsprijzen zullen stijgen voor burgers en bedrijven. Anderzijds leidt beprijzing tot additionele inkomsten voor de overheid. Mogelijkheid is om dit terug te geven aan burgers/kleine bedrijven die hoog tarief EB hebben (eerste schijf). Indien er risico is voor de business case van de gascentrales is hier nog aanvullende ondersteuning nodig ivm behoud regelbaar vermogen.

Verbod op elektriciteitsproductie uit hoogovengassen

- Algemeen: Via de Velsen-centrale nabij Tata Steel wordt elektriciteit geproduceerd op basis van restgassen van het productieproces van staal, hoogovengas. Deze elektriciteit is voor eigen consumptie van Tata Steel, maar wordt ook geleverd aan het net. Elektriciteitsproductie op basis van hoogovengas is significant (factor 4,4) vervuilender dan elektriciteitsproductie op basis van aardgas. Omdat deze emissies afkomstig zijn vanuit Tata Steel heeft de elektriciteitssector geen mogelijkheid om op deze emissies te sturen.
- Mogelijke vormgeving: Een verplicht afbouwpad/maximum budget voor het gebruik van hoogovengas voor elektriciteitsproductie in de Velsencentrale als onderdeel van maatwerkafspraken met Tata Steel.
- CO_2-reductie: Uit de KEV 2022 blijkt dat er een reductiepotentieel van maximaal 4 Mton is in de elektriciteitssector door elektriciteitsproductie op basis van hoogovengas te normeren.
- Leveringszekerheid: het effect op de nationale leveringszekerheid zal naar verwachting beperkt, omdat er voldoende regelbaar vermogen beschikbaar is in om de resterende vraag. Gezien de terug levering van elektriciteit van de Velsen-centrale naar Tata Steel is daar mogelijk wel een effect.
- Kosten: Op nationaal niveau zal deze maatregel niet tot extra kosten leiden. Aannemelijk is wel dat het voor Tata Steel tot extra kosten zal leiden.

Stimuleren bijmengen blauwe waterstof voor H2-productie

- Algemeen: Richting 2030 zal een groeiend deel van de Nederlandse gascentrales in staat zijn om een volume percentage waterstof bij te mengen. Hiervoor dienen deze gascentrales wel aangesloten te zijn op de H2-infrastructuur. Bovendien dient er waterstof beschikbaar te zijn voor de inzet in de elektriciteitssector. Tot 2030 zal dit mogelijk blauwe waterstof zijn, omdat de schaarse groene waterstof in andere sectoren wordt ingezet.
- Vormgeving maatregel: subsidie voor inzet blauwe waterstof met strenge verplichtingen voor inzet. Generieke normering voor bijmenging waterstofvoor elektriciteitscentrales, omdat voor 2030 niet alle benodigde randvoorwaarden (aansluiting op infrastructuur) gerealiseerd zijn. Via huidige vormgeving is het mogelijk om te richten op centrales waarvoor de randvoorwaarden wel op orde zijn.
- CO2-reductie: Afhankelijk van bijmengpercentage, maar wordt voor nu geschat op +-1,2 Mton (onder gelijk blijvende marktomstandigheden).
- Leveringszekerheid: Geen effect op leveringszekerheid verwacht.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Strategie
Energiesysteem

Kenmerk
DGKE-DSE / 26799530

- Kosten: De producenten van elektriciteit voor een gedeelte op waterstof zullen gecompenseerd worden voor de extra kosten. Deze worden geschat op: 550 miljoen per jaar (op basis van aannames over toekomstige kosten blauwe waterstof, bron: TNO). Kosten zijn afhankelijk van aardgas, ETS-prijs en productiekosten blauwe waterstof. Naar mate blauwe waterstofmarkt volwassen wordt is het mogelijk dat prijzen blauwe waterstof dalen.

Stimuleren Vraagresponse in eindsectoren (Demand-Side-Response)

- Algemeen: vraag response is het inspelen van de vraag op het steeds meer fluctuerende productieprofiel door de stijgende aandeel hernieuwbaar. flexibiliteitsmiddelen, zoals regelbare elektriciteitscentrales, minder vaak te worden ingezet als de vraag verplaatst kan worden naar momenten met een overschot aan hernieuwbare productie. Primair wordt de inzet vraagresponse gestimuleerd door de prijsprikkels van de elektriciteitsmarkt.
- CO_2-reductie: 0,5 Mton (piekverlaging gebouwde omgeving)
- Leveringszekerheid: Meer vraagresponse heeft een positief effect op de leveringszekerheid van het elektriciteitssysteem
- Kosten: De kosten voor getroffen partijen zullen omhoog gaan. Op nationaal niveau zullen elektriciteitsprijzen mogelijk afnemen (los van dynamiek van Europese elektriciteitsmarkt).
- Randvoorwaarden: huidige marktgeluiden zijn dat er belemmeringen bestaan voor het effectief inzetten van vraagresponse, deze dienen opgelost te worden. TNO stelt dat nettarieven op dit moment nog baseload vraag stimuleert.

Verhoging CO_2-minimumprijs

- Algemeen: De maatregel biedt zekerheid aan investeerders in duurzame elektriciteit over de toekomstige CO2-prijs. Deze garantie heeft een positief effect op de kapitaalkosten van deze investeringen waardoor deze duurzame investeringen beter concurreren met de fossiele alternatieven. Hierdoor worden investeringen in duurzame elektriciteitsproductie gestimuleerd. Gezien de huidige stand van het ETS is het aannemelijk om de minimumprijs te verhogen, opdat de investeringsprikkel gewaarborgd blijft. U kunt aankondigen dat er een verhoging gaat plaatsvinden om uw ambitie te onderstrepen. Het bedrag wordt later vastgesteld n.a.v. de lopende tariefstudie.
- CO_2-reductie: investeringen in hernieuwbaar hebben geen direct CO_2-reductie effect, dus PBL zal hier geen Mtonnen aan toekennen.
- Leveringszekerheid: bij te strenge maatvoering heeft maatregel mogelijk negatief effect op leveringszekerheid.
- Kosten: bij in werking treden van minimumprijs kunnen er extra kosten zijn voor elektriciteitsproducenten.

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING T.B.V. BWO GEBOUWDE OMGEVING 11/04
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Inspectie der Rijksfinanciën

Persoonsgegevens

nota

BWO Klimaat Gebouwde omgeving 11/04

Datum
7 april 2023

Notanummer

Bijlagen
geen

Aanleiding

Dinsdag 11 april 2023 van 14:00-14:30 staat het tweede BWO Klimaat voor perceel Gebouwde omgeving met MVRO en MKenE gepland. EZK heeft de agenda opgesteld. Hieronder vindt u een algemeen advies en specifieke advisering per agendapunt in de vorm van een geannoteerde agenda.

Algemeen advies

We adviseren u in ieder geval niet akkoord te gaan met het verzoek van BZK voor 2,1 mld. euro extra middelen. Dit geldt ook voor de 0,6 mld. hiervan die uit de SDE-reserve komt, of de 0,5 mld. die wordt ingezet vanuit de CA-middelen op de aanvullende post.

Totaalpakket uitgaven GO voorstel BZK

Gebouwde omgeving (GO)	**(mld.)**
Totaal	**10,2**
Uit perceel GO in Klimaatfonds in MJP'24	4,1
Uit perceel GO in Klimaatfonds in MJP'25	2,5
Restant perceel GO	0
Uit andere percelen in Klimaatfonds MJP'24	0,5
Uit andere percelen in Klimaatfonds MJP'25	1
Gewenste extra middelen bovenop perceel en extra mandaat van 1 mld.	
1. Pakket Klimaatrechtvaardigheid	1
2. Ophoging ISDE vanuit SDE-reserve	0,6
3. Inzet CA-middelen Energieprestatie gebouwen met industriefunctie voor U-bouw maatregelen	0,5

U kunt het volgende opmerken:

- BZK krijgt in deze ronde als enige sector alle middelen uit het perceel gebouwde omgeving in het Klimaatfonds toebedeeld. Daarbovenop ontvangt zij nog 1,5 mld. uit andere percelen. Dat telt op tot ruim 8 mld., wat een omvangrijk bedrag is.
- Daarbovenop wenst BZK nog eens ruim 2 mld. aan extra middelen, waarvan 1 mld. voor een pakket t.b.v. klimaatrechtvaardigheid, 0,6 mld. voor ophoging van de ISDE en 0,5 mld. aan inzet van CA-middelen.
    - Voor het pakket klimaatrechtvaardigheid geldt dat de inhoud van het pakket eerst beter uitgewerkt moet worden voordat besluitvorming kan

plaatsvinden. We hebben twijfels of de voorgestelde maatregelen in dit pakket het meest effectief zijn om klimaatrechtvaardigheid voor lagere inkomens te borgen (Warmtefonds verbreden doelgroep 0% rente en 1,5% rentekorting voor VvE's / Collectieve aanpak kwetsbare wijken versterken / Zonnepanelen op huurwoningen).
    - Voor het pakket klimaatrechtvaardigheid geldt ook dat dekking gevonden moet worden. FIN ziet hiervoor twee opties: binnen het perceel gebouwde omgeving (vraagt dus om herprioritering) of 2) uit de Coalitieakkoord-middelen t.b.v. energieprestatie gebouwen met industriefunctie.
    - Het is wat FIN betreft dus niet akkoord om de gehele 500 mln. aan CA-middelen voor Energieprestatie gebouwen met een industriefunctie breder voor U-bouw in te zetten.
    - De huidige (subsidie)regelingen voor verduurzaming binnen de gebouwde omgeving zijn nu veelal generiek gericht, dit kan i.h.k.v. klimaatgerechtvaardigheid ook meer gericht worden op de meest kwetsbare groepen (bv. door inkomensgrens in ISDE).
    - Dekking uit de SDE is voor FIN niet akkoord. De ruimte in de SDE reserve is onderdeel van de gesprekken over de voorjaarsbesluitvorming. Wij verwachten dinsdag een tegenvoorstel van EZK n.a.v. het bilateraal van afgelopen week. In dat bilateraal heeft u (Minister) opnieuw herhaalt dat meevallers voor het generale beeld zijn.
- In het voorstel van BZK wordt de normering i.v.t. de voorstellen in het IBO op onderdelen versoepeld. Daar kunnen wij (m.u.v. de energiebesparingsplicht) mee akkoord gaan, maar het invoeren van deze normering moet dan ook zonder toekenning van de gevraagde extra middelen.
- SMB heeft de wens om te investeren in de verduurzaming van de gebouwde omgeving in Groningen. U (Minister) heeft in een eerder BWO hierover met o.a. MVRO aangegeven dat dit kan door te herprioriteren binnen bestaande verduurzamingsplannen. U kunt vragen in hoeverre hier nu rekening mee wordt gehouden.

Geannoteerde agenda
A. Maatregelen in de sector gebouwde omgeving
Bespreekpunt EZK: Akkoord gaan met de maatregelen in tabel 1 in de bijlage. Hier lijkt ambtelijke overeenstemming over te zijn.

Advies:
- Akkoord met de voorgestelde normeringsopties, ook de minder strenge varianten dan in het IBO.
- Niet instemmen met inzet van 500 mln. uit het Coalitieakkoord. BZK stelt dat de normering voor de U-bouw enkel mogelijk is als 500 mln. in het CA t.b.v. energieprestatie gebouwen met een industriefunctie breder wordt gezet voor U-bouw. Eerder is inderdaad afgesproken om de CA-middelen voor energieprestatie gebouwen met industriefunctie (500 mln.) breder in te zetten. Echter, wat FIN betreft, dienen deze middelen in eerste instantie als dekking voor een potentieel pakket Klimaatrechtvaardigheid. Naar verwachting vindt EZK dat dit i.i.g. deels als dekking kan worden ingezet.
- U kunt opmerken dat het inboeken van 1 Mton voor Groen gas alleen akkoord is als PBL dit steunt. Voor maatregel Groen gas wordt nu 1 Mton

ingeboekt, terwijl PBL eerder aangaf door de beperkte beschikbaarheid van groen gas geen enkele Mton toe te rekenen aan deze maatregel.

Advies per maatregel in de tabel:

- **Introductie norm koopwoning bij transactiemoment:** Akkoord, voorgesteld wordt om de norm 4 jaar later dan IBO in te voeren om koop en huur gelijk te trekken. Er wordt politieke discussie verwacht.
- **Aanscherping normering huurwoningen:** Akkoord, voorgesteld wordt om 1 jaar later dan IBO EFG-labels uit te faseren. Label D wordt niet meegenomen in de uitfasering. Ook wordt voorgesteld om alle huurwoningen naar de standaard te isoleren per 2035. Een maximale versnelling bij huurwoningen is belangrijk, omdat de meest kwetsbare huishoudens vaak in een huurwoning wonen.
- **Uitfasering slechtste energielabels Utiliteitsbouw:** Akkoord op de normering maar niet akkoord met dekking van de extra U-bouw maatregelen uit CA-middelen (programmatische aanpak, handhaving slechte labels, revolverend fonds). Voor de maatregelen kan ruimte gezocht worden binnen de 2,7 mld. die nu uit het fonds voor maatschappelijk vastgoed beschikbaar wordt gesteld. Discussie wordt verwacht vanuit OCW/VWS die de opgave en de middelen niet in verhouding vinden staan. De norm is conform IBO en 3 jaar sneller dan EPBD.
- **Energieprestatie-eisen voor de industriefunctie:** Akkoord, conform IBO.
- **Introductie ZEB-norm alle woningen 2050:** Akkoord, conform IBO.
- **Verbeteren informatievoorziening financieringsopties verduurzaming:** Akkoord, conform IBO.
- **Toepassing Groen gas:** Akkoord, mits PBL dit steunt.
- **Klimaatfondsmiddelen:** Niet akkoord, zie algemeen advies.

B. Energiebelasting

Bespreekpunt EZK: welke variant voor de energiebelasting heeft de voorkeur?

Advies:

- U kunt uitspreken dat variant 2 (belastingvermindering verhogen ipv verlagen tarief nieuwe eerste schuif) de voorkeur heeft. Deze variant is minder complex in de uitvoering, bereikt veel meer huishoudens achter een blokaansluiting en laat de verduurzamingsprikkel zoveel mogelijk in stand.
- Eens met BZK dat binnen variant 1 het inderdaad de voorkeur heeft om de schijflengte van de kleine eerste schijf gas te beperken tot 800 m3, zodat zowel een verduurzamingseffect blijft bestaan als de energierekening voor een zeker basisverbruik wordt beperkt.
- NB 1. Het is vooral belangrijk dat een richting wordt gekozen (aan welke knop draaien), zodat daarna gericht 1 variant verder kan worden uitgewerkt met bijv. ook meerdere budgettaire maatvoeringopties.
- NB 2. het gesprek gaat vandaag alleen over aanpassing in de eerste twee verbruiksschijven en de belastingvermindering. De aanpassing in de hogere verbruiksschijven komt terug in het BWO industrie.

Toelichting:

- Er zijn twee varianten voor de tariefmutaties in de energiebelasting uitgewerkt. Doel van beide varianten is om de besparingsprikkel van de IBO-variant zoveel mogelijk te behouden en tegelijkertijd de lastenstijging voor huishoudens tot een basisverbruik te beperken:

- *Variant 1*: tarief nieuwe 1e schijf gas verlagen, tarief nieuwe 2e schijf gas verhogen en belastingvermindering verlagen.
- *Variant 2*: tariefmutatie gas gefaseerd invoeren t.o.v. IBO en belastingvermindering verhogen

- Variant 2 kent een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van variant 1:
  - Het verhogen van de belastingvermindering is veel eenvoudiger in de uitvoering; een verlaagd tarief in de 1e schijf gas geeft extra complexiteit in de uitvoering vanwege de blokaansluitingen.
  - Er meer zekerheid dat het belastingvoordeel daadwerkelijk bij de huishoudens met een blokaansluiting terecht komt:
    - Bij een blokaansluiting kan alleen de contractant een teruggaveverzoek cq. blokverwarmingstarief aanvragen. Het is hierdoor niet zeker dat de onderliggende huishoudens ook daadwerkelijk het financieel voordeel krijgen.
    - Bij de belastingvermindering gaat het om circa 10.000 tot 20.000 huishoudens, die vallen onder een blokaansluiting elektriciteit.
    - Bij het verlaagd tarief 1e schijf gas gaat het om circa 670.000 huishoudens die vallen onder een blokaansluiting gas. Deze groep is veel groter dan bij de belastingvermindering.
  - De verhoging van de belastingvermindering verandert de verduurzamingsprikkel (aan de marge) niet, omdat huishoudens altijd een vast bedrag krijgen. Dit is wel het geval bij een verlaging van het tarief 1e schijf gas; dit financieel voordeel vervalt wanneer een huishouden van het gas af gaat (= lagere verduurzamingsprikkel)
- Hier staat tegenover dat variant 1 als voordeel heeft dat het voordeel alleen terechtkomt bij huishoudens die aardgas gebruiken. Het voordeel van de belastingvermindering komt daarentegen ook terecht bij huishoudens die al van het gas af zijn (maar hierdoor blijft wel de verduurzamingsprikkel in stand, zie punt hierboven).

C. Aanscherping energiebespaarplicht
Bespreekpunt EZK: Akkoord gaan met de voorgestelde maatregel energiebesparingsplicht, onder het voorbehoud dat deze nog niet politiek is afgestemd met MEZK en MLNV (tabel 2 in bijlage).

Advies: Niet instemmen.
- U kunt aangeven dat FIN voorstander is van ophoging van de terugverdientijd naar 10 jaar en u kunt voorstellen om dit onderwerp in het gehele klimaatpakket te bezien vanwege het sectoroverstijgende karakter.
- De energiebespaarplicht betekent dat alle energiebesparende investeringen met een bepaalde terugverdientijd genomen moeten worden. Het IBO Klimaat adviseert een terugverdientijd van 10 jaar aan te houden. Experts hebben eerder aangeven dat verlenging naar 7 jaar veel minder effectief is.
- Er wordt discussie verwacht. EZK en BZK willen beide de terugverdientijd ophogen van 5 naar 7 jaar i.p.v. naar 10 jaar.

D. Normering zon-op-dak
Bespreekpunt EZK: Akkoord gaan met de maatregel normering zon op dak, waarbij de exacte maatvoering na de voorjaarsbesluitvorming wordt uitgewerkt (tabel 3 in bijlage).

Advies: Instemmen. Er wordt geen discussie verwacht.

E. Bio-based bouwen
Bespreekpunt EZK: Akkoord gaan met de teksten bij de maatregel Bio-based bouwen (tabel 3 in bijlage).

Advies: Instemmen met voorstel van EZK.

- U kunt aangeven dat er binnen het met EZK afgestemde mandaat op dit moment geen ruimte is om hiervoor middelen uit het perceel vroege fase opschaling toe te kennen. Dit voorstel kan worden betrokken bij de volgende besluitvormingsronde in 2024, waarbij het noodzakelijk is dat de normering nader wordt uitgewerkt en de potentiële co2 reductie door PBL wordt gevalideerd. U kunt steun verwachten van EZK op de noodzaak van verdere uitwerking, al zal EZK wellicht wel al eerder dan 2024 willen bewegen.
- Er wordt discussie verwacht vanuit BZK gesteund door LNV die minimaal een bedrag van 75 mln. toegekend willen krijgen.
- De verwachte co2-reductie effecten tellen niet mee voor de sector gebouwde omgeving. Wel voor o.a. de landbouw, daarom lijkt financiering vanuit het Transitiefonds van LNV ook passend.

F. Ongedekte voorstellen sector GO
Bespreekpunt EZK: Bespreken van de wenselijkheid en mogelijke dekking van de voorstellen in tabel 4 in de bijlage.

Advies: Niet instemmen. Zie algemeen advies bovenaan deze notitie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlage: Tabellen bij de agenda

Tabel bij bespreekpunt A

Tabel 1. Maatregelen in de sector gebouwde omgeving	Mton in GO	Budget (mln)
Introductie norm koopwoning bij transactiemoment Binnen twee jaar isoleren tot de standaard. Ingangsdatum 1-1-2029.	0,2	
Aanscherping normering huurwoningen Uitfasering label EFG per 1-1-2029, en voorstel EZK/FIN dat alle huurwoningen geïsoleerd tot de standaard per 1-1-2035.	0,1	
Uitfaseren slechtste energielabels Utiliteitsbouw • Uitfasering van de 15% gebouwen met de slechtste energieprestatie (2027) en volgende 10% (2030) implementeren per gebruiksfunctie (zoals onderwijsgebouwen, zorgfunctie met bed) versneld invoeren. Betekent gemiddeld uitfaseren label EFG per 2027 en label D per 2030. In lijn met EPBD IV voorstel, uitvoering zo dicht mogelijk bij definitieve EPBD IV blijven, op jaartallen na. • Het mogelijk maken van een vervolg op de huidige portefeuilleaanpak voor grote gebouweigenaren, waarbij zij vanaf 2027 de mogelijkheid krijgen om via een gefaseerde aanpak de overtreding van wetgeving (Energiebesparingsplicht en nieuwe normering) ongedaan te maken. Hiertegenover staat een hogere energieprestatie of CO2-reductie op portefeuilleniveau. De gefaseerde aanpak moet worden beschreven in een portefeuilleroutekaart of Integraal Huisvestingsplan (voor PO/VO), waar op nationaal, regionaal of lokaal niveau politiek draagvlak voor is. Op het uitvoeren van de gefaseerde aanpak vindt ook toezicht plaats. • Het ontwikkelen van een programmatische aanpak voor de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed (excl rijksvastgoed) door BZK, in nauwe samenwerking met OCW en VWS. • Het financieel ondersteunen door BZK van eigenaren van maatschappelijk vastgoed (excl rijksvastgoed) bij het verkrijgen van een energielabel na ingreep of voor de vaststelling van de gewenste minimale energieprestatie. • Het verder uitwerken van een voorstel door BZK om een revolverend fonds voor maatschappelijk vastgoed op te richten, waarbij de inzet van publieke middelen de hefboom is voor het betrekken van private middelen van bijvoorbeeld pensioenfondsen.	0,7	
Energieprestatie-eisen voor de industriefunctie Introductie per 1-1-2027. Daarmee gaat ook bovenstaande norm (uitfasering 15%+10%) gelden.	0,5	
Introductie ZEB-norm alle woningen 2050	0	
Verbeteren informatievoorziening financieringsopties verduurzaming Inclusief verplicht onderdeel hypotheekgesprek	Randvoorwaarde	
Toepassing groen gas Veronderstelling dat CA-afspraak volledig wordt gehaald met het ingezette beleid: 2,9 Mton meer dan KEV. In de gasmix vloeit 35% naar de gebouwde omgeving.	1,0	
Klimaatfondsmiddelen Meerjarenprogramma 2024 • Nationale subsidieregeling warmtenetten • Geothermie, lage temperatuur • Nationaal Isolatie Programma • Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed Subsidie		 400 100 932 2162

• Duurzaam Rijksoverheidsvastgoed • Ondersteuning maatschappelijk vastgoed • Stimulering van hybride warmtepompen bestaande bouw Reservering meerjarenprogramma 2025 • Nationale subsidieregeling warmtenetten • Nationaal Isolatie Programma • Stimulering van hybride warmtepompen bestaande bouw • Maatschappelijk vastgoed revolverend fonds Benutting CA-reeks voor energieprestatie industriegebouwen (€500 mln) • Aanvulling maatschappelijk vastgoed revolverend fonds* • Programmatische aanpak maatschappelijk vastgoed • Handhaving slechte labels • Ontzorgingsprogramma MKB/bedrijfsterreinen		365 128 462 1000 2045 424 53 250* 50 75 125

* BZK onderzoekt of een deel hiervan ingezet kan worden voor een klimaatrechtvaardigheidspakket of verduurzamingsaanpak Groningen.

Tabel bij bespreekpunt B en C

Tabel 2. Sectoroverstijgende maatregelen	**Mton in GO**	**Budget (mln)**
Effect Energiebelastingmaatregelen Zie bijlage 1 voor twee uitgewerkte varianten.	PM	
Effect aanscherping energiebesparingsplicht Ophogen terugverdientijd naar 7 jaar per 1-1-2027, tenzij bij de uitwerking blijkt dat dit nauwelijks additioneel emissiereductie-effect heeft, gelet op effect dat hogere energieprijzen al hebben op de hoeveelheid maatregelen die onder huidige terugverdientijd vallen en gelet op het effect van ander beleid. Bij de uitwerking is oog zijn voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen voor bedrijven en organisaties en wordt de relatie tussen de gebouwgebonden maatregelen en de normering voor de utiliteitsbouw scherp in de gaten gehouden.	0,35	

Tabel bij bespreekpunt D en E

Tabel 3. Maatregelen met effect buiten de sector gebouwde omgeving	**Mton**	**Budget (mln)**
Normering zon op dak Aanvullende normering zon-pv op utiliteitsbouw, woningbouw en parkeerterreinen (IBO-maatregel 6.4). Exacte maatvoering nader te bepalen, gelet op kosteneffectiviteit in de SDE++ en keuze over hoogte subsidietarieven.	1,0 (sector elektriciteit)	
Biobased bouwen Het voorstel is om in de stukken naar de TK op te nemen: Het kabinet ziet mogelijkheden om met biobased bouwen een extra reductie van zeker 0,3 Mton te bereiken. Door normering van bouwmaterialen en stimulering van ketenontwikkeling kan dit groeien als bedrijfsmodel voor boeren en bouwers, waarbij ook CO2 wordt vastgelegd in de gewassen. Dit zal voor Prinsjesdag worden uitgewerkt. Voorstel EZK (DGKE)/FIN: Nu geen besluit nemen over toekenning of reservering subsidiemiddelen. Voorstel BZK: Besluiten om minimaal €75 mln toe te kennen voor ketenontwikkeling.	0,6 (sector industrie)	50

Tabel bij bespreekpunt F

Tabel 4. Nog niet gedekte voorstellen van sector gebouwde omgeving	Mton	Budget (mln)
ISDE-aanvulling De mogelijkheid om de ISDE met €100 mln per jaar (2025-2030) te voeden vanuit bv. de SDE++(-reserve) indien er meer aanvragen worden verwacht dan budget beschikbaar is. Bij een hoger verwacht tekort de subsidiecriteria en doelgroepen herzien (evaluatie al gepland in 2025). Dit moet i.i.g. ruimte bieden voor verdere groei van het aantal all electric warmtepompen.	0,7	Max 600
Klimaatrechtvaardigheidspakket Gebouwde omgeving • Warmtefonds: inkomensgrens 0% rente naar €60.000 en 1,5% rentekorting voor VvE's. Evaluatie in 2026. • Collectieve aanpak kwetsbare wijken versterken; wegnemen knelpunten en verhogen tempo. • Zonnepanelen op huurwoningen: regeling en prestatieafspraken.		300 500 200

Overzicht varianten energiebelasting

Kern: alternatieve varianten energiebelasting

- In het IBO Klimaat is voorgesteld om de energiebelasting op aardgas te verhogen en de energiebelasting op elektriciteit iets te verlagen. Doel van deze tariefaanpassingen is om de verduurzamingsprikkel in o.a. de gebouwde omgeving te vergroten door de lasten meer in lijn te brengen met de CO2-intensiteit van de energiedrager.
- Tijdens het vorige BWO is afgesproken om alternatieve varianten uit te werken, waarbij de verduurzamingsprikkel zoveel mogelijk blijft behouden en de lastenstijging voor huishoudens wordt beperkt.
- Er zijn twee alternatieve varianten uitgewerkt:
    - **Variant 1**: lengte nieuwe 1e schijf gas beperken tot 800 m3 (i.p.v. 1200 m3), tarief nieuwe 1e schijf gas met 10 cent/m3 verlagen en tarief nieuwe 2e schijf verhogen met 15 cent/m3.
    - **Variant 2**: tariefverhoging aardgas *gefaseerd* invoeren 2025-2028 (vanaf 2028 maatvoering conform IBO), in combinatie met verhogen belastingvermindering.
- Het belangrijkste verschil tussen de twee varianten is hoe lastenverlichting aan huishoudens wordt gegeven. In de 2e variant wordt belastingvermindering verhoogd, terwijl in de 1e variant het tarief in de 1e nieuwe schijf gas wordt verlaagd. In beide varianten kan dit zo worden vormgegeven dat een huishouden met een gemiddeld verbruik geen lastenverzwaring krijgt. Het belangrijkste verschil zit in de verduurzamingsprikkel en de uitvoerbaarheid. Op beide aspecten scoort de belastingvermindering (variant 2) beter. Zie ook onderstaande tabel.
- **NB**. dit is een eerste uitwerking van de verschillende varianten. Zo is de budgettaire opbrengst van variant 1 anders dan bij variant 2. Daarnaast is in variant 2 ook de aanpassing in de hogere verbruiksschijven meegenomen en in variant 1 niet.

	Verlaging tarief nieuwe 1e schijf gas (tot 800 m3)	**Verhoging belastingvermindering**
Reikwijdte	**Alle huishoudens en huishoudens** (voor blokaansluiting zie hieronder)	We onderzoeken de mogelijkheid om de belastingvermindering te beperken tot aansluitingen met een woonfunctie (waarschijnlijk per 2025/2026 mogelijk). **Het voordeel komt dan alleen bij huishoudens terecht.** (voor blokaansluiting zie hieronder)
Impact blokaansluitingen	**Geen zekerheid** dat ondersteuning terechtkomt bij verbruikers met blokaansluiting **gas of elektriciteit** (**670.000**).	**Geen zekerheid** dat ondersteuning terechtkomt bij verbruikers met blokaansluiting **elektriciteit** (naar schatting **10.000-20.000**).
Effect op besparingsprikkel	**Verduurzamingsprikkel wordt kleiner.** Het financieel voordeel komt alleen terecht bij huishoudens die aardgas gebruiken. Dit voordeel verliezen huishoudens wanneer ze van het gas af gaan. (waardoor verduurzamen financieel onaantrekkelijker wordt)	Besparingsprikkel aan de marge **verandert niet.** Ieder huishouden krijgt immers hetzelfde bedrag, ongeacht het verbruik (mogelijk wel lagere prikkel door ontbreken signaalwaarde hoge rekening).
Voordeel bij huishoudens	**Afhankelijk van verbruik.** Lager tarief gas slaat uitsluitend neer bij huishoudens die gas verbruiken.	**Alle huishoudens in gelijke mate**, ook huishoudens die niet of nauwelijks energie verbruiken.

	Naarmate het verbruik hoger is, is het voordeel groter, met een maximum van de schijflengte.	Lagere inkomens hebben relatief meer baat bij verhoging omdat het een vast bedrag is.
Uitvoerbaarheid	**Complexe** invoering en zeer complexe uitvoering voor BD en mogelijk energieleveranciers.	**Gemakkelijke** invoering en uitvoering voor BD en energieleveranciers.

Vormgeving en budgettaire effecten per variant

Variant 1

- Introductie nieuwe eerste schijf gas tot 800 m3 (i.p.v. 1200 m3 cf. amendement Grinwis). Vanuit verduurzamingsperspectief is een kortere eerste schijf gas namelijk verstandiger.
- In 2025 tariefschuif: 10 cent verlaging in eerste schijf en 15 cent verhoging in tweede schijf In 2030 zijn de tarieven weer als in het basispad (d.w.z. 1e en 2e schijf worden weer samengevoegd).
- NB. De belastingvermindering is in deze variant niet aangepast maar kan desgewenst worden verlaagd om zo het negatieve budgettaire effect te verlagen c.q. uit te komen op een budgetneutraal/positief effect.

Budgettaire effecten variant 1 – in prijzen 2025 (in mln. euro)						
	2025	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Gas-verlaging	-635	-634	-641	-667	-708	-11
Gas-verhoging	504	503	509	530	562	6
Belastingvermindering	0	0	0	0	0	0
Totaal	**-131**	**-131**	**-132**	**-137**	**-147**	**-5**

- *Toelichting budgettaire effecten:*
  - Naar verwachting valt circa 56% van het verbruik van de oude eerste schijf in de nieuwe eerste schijf. Derhalve is het budgettaire effect van een cent verhoging in 2025 kleiner dan van een cent verlaging. De maatvoering is hierop aangepast om tot een beperkt lasteneffect te komen.
  - In 2030 resteert een klein budgettair effect als gevolg van doorwerking van de gedragseffecten van de mutaties in eerdere jaren.

Variant 2

- Tarieven aardgas omhoog conform IBO-voorstel, maar met ingroeipad tussen 2025 en 2028
- Tarieven elektriciteit omlaag, maar in beperktere mate dan in het IBO. Streven is om de tarieven in schijf 1 t/m 4 zoveel mogelijk gelijk worden en voor schijf 5 maatvoering IBO wordt aangehouden.
- Belastingvermindering omhoog, zodat de energiebelasting voor een huishouden dat 1000 m3 gas en 2000 kwh elektriciteit gebruikt gelijk blijft aan het basispad

Budgettaire effecten huishoudens variant 2 - in prijzen 2025 (in mln. euro)						
	2025	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Gas schijf 1 + 2	390	731	1.036	1.324	1.261	1.206
Elektriciteit schijf 1 en 2		82	-110	-209	-292	-211
Belastingvermindering	293	519	-775	-988	-938	-1.008
TOTAAL	**97**	**130**	**151**	**127**	**31**	**-13**

Budgettaire effecten variant 2 - in prijzen 2025 (in mln. euro)						
	2025	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Gas schijf 1 + 2	390	731	1.036	1.324	1.261	1.206
Gas schijf 3		163	-185	239	307	282
Gas schijf 4		241	-280	378	510	467
Gas schijf 5		8	- 18	35	50	86
Subtotaal Gas	***390***	***1.143***	***1.518***	***1.977***	***2.127***	***2.041***
Elektriciteit schijf 1 + 2		82	-110	-209	-292	-211
Elektriciteit schijf 3			-20	-42	-77	-61
Elektriciteit schijf 4			-7	-13	-39	-36
Elektriciteit schijf 5		7	- 9	9	10	11
Subtotaal elektriciteit		***75***	***-129***	***-255***	***-398***	***-298***
Belastingvermindering	293	519	-775	-988	-938	-1.008
Totaal	**97**	**549**	**615**	**734**	**791**	**736**

- *Toelichting budgettaire effecten:*
  - In de berekening is nog geen rekening gehouden met de interactie-effecten van de structuuraanpassingen in de energiebelasting, die conform CA-afspraak per 2025 ingaan. Ook is nog geen rekening gehouden met de introductie van een mogelijk verlaagd tarief op waterstof.