

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'.<sup>1</sup>

- Met het alsnog kunnen beroepen op 'nieuwe jurisprudentie' wordt ook tegemoetgekomen aan de motie Grinwis<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup> 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 bewijs criterium 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.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 31 066, nr. 820, bijlage 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32140, nr. 114

<sup>3</sup> 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 twifelen 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.

| <u>Handeling</u>  | <u>Maand</u>  | <u>Doorlooptijd</u> |
|---|---|---------------------|
| 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 Uitvoeringstoets op internetconsultatieversie 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. Gelijkzeitig 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.





**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.

- Vooral nog 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 belastinggrondslag. 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 belastinggrondslag 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 concurrentievervalsing 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 concurrentievervalsing 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.
- Herinstructie 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) concurrentievervalsing en de complexe toepassing van de integratieheffing zouden ook weer herleven.
- Al met al is herinstructie 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) concurrentievervalsing, 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.





**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/fgw  
wetsvoorstel

**Datum**  
14 december 2022

**Notanummer**  
2022-0000317178

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

## 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.

16.12.22

## 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 VFBV 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.<sup>1</sup> 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-beleggings sfeer.
- 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".<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>
- 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

<sup>1</sup> Buitenlandse belastingplichtige beleggers kunnen een beroep doen op een verlaagd verdragstarief voor deelnemingsdividenden (doorgaans 0% of 5%) uitgekeerd door een fbi. Dit kan omdat in de 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.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1968/69, 6000, nr. 28, p. 6.

<sup>3</sup> 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



tegenoetgekomen 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 financieringsrechten niet in aanmerking worden genomen. Hiermee heeft de wetgever willen voorkomen dat in een dergelijke situatie te snel tegen de financieringslimiet wordt aangelopen.<sup>4</sup> 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 tijdspad 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

<sup>4</sup> Omdat de vordering op het verbonden lichaam slechts voor 20% ingeleend mag worden.





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

## 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

- o *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.
  - o De structuuraanpassingen in de energiebelasting (BP2024) en Betalen naar gebruik (apart wetstraject) worden momenteel nader uitgewerkt in wetgeving.
  - o 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).
  - o 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

- o *Welke aandachtspunten zijn er bij het besluitvormingsproces?*
- o *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 tijdspad 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:
  - o Aanvullende beprijzingsmaatregelen moeten belangrijk onderdeel van aanvullend klimaatpakket worden; zonder normeren/beprijzen gaan we de klimaatdoelen niet halen.
  - o 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.
  - o 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:
  - o 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).

- *Plastischeffing*: 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 besprekpuntennotitie 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 CO<sub>2</sub>-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 voornamelijk 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

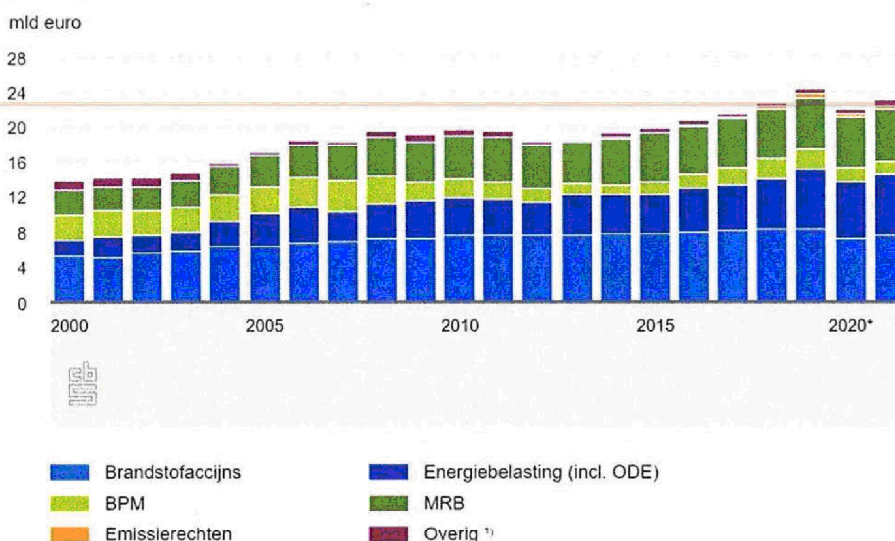
- Aanvullend klimaatbeleid zorgt voor een versnelling van de grondslagerosie in de auto- en milieubelastingen.
- Met name in de autobelastingen zijn de budgettaire effecten fors; de budgettaire derving bedraagt miljarden euro's (ordegrootte 5 mld.) wanneer het wagenpark volledig emissievrij is t.o.v. 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 (eersteordegedrageseffect) 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 tabaksaccijnzen. 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 CO<sub>2</sub>-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

<sup>1)</sup> 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<br>Bereikingsplan 2023,<br>2024 en 2025<br>2026 | Klimaatsector                                 | Aandachtspunten   | Benodigde actie  |
|--|------------------|--|--|---|---|--|
| Herformen bom belasting (afschaffen vrijstelling ondernemers en grondslag omvormen van voertuigwacht naar 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.   |
| Introduceer Datalen naar gebruik   | n.v.t.           | In het CAU afgeproken dat DNL per 1 januari 2023 wordt ingevoerd en dat de behoudige wetgeving deze kabinetsnote wordt vastgesteld. Op 1 juli 2022 is de eerste ministerieel besluit naar de TK gestuurd. Het is de bedoeling om de wetgeving eind 2023/begin 2024 aan te nemen. Het is de bedoeling om de wetgeving eind 2023/begin 2024 aan te nemen. Het is de bedoeling om de wetgeving eind 2023/begin 2024 aan te nemen.   |  | Mobiliteit                                    | Het komende half jaar moeten belangrijke politieke discussies over o.a. de tariefstructuur (o.a. indragen kortingen voor EV) en kilometerregistratie worden gevoerd om de tijd het vooraf te zijn te kunnen nemen bij de TK.  | Op 11 januari aanstaande is een vervolg BNO tussen MIVW, MIE en STW over de tariefstructuur en kilometerregistratie van BNO. |
| Tariefaanpassingen energiebelasting (schafw te schijf en tariefstructuur minder degressief maken)  | n.v.t.           | De maatregel is opgenomen in het BP2023. Verspreide de hoge energieprijzen in de supertalkevaluering afgesloten om de inwerkingtreding a jaar uit te stellen (van 3 januari 2023 naar 1 januari 2024).   |  | Bebouwde omgeving, Industrie, Landbouw        | De energieprijzen blijven naar verwachting de komende jaren hoog. In de evaluatie van het prijspeil wordt ook gekeken naar de mogelijkheden binnen de EU.   | voor nu geen actie nodig.  |
| Afschaffen vrijstellingen voor metallurgische en mineralogische producten<br>Beperken vrijstelling elektriciteitsproductie (o.p. WKK, IJG) | n.v.t.<br>n.v.t. | In het CAU afgeproken om deze structureel aanpassingen in de energielasting per 1 januari 2023 in werking te laten treden. Na vaststellen van de wetgeving heeft de beleidsdienst nog 1 jaar nodig voor de voorbereiding. Deze maatregelen worden daarom opgenomen in het BP2024 (vertrouwd volgens afspraak). De wetgeving wordt momenteel verder uitgewerkt. Bij een nieuw ministerieel besluit wordt een onderzoek uitgevoerd naar de beleidsalternatieven (oplevering in voorjaar 2023). |  | Industrie, Energiesector, Industrie, Landbouw | In de uitwerking komen een aantal aandachtspunten naar voren. Ten eerste is de belastingmaat groot. Bekeuring over deze maatregelen valt de voorjaar waarschijnlijk samen met de discussie over hoge energieprijzen en mogelijke compensatie voor de sector. Ten tweede is met name de landbouw op de planning groot. De structureel aanpassingen hebben daarmee een samenloop met het convenant energiebronte landbouw en de daarna afgeproken individuele heffing. Ten derde verwachten wij dat de budgettaire opbrengst hoger uitvalt dan de 2,2 miljard, getuimd 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 2025).                           |
| 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.   |
| Introduceer minimum CO2-prijs industrie  |                  | De maatregel is ook apart wetvoorstel 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.           | Op de introductie van zowel de minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking als ook industrie is afgeproken om de hoogte van het minimumprijs 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 2023 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 SK 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 |
|---|--|---|-------------------------------|
| <b>Energiebelasting</b>                                       |  |   |                               |
|   | 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 coalitieakkoord 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. |   |                               |
| <b>Minimum CO2-prijs elektriciteitsopwekking en industrie</b> |  |   |                               |

|   |  |   |   |  |
|---|--|---|---|--|
|   |  |   |   |  |
| <b>Introdactie betalen naar gebruik</b> |  |   |   |  |
|   |  | 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.