

Vergaderjaar 2024–2025

36 602

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2024

Vandaag is het pakket Belastingplan 2025 door de Koning ingediend bij uw Kamer. In deze brief ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën -

Toeslagen en Douane, in op de totstandkoming en inhoud van dit pakket Belastingplan.

Het is gebruikelijk dat in de aanbiedingsbrief van het pakket Belastingplan ook breder ingegaan wordt op de koers die het kabinet wenst in te zetten met het belastingbeleid en de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid daarvan. Ik zal daar uiteraard ook op ingaan, maar zal dit in een aparte Kamerbrief doen die ik voor de Algemene Financiële Beschouwingen naar uw Kamer stuur. Vanuit mijn eigen tijd als lid van uw Kamer weet ik hoeveel informatie er op Prinsjesdag op je af komt. Door de fiscale strategische agenda voor deze kabinetsperiode in een aparte brief uiteen te zetten, hoop ik dit onderwerp minder onder te laten sneeuwen. Bovendien reikt de inzet van dit kabinet verder dan het Belastingplan 2025.

1. Het pakket Belastingplan 2025

Het pakket Belastingplan 2025 bestaat uit de volgende wetsvoorstellen:

- A. Wetsvoorstel Belastingplan 2025;
- B. Wetsvoorstel Belastingplan BES-eilanden 2025;
- C. Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2025;
- D. Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025;
- E. Wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024;
- F. Wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2025
- G. Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met de koopkrachtondersteuning

- H. Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2025, 2026, en 2027 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon
 - I. Wijziging van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag, de Wet op de huurtoeslag en enkele andere wetten ter verbetering van de koopkracht en vereenvoudiging van de regeling
 - J. Wet beëindiging salderingsregeling
- Hierna zal ik elk van de wetsvoorstellen kort toelichten en uiteenzetten wat mijn beweegredenen zijn om deze op te nemen in het pakket Belastingplan.

A. Wetsvoorstel Belastingplan 2025

Het wetsvoorstel Belastingplan 2025 bevat het inkomensbeleid voor het komende jaar en fiscale maatregelen met (budgettaire) gevolgen die samenhangen met de begroting voor het jaar 2025. Daarnaast bevat het wetsvoorstel diverse maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord. Hieronder worden enkele grotere maatregelen toegelicht.

Inkomensbeleid

Met een evenwichtig koopkrachtpakket ondersteunt het kabinet kwetsbare groepen en werkende middeninkomens. Met het pakket geeft het kabinet invulling aan de doelen van het Hoofdlijnenakkoord: het niet laten oplopen van armoede en kinderarmoede ten opzichte van 2024, het inzetten van middelen zodat werkende middeninkomens er op vooruit gaan, het verlagen van de marginale druk en de wens om het belastingstelsel begrijpelijker te maken.

Met het oog op deze doelen introduceert het kabinet in het wetsvoorstel Belastingplan 2025 een extra tariefschijf in de inkomstenbelasting en een verlaging van het tarief in de eerste schijf. Daarnaast zijn vanuit de envelop groepen in de knel uit het Hoofdlijnenakkoord middelen beschikbaar gesteld om – naast de aangekondigde vereenvoudiging – in de aftrek van extra vervoerskosten door ziekte of invaliditeit in de inkomstenbelasting per 1 januari 2025 beter aan te sluiten bij de hoge kosten die mensen met een beperking maken voor vervoer. In een tweetal wetsvoorstellen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een wetsvoorstel van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden ook maatregelen getroffen in de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Deze wetsvoorstellen worden verderop in deze brief nader toegelicht.

Hoofdlijnenakkoord

In het Hoofdlijnenakkoord¹ heeft het kabinet diverse fiscale maatregelen aangekondigd. Het overgrote deel daarvan is opgenomen in het Belastingplan 2025. Dit zijn bijvoorbeeld de aangekondigde btw-maatregelen, de versoering van de giftenaftrek in de vennootschapsbelasting en het behouden van de inkoopfaciliteit voor beursfondsen in de dividendbelasting. Verder wordt voorgesteld het tarief in box 2 te verlagen. Daarnaast wordt de accijnsverlaging brandstoffen verlengd tot en met 2025 en wordt de kansspelbelasting verhoogd. Niet al deze maatregelen treden in werking per 2025. Het afschaffen van de diverse verlaagde btw-tarieven heeft een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. Desalniettemin is het wenselijk deze al in dit Belastingplan op te nemen om ondernemers en de Belastingdienst in de gelegenheid te stellen zich op deze wijzigingen voor te bereiden. Ook het afschaffen van

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37, bijlage «Hoofdlijnenakkoord HOOP, LEF EN TROTS».

de salderingsregeling voor kleinverbruikers per 2027 is opgenomen in het pakket Belastingplan. Deze wordt verderop in de brief nader toegelicht.

Er zijn ook diverse fiscale maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord niet opgenomen in dit pakket Belastingplan. Het invoeren van een circulaire plasticheffing, het herinvoeren van rode diesel voor de landbouw en het differentiëren van de vliegbelasting naar reisafstand. Dit zijn maatregelen die wetstechnisch, uitvoeringstechnisch en beleidsmatig meer voeten in aarde hebben. Deze maatregelen vragen om een zorgvuldig beleidstraject en een afgewogen parlementaire behandeling. In mijn strategische agenda zal ik uitvoerig stilstaan bij deze onderwerpen.

Vereenvoudiging

De noodzaak tot vereenvoudiging wordt in het maatschappelijke en politieke debat breed gedeeld, vanuit beleidsmatig-, burger-, ondernemers- en uitvoeringsperspectief. Dit Belastingplan zet daartoe stappen. Er wordt een vereenvoudiging in de autobelastingen voorgesteld door de voertuigclassificaties in de fiscaliteit aan te laten sluiten bij de definities in het kentekenregister. Daarmee worden definitieverschillen binnen het autobelastingstelsel (belasting van personenauto's (bpm) en de motorrijtuigenbelasting (mrb)) opgeheven. Daarnaast stelt het kabinet – in lijn met het Hoofdlijnenakkoord – voor het verlaagde btw-tarief voor het verstrekken van logies binnen het kader van het hotel-, pension- en vakantiebestedingsbedrijf en voor bepaalde culturele goederen en diensten af te schaffen met ingang van het jaar 2026. Verder wordt ook de aftrek van uitgaven voor vervoer van de specifieke zorgkosten vereenvoudigd en worden extra middelen ter beschikking gesteld om beter aan te sluiten bij de hoge kosten die mensen met een beperking maken voor vervoer. Deze vereenvoudiging maakt de aftrekpost minder discussiegevoelig voor de uitvoering en voor burgers eenvoudiger bij het doen van aangifte.

Vestigingsklimaat

Voor een goed functionerende Nederlandse economie is versterking van het ondernemersklimaat en – voor internationaal opererende bedrijven – een goed en stabiel vestigingsklimaat nodig. Alleen daarmee kunnen zij beslissingen nemen voor lange termijn. Dit kabinet staat voor stabiel en voorspelbaar fiscaal beleid. Als Nederland aantrekkelijk is voor bedrijven en investeerders, dan zullen zij er vaker voor kiezen om hier hun activiteiten te laten plaatsvinden. Dat draagt bij aan onze economische groei, innovatie en werkgelegenheid. En daarmee aan de welvarendheid van Nederland. Het ondernemersklimaat en vestigingsklimaat is van tal van factoren afhankelijk, waarvan de fiscaliteit een onderdeel is. Het kabinet komt in dit Belastingplan dan ook tot een aantal maatregelen ter versterking van het ondernemersklimaat en verbetering van het vestigingsklimaat. Bijvoorbeeld door enkele aangekondigde lastenverzwaringen voor bedrijven en ondernemers terug te draaien. Zo draaien we het afschaffen van de inkoopfaciliteit voor beursfondsen in de dividendbelasting terug, net als de tariefsverhoging in box 2 en de verlaging van de winstvrijstelling voor het MKB. Daarnaast verruimen we de renteaftrekbeperking zodat – indien de rentelast hoger is dan € 1 miljoen – tot 25 procent van de winst aan rentes kan worden afgetrokken, in plaats van 20%. Hiermee lopen we meer in de pas met het Europees gemiddelde. Daarnaast draaien we de eerder voorgestelde versobering van de 30%-regeling (30-20-10-regeling) uit het Belastingplan 2024 grotendeels terug. We stellen een constant forfait voor van 27% in combinatie met een verhoging van de salarishnorm.

Klimaat

Het kabinet zet met het Belastingplan 2025 een nieuwe stap in de vergroening van het belastingstelsel.

Ten eerste zijn er een aantal maatregelen gericht op de industrie opgenomen. Zo wordt voorgesteld om per 2027 de vrijstelling in de kolenbelasting voor dual en non-energetisch verbruik kolen af te schaffen. Dit zorgt voor een vereenvoudiging van het belastingstelsel en biedt aanvullende borging voor de uitfasering van kolengebruik in de industrie. Daarnaast is het kabinet voornemens om het aantal dispensatierechten onder de CO₂-heffing industrie voor afvalverbrandingsinstallaties met 1 Mton te verlagen in 2030. Door deze aanpassing krijgen de afvalverbrandingsinstallaties een extra prikkel om hun CO₂-emissies te verlagen.

Ten tweede stelt het kabinet voor om van 2026 tot en met 2029 een nieuwe tariefkorting van 25% in de motorrijtuigenbelasting te introduceren voor emissievrije personenauto's. De tariefkorting is lager dan in de Voorjaarsnota 2024 was voorgenomen, omdat de budgettaire derving van de voorziene tariefkorting hoger uitviel dan in de Voorjaarsnota werd geraamd. Met de nieuwe tariefkorting wordt beoogd deels te corrigeren voor het technisch meergewicht van emissievrije personenauto's als gevolg van het accupakket. Zonder korting zou voor deze auto's veel meer motorrijtuigenbelasting moeten worden betaald dan voor vergelijkbare benzineauto's. Met de voorgestelde tariefkorting wordt dit verschil verkleind en wordt voorkomen dat de ingroei van emissievrije personenauto's in het wagenpark stagneert. In het voorjaar van 2025 zal het kabinet opnieuw beoordelen of de maatvoering van de tariefkorting voor emissievrije personenauto's voldoende hoog is. Deze aanvullende weging is onderdeel van bredere besluitvorming over een nieuwe toekomstbestendige balans in de autobelastingen en het aanpalende mobiliteitsbeleid tussen het behalen van de klimaat- en energiedoelen in de mobiliteitssector, een stabiele opbrengst van de autobelasting op de lange termijn, de betaalbaarheid van de automobilititeit en waarbij de bereikbaarheid in Nederland en de regio op orde blijft. Naast de weging in het voorjaar van 2025, zal het kabinet in 2028 de tariefkorting evalueren. Hierbij betreft het kabinet ook hoe de tariefkorting uitwerkt voor de verschillende autosegmenten.

Tot slot stelt het kabinet een aantal technische verbeteringen voor aan de CO₂-heffing glastuinbouw en heeft het kabinet een besluit genomen over de herijking van het tariefpad. Ten behoeve van de besluitvorming over het tariefpad is een nieuwe tariefstudie uitgevoerd door Berenschot en Kalavasta (zie de bijlage). Het kabinet heeft het huidige wettelijke tariefpad op basis van de tariefstudie gewogen en kiest ervoor om het tarief van 2030 gelijk te houden aan het huidige niveau in de wet. Het tarief in 2025 en daarmee het ingroei-pad richting 2030 wordt verlaagd, omdat uit de tariefstudie blijkt dat het tarief in 2025 relatief weinig impact heeft op doelbereik in 2030. De budgettaire derving van de tariefverlaging wordt gedekt door het budget van de energie-investeringsaftrek (EIA) tijdelijk te verlagen. In het voorjaar van 2025 vindt de eerstvolgende herijking van het tarief van de CO₂-heffing glastuinbouw plaats, waarbij ook de laatste inzichten van de nieuwe Klimaat- en Energieverkenning van PBL zullen worden betrokken. Hierna zal het tarief iedere twee jaar worden herijkt op basis van de meest recente inzichten. Daarnaast is het kabinet voornemens om in het voorjaar van 2025 een besluit te nemen over uitbreiding (opt-in) van het Europees emissiehandelssysteem (ETS2) naar de glastuinbouwsector, waarbij ook de stapeling van de verschillende prijszingsinstrumenten in de glastuinbouwsector wordt gezien. De

uitkomst van deze besluitvorming alsmede de besluitvorming over de vormgeving van de bijmengverplichting voor groen gas zal eveneens in het voorjaar worden verwerkt in de tariefhoogte van de CO₂-heffing glastuinbouw.

B. Wetsvoorstel Belastingplan BES-eilanden 2025

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) is een afzonderlijk fiscaal stelsel van toepassing. Sinds de invoering van dit stelsel zijn jaarlijks diverse kleine wijzigingen doorgevoerd, waarbij veelal een aantal acute knelpunten is opgelost die in de uitvoering opkwamen. Dat heeft nimmer tot ingrijpende wijzigingen geleid, zodat het fiscale stelsel op de BES-eilanden tot 2023 op hoofdlijnen nog hetzelfde was als bij de invoering in 2011. Sinds 2024 wordt voor de BES-eilanden echter een apart belastingplan opgesteld op basis waarvan meer inhoudelijke aanpassingen ten aanzien van de belastingwetgeving zijn samengevoegd.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het fiscale stelsel op de BES-eilanden op een aantal onderdelen aangepast. Dit betreft vooral technische wijzigingen in de Belastingwet BES, de Wet inkomstenbelasting BES, de Wet loonbelasting BES en de Douane- en Accijnswet BES, alsmede enkele sociale verzekeringswetten die op de BES-eilanden van toepassing zijn. Meer in het bijzonder bevat dit wetsvoorstel de koppeling van de belastingvrije som aan het wettelijk minimumloon om de koopkracht van de minima te versterken, en maatregelen om (voor een beperkt deel) extra uitgaven te dekken, zoals een verlaging van de instap in de tweede schijf in de inkomstenbelasting en de verhoging van het tarief van de opbrengstbelasting/aanmerkelijk belangheffing. Daarnaast wordt voorgesteld voor de loonbelasting een ID-plicht voor werknemers en in situaties van naheffing een eindheffingsregime in te voeren.

C. Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2025

Fiscale wetgeving is constant aan veranderingen onderhevig. Dit vergt voortdurend inhoudelijke wijzigingen en technisch onderhoud van deze wetgeving. In lijn met eerdere jaren bevat het pakket Belastingplan 2025 daarom ook een wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen. Het kabinet stelt daarin onder andere voor de bpm-vrijstelling voor een bestelauto van een ondernemer te laten vervallen en brengt diverse verduidelijkingen aan in de loon- en vennootschapsbelasting.

D. Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025

Naar aanleiding van de evaluatie van de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) en de doorschuifregeling aanmerkelijk belang (DSR ab) heeft het kabinet Rutte IV aan uw Kamer acht maatregelen in de BOR en de DSR ab aangekondigd.² Daarbij is vermeld dat de wetstechnische uitwerking van deze voornemens zou worden gespreid over de Belastingplanpakketten 2024 en 2025. Dit kabinet zet het beleid van het vorige kabinet voort om de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten eenvoudiger, doelmatiger en beter uitvoerbaar te maken en tevens minder aantrekkelijk te maken voor onbedoeld gebruik. Het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025 bevat de voor het Belastingplanpakket 2025 aangekondigde maatregelen in de BOR en DSR ab. Dit betreft:

² Kamerstukken II 2022/23, 32 637, nr. 570.

- toegang tot de BOR en de DSR ab wordt beperkt tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal;
- versoepeling van de bezits- en de voortzettingseis in de BOR;
- aanpak onbedoeld gebruik van de BOR op (zeer) hoge leeftijd en aanpak bedrijfsopvolgingscarrousel.

De voorgestelde maatregelen worden toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting van dat wetsvoorstel. Met opname in dit Belastingplanpakket wordt bereikt dat de maatregelen in werking kunnen treden per 1 januari 2026 (de verkorting van de termijn van de voortzettingseis per 1 januari 2025). Voorts heeft mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 10 april 2024 toegezegd terug te komen op de vier schriftelijke vragen van de leden Idsinga en Omtzigt (beiden Nieuw Sociaal Contract) over de lobby van grote familiebedrijven om de BOR te verruimen.³ Deze beantwoording is opgenomen als bijlage bij deze aanbiedingsbrief.

E. Wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024

De Wet minimumbelasting 2024 is per 31 december 2023 in werking getreden. Met deze wet is een minimumbelasting ingevoerd om te bewerkstelligen dat multinationale en binnenlandse groepen met een omzet van € 750 miljoen of meer ten minste effectief 15% aan belasting over hun winst betalen. Het Wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024 wijzigt deze wet om verschillende administratieve richtsnoeren van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en aangenomen door het Inclusive Framework on BEPS, om te zetten in regelgeving. Daarnaast worden enkele technische wijzigingen voorgesteld.

De OESO-regels over de minimumbelasting, waaronder de administratieve richtsnoeren, werken niet direct door in de Nederlandse rechtsorde. Het IF noch de OESO kunnen bindende wetgeving vaststellen. Om de consistente toepassing van de OESO-modelregels over de minimumbelasting te bevorderen en om discrepanties met de toepassing van de regels ten aanzien van andere staten te voorkomen, acht het kabinet het van belang om de administratieve richtsnoeren – indien nodig en zo snel mogelijk – ook in de Nederlandse regelgeving op te nemen.

Aanvankelijk waren deze wijzigingen onderdeel van het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2025, maar in overeenstemming met het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State zijn de voorgestelde wijzigingen opgenomen in het separaat wetsvoorstel Wet aanpassing Wet minimumbelasting 2024.

F. Fiscale verzamelwet 2025

Ieder jaar wordt een fiscaal verzamelwetsvoorstel opgesteld, de zogenoemde Fiscale verzamelwet. Ook dit jaar wordt een dergelijk wetsvoorstel ingediend. Dit wetsvoorstel bestaat uit kleinere en doorgaans meer technische maatregelen waarvan het wenselijk is dat ze in werking treden op 1 januari 2025. Dit wetsvoorstel is in het najaar van 2023 ter internetconsultatie voorgelegd en in het voorjaar ter advies voorgelegd aan de Raad van State. Hoewel de wens is om de Fiscale verzamelwetten zo veel mogelijk in het voorjaar bij uw Kamer aan te bieden, is dat dit jaar niet gelukt. Na ontvangst van het advies van de Raad van State op 19 juni jl. was het – mede door de kabinetswissel – niet mogelijk het advies tijdig uit te werken en aan uw Kamer te doen

³ Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1466.

toekomen. Ik waardeer het als uw Kamer het wetsvoorstel als onderdeel van het pakket Belastingplan 2025 in behandeling neemt. Ik zal mij inzetten om toekomstige Fiscale verzamelwetten tijdig met uw Kamer te delen.

G. Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met de koopkrachtondersteuning

In het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat er maatregelen nodig zijn die de bestaanszekerheid van mensen versterken. Het kabinet heeft zich voorgenomen om de (kinder-)armoedecijfers niet uit te laten komen boven het referentiejaar 2024. Om de (kinder-)armoede te bestrijden intensiveert het kabinet vanaf 1 januari 2025 structureel het kindgebonden budget met circa 300 miljoen euro. Het kabinet stelt voor om het kindbedrag structureel te verhogen, omdat dit een doeltreffende manier is om (kinder-)armoede te bestrijden. Daarnaast wordt de regeling meer gericht op de groepen die er het meeste baat bij hebben. Op deze wijze komt het geld bij die gezinnen die dit het meest nodig hebben.

H. Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2025, 2026, en 2027 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Het kabinet stelt voor om de stapsgewijze verlaging van de uitkeringen op het sociaal minimum vanaf 2025 voor drie jaar op te schorten. Als gevolg hiervan zullen onder meer de bijstand en de nabestaandenuitkeringen in 2025, 2026 en 2027 volledig meestijgen met de contractlonen. De voorgestelde maatregel staat in het Hoofdlijnenakkoord en is bedoeld om de bestaanszekerheid te vergroten van een groep mensen die moeilijk rond kunnen komen. De maatregel draagt ook bij aan het doel om de (kinder-)armoedecijfers niet boven het niveau van 2024 te laten komen. Het wetsvoorstel bevriest het percentage aan algemene heffingskorting dat wordt toegepast in de berekening van de uitkeringen uit het bruto minimumloon. Bij ongewijzigd beleid zou dit percentage elk halfjaar verder worden afgebouwd, naar uiteindelijk 100%. In plaats daarvan zal de komende drie jaar worden gerekend met 157,5% van de algemene heffingskorting. Hierdoor liggen de uitkeringen van 2025 tot en met 2038 hoger dan zonder dit wetsvoorstel het geval zou zijn. Dit leidt tot hogere uitgaven aan uitkeringen gedurende deze periode. De afbouw vindt alleen plaats bij de uitkeringen op het sociaal minimum. De voorgestelde maatregel is daarom zeer doelmatig.

I. Wijziging van de Wet verlaging eigen bijdrage huurtoeslag, de Wet op de huurtoeslag en enkele andere wetten ter verbetering van de koopkracht en vereenvoudiging van de regeling

In het Hoofdlijnenakkoord is een intensivering van de huurtoeslag aangekondigd. Met dit wetsvoorstel wordt hier invulling aan gegeven. De huurtoeslag wordt vereenvoudigd en de eigen bijdrage wordt met € 11,58 verlaagd. De maatregelen gaan gespreid in: in 2025 wordt begonnen met de vereenvoudiging en in 2026 wordt hier de laatste stap in gezet en wordt de eigen bijdrage verlaagd. Met deze uitwerking wordt gewerkt aan drie doelen die in het Hoofdlijnenakkoord zijn benoemd: verminderen van armoede, werken meer laten lonen en vereenvoudigen van de toeslagen.

De huurtoeslag wordt vereenvoudigd door een vermindering van het aantal huishoudtypes van vier naar twee, met een harmonisering van de inkomensparameters en de vergoeding over de huurdelen. Hierdoor kent

de huurtoeslag straks enkel het onderscheid tussen een- en meerpersoonshuishoudens. Daarnaast wordt de inkomensafhankelijke afbouw van de huurtoeslag gewijzigd. De berekening hiervan is momenteel dermate ingewikkeld dat de marginale druk verschild afhankelijk van zowel het inkomen als de feitelijke huur van de ontvanger. Dit leidt tot pieken en dalen in de marginale druk. Met de voorgestelde wijziging wordt de inkomensafhankelijke eigen bijdrage lineair bepaald en wordt de marginale druk gelijkgetrokken. Huurtoeslagontvangers kunnen straks de gevolgen van een hoger inkomen beter inschatten en de marginale druk zal voor de meeste huurtoeslagontvangers afnemen.

J. Wet beëindiging salderingsregeling

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord en wordt de salderingsregeling met ingang van 2027 beëindigd. Het beëindigen van de salderingsregeling is een maatregel die zorgt voor een efficiënter en eerlijker gebruik van het energiesysteem. De beëindiging van de salderingsregeling vermindert de belasting van het elektriciteitsnet en daarmee het risico op extra netcongestie. Daarnaast brengt de salderingsregeling een aanzienlijke kostenpost met zich mee voor zowel de schatkist als voor leveranciers. Bij handhaving van de salderingsregeling is er sprake van een belastingderving van € 574 miljoen in 2027, dat oploopt tot structureel € 665 miljoen. Met dit wetsvoorstel stopt deze derving vanaf 2027 per direct.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van het pakket Belastingplan 2025. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Bontenbal (CDA)⁴ die het kabinet verzocht om een voorstel tot aanpassing van de salderingsregeling mee te sturen bij het Belastingplan 2025. Op die manier wordt snel duidelijkheid gegeven aan consumenten, de installatiebranche en andere betrokken partijen over het toekomstig kader.

2. Aankondiging nota's van wijziging op pakket Belastingplan 2025

Er is hard gewerkt om u een zo volledig mogelijk pakket Belastingplan 2025 te presenteren. Tegelijkertijd is er ieder jaar aanleiding om de wetsvoorstellen op punten nog aan te passen. Bijvoorbeeld om verbeteringen aan te brengen of maatregelen die uit augustusbesluitvorming voortvloeien, maar meer tijd vergen, op te nemen. Dat is dit jaar ook het geval. Er zijn diverse aanvullende maatregelen getroffen die niet tijdig voor het aanvragen van advies van de Raad van State afgerond konden worden. Om u zo volledig mogelijk te informeren zal ik die hierna toelichten en aangeven op welke termijn u de nota's van wijziging kunt verwachten.

Eerste nota's van wijziging

Er worden nota's van wijziging opgesteld voor het wetsvoorstel Belastingplan 2025, het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen en het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025. Dit zijn maatregelen die gedurende de zomer opgekomen zijn en daarom niet tijdig in de betreffende wetsvoorstellen opgenomen konden worden. Beoogd is om deze nota's van wijziging in de week voor de inbrengdatum van het verslag aan uw Kamer te versturen, zodat deze kunnen meelopen in de reguliere parlementaire behandeling. De volgende maatregelen worden opgenomen in een nota van wijziging:

⁴ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 378, nr. 75.

Aanpassing Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling

In een nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan wordt een mogelijkheid gedicht om de met ingang van 1 januari 2025 voorziene aanpassing van het regime voor de fiscale beleggingsinstelling (fbi-regime) in de vennootschapsbelasting als gevolg van de Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling te ontgaan. Tevens wordt voor het begrip vastgoed in het fbi-regime aansluiting gezocht bij het begrip vastgoed elders in de vennootschapsbelasting.

Aanpassen definitie preferente aandelen in wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025

Het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025 bevat een definitie van preferente aandelen. Uit de internetconsultatie bleek dat deze definitie tot onduidelijkheid leidt in situaties van hybride aandelen. Hybride aandelen zijn aandelen die zowel kenmerken hebben van preferente aandelen als van gewone aandelen. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, heeft het kabinet het voornemen om bij nota van wijziging de voorgestelde definitie van «preferente aandelen» waar het gaat om hybride aandelen aan te passen.

Begripsbepaling EAN-code in de Wet belastingen op milieugrondslag

In een nota van wijziging op het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2025 wordt geregeld dat de begripsbepaling voor de zogenoemde EAN-code wordt opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag. Dit is met het oog op de mogelijke toekomstige inwerkingtreding van het wetsvoorstel Regels over energiemarkten en energiesystemen (Energiewet) (Kamerstukken 36 378).

Bijstellen hoogte proceskostenvergoeding WOZ- en bpm-bezwaarzaken

Als reactie op de no-cure-no-pay-problematiek is per 1 januari 2024 de Wet herwaardering proceskostenvergoedingen WOZ en bpm (Wet herwaardering) in werking getreden, waarmee o.a. de proceskostenvergoeding op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor WOZ- en bpm-bezwaarzaken wordt verlaagd tot 25%, in de wet uitgedrukt als factor van 0,25.⁵

De Hoge Raad heeft op 12 juli 2024⁶ een arrest gewezen als gevolg waarvan het lage tarief voor de proceskostenvergoeding in belasting- en premiezaken buiten toepassing moet blijven. Dit arrest wordt per 1 januari 2025 gecodificeerd in het Bpb. Enkel het tarief voor overige zaken, dat thans dubbel zo hoog is, blijft dan over. De nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2025 regelt dat de factor met ingang van 1 januari 2025 wordt verlaagd naar 0,125. Dit zorgt ervoor dat de proceskostenvergoeding die in de bezwaarfase kan worden toegekend in lijn blijft met hetgeen de wetgever bij de invoering van de Wet herwaardering voor ogen stond.

Tweede nota van wijziging

Het pakket Belastingplan 2025 bevat vrijwel alle maatregelen waarover in augustus is besloten om de koopkracht van burgers te versterken en de extra uitgaven of gederfde inkomsten te dekken. Een deel van die

⁵ Zie artikel 30a, eerste lid, van de Wet waardering onroerende zaken en artikel 19a, eerste lid, van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.

⁶ Hoge Raad 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:1060.

maatregelen kon niet tijdig voor het aanvragen van advies van de Raad van State afgerond worden. Daarom worden deze maatregelen opgenomen in een nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2025. Omdat ik er waarde aan hecht dat de maatregelen goed uitgewerkt worden, een gedegen uitvoeringstoets wordt opgesteld en ook de Raad van State gelegenheid krijgt om een advies uit te brengen, zal deze nota van wijziging enige tijd vragen. Beoogd is om deze nota van wijziging in de week voor het eerste wetgevingsoverleg op maandag 21 oktober aan uw Kamer te versturen. De volgende maatregelen worden opgenomen in de nota van wijziging:

Gedeeltelijk terugdraaien versoering 30% regeling en verhoging salarishnorm

In de nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2025 wordt geregeld dat de versoering van de 30%-regeling uit het Belastingplan 2024 («30-20-10-regeling») grotendeels wordt teruggedraaid en de maximale onbelaste vergoeding op een constant forfait van 27% wordt gesteld per 1 januari 2027. In de jaren 2025 en 2026 geldt voor alle ingekomen werknemers een percentage van 30%. Verder wordt de salarishnorm verhoogd van € 46.107 naar € 50.436 (prijzen 2024) en de salarishnorm voor ingekomen werknemers jonger dan 30 jaar met een mastergraad van € 35.048 naar € 38.338 (prijzen 2024). Voor ingekomen werknemers die vóór 2024 de 30%-regeling hebben toegepast geldt respecterend overgangsrecht. Voor hen blijft tot het einde van de looptijd een percentage van 30% gelden en de oude (geïndexeerde) salarishnormen. Hiermee wenst het kabinet ook te voldoen aan motie Geerdink-Moonen⁷ die het kabinet oproept om te komen met een voorstel voor de versoering van de 30%-regeling dat minder schadelijk uitpakt voor de economie.

Verlagen tarief overdrachtsbelasting voor woningen naar 8% per 2026

Het kabinet streeft ernaar om het aanbod aan huurwoningen te vergroten, zodat meer burgers toegang hebben tot een betaalbare woning. Daarom wordt als uitwerking van de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma voorgesteld om een nieuw en gunstiger algemeen woningtarief van 8% in te voeren voor de overdrachtsbelasting (ovb). Dit beoogt bij te dragen aan het doel om het aanbod van huurwoningen te vergroten. Ten eerste door investeringen in (private) huurwoningen te stimuleren. Daarnaast beoogt het de bouw van meer (private) huurwoningen te stimuleren door de uiteindelijke belastingdruk bij verkoop te verlagen.

Met ingang van 1 januari 2026 zal het algemeen ovb-tarief voor woningen worden verlaagd van 10,4% naar 8%. Dit nieuwe tarief is van toepassing op alle verkrijgingen van woning, met uitzondering van situaties waarin het bestaande verlaagd tarief van 2% of een vrijstelling, zoals de startersvrijstelling, geldt. Genoemde uitzonderingen zijn van toepassing wanneer de koper de woning langdurig zelf gaat bewonen.⁸

Deze maatregel kost structureel € 108 mln. per jaar.⁹ Voor de periode 2026 tot en met 2029 wordt dit incidenteel gedekt door de middelen uit de woningbouwenvelop uit het Hoofdlijnenakkoord aan te wenden, voor een

⁷ Motie Geerdink-Moonen over een alternatief voorstel voor de 30%-regeling. Kamerstukken I 2023/24, 36 418, Z.

⁸ Mits aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

⁹ Vanaf 2027 is de maatregel structureel. In 2025 en 2026 is het budgettaire beslag nog niet stabiel als gevolg van gedragseffecten (zie de ramingsmemo).

totaalbedrag van € 480 miljoen. Vanaf 2030 wordt de benodigde dekking gevonden binnen het structurele overschot van het inkomstenkader.

Voor het nemen van deze maatregel zijn ook de inzichten uit recent afgeronde evaluatie van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting en – met name ook – de verdere verhoging van het algemeen tarief naar 10,4% betrokken. Daarom is dit rapport ook als bijlage bij het pakket Belastingplan 2025 gevoegd. Het streven is om de kabinetsreactie zo spoedig mogelijk aan uw Kamer te doen toekomen. Daarbij is het noodzakelijk dat, omdat de tariefdifferentiatie mede binnen het beleidsterrein van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening valt, hierover ook zorgvuldige interdepartementale afstemming plaatsvindt.

Naast de evaluatie van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting wordt op dit moment een invoeringstoets¹⁰ uitgevoerd op de verhoging van het algemene overdrachtsbelastingtarief van 8% naar 10,4% per 1 januari 2022. Naar verwachting wordt deze invoeringstoets binnenkort afgerond en kunnen de uitkomsten betrokken worden bij de kabinetsreactie op de bijgevoegde evaluatie aan uw Kamer.

3. Overig

Wetsvoorstel ambtshalve teruggaaf inkomstenbelasting

In de internetconsultatie van de FVW25 was onder meer een wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) opgenomen waarin wordt voorgesteld dat de inspecteur altijd een aanslag vaststelt in het geval dat de belastingplichtige is uitgenodigd tot het doen van aangifte (maatregel «ambtshalve teruggaaf»). De maatregel «ambtshalve teruggaaf» wijzigt de vaste systematiek van de inkomstenbelasting. Hierdoor wordt het vaker mogelijk om ambtshalve een aanslag inkomstenbelasting met een te betalen van bedrag van nihil of een teruggaaf vast te stellen in het geval de belastingplichtige heeft verzuimd zijn aangifte in te dienen.

Tijdens en na de internetconsultatie zijn vragen opgekomen over de maatregel zelf alsmede over de gevolgen van de maatregel voor andere beschikkingen die een zorgvuldig onderzoek en afweging vergen wegens de mogelijke gevolgen voor de betreffende burgers en de uitvoering van de Belastingdienst. Hoewel het kabinet verwacht dat de meeste burgers gebaat zijn bij een spoedige inwerkingtreding van de maatregel, heeft het kabinet gemeend dat de zorgvuldigheid in de nadere uitwerking en de daarop volgende wetsbehandeling beter geborgd zijn in een zelfstandig wetsvoorstel. Het kabinet heeft daarom besloten de maatregel «ambtshalve teruggaaf» uit de FVW25 te halen en in een zelfstandig wetsvoorstel op te nemen. Het kabinet is voornemens om het zelfstandige wetsvoorstel dit najaar voor advies voor te leggen aan de Raad van State. Na ontvangst van het advies van de Raad van State wordt uw Kamer geïnformeerd over het vervolg van het wetstraject.

Wetsvoorstel Wet tegemoetkoming onterechte afwijzing buitengerechtelijke schuldregeling

In de periode 2012 tot en met maart 2021 zijn verzoeken van burgers tot medewerking aan een buitengerechtelijke schuldregeling (MSNP-verzoeken) door de Belastingdienst afgewezen enkel vanwege een belasting- of toeslagenschuld boven een bepaald normbedrag, een kwalificatie opzet of grove schuld, een fraude-indicatie of een registratie in

¹⁰ Zie voor meer toelichting op de het doel, de definitie, de inkleuring en de afbakening van de invoeringstoets Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96.

de Fraude Signalering Voorziening. Achteraf bezien is het niet juist geweest dat de Belastingdienst enkel op één van die gronden (geautomatiseerd) MSNP-verzoeken heeft afgewezen. Door deze onterechte afwijzingen heeft de Belastingdienst kwetsbare burgers de mogelijkheid tot het realiseren van een schuldenvrije start onterecht en onnodig beperkt.

Het kabinet acht het wenselijk dat burgers van wie een MSNP-verzoek onterecht door de Belastingdienst is afgewezen op korte termijn tegemoet worden gekomen. Daarom wordt een wetsvoorstel uitgewerkt waarin het kabinet een grondslag introduceert voor het tegemoetkomingsbeleid dat is opgesteld om de getroffen burgers ruimhartig tegemoet te komen. Het tegemoetkomingsbeleid voorziet onder meer in een oplossing voor burgers die na de onterechte afwijzing geen schuldenvrije start hebben weten te realiseren. Aanvankelijk was beoogd dit wetsvoorstel onderdeel uit te laten maken van het pakket Belastingplan 2025. Het kabinet wenst echter meer tijd te nemen om het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State te bestuderen. Het voornemen om deze groep spoedig tegemoet te komen, blijft natuurlijk onverminderd overeind. Ik streef ernaar later dit najaar het wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen.

Tabellen marginale druk en fiscale sleuteltabel

Conform een toezegging aan de Eerste Kamer vindt u wederom de tabellen met de marginale druk voor verschillende werkende huishoudtypes bijgevoegd.¹¹ Daarnaast ontvangt u de fiscale sleuteltabel voor 2025.

Certificering ramingstoelichtingen

De budgettaire ramingen van de belastingmaatregelen worden nader toegelicht in de bijlage Ramingstoelichtingen. Het CPB beziet de ramingen van de budgettaire effecten van de belastingmaatregelen uit het pakket Belastingplan 2025. Met deze certificering wordt de kwaliteit en objectiviteit van de ramingen van belastingmaatregelen zo veel mogelijk geborgd, in navolging van het 15^e advies van de studiegroep Begrotingsruimte 2016. Het CPB heeft het voorlopige resultaat van de certificering op zijn website geplaatst.

Inzicht in samenloop uitvoering Belastingdienst en uiterste data parameter-aanpassingen Belastingdienst, Douane en Toeslagen

Het pakket Belastingplan 2025 is inpasbaar en uitvoerbaar. Daar heeft een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering aan bijgedragen. Waar mogelijk zijn maatregelen beperkt tot parameterwijzigingen. Ook zijn – gegeven de stand van de Belastingdienst – bij de vormgeving en het moment van inwerkingtreding keuzes gemaakt om de impact op de uitvoering te beperken. De moderniseringsopgave van de Belastingdienst is daarbij in de afwegingen betrokken. Een aantal maatregelen leidt bovendien tot een verlichting van de (toekomstige) uitvoeringslasten.

Tegelijkertijd doet het pakket als geheel wel een beroep op de Belastingdienst; in het bijzonder voor ICT, dienstverlening (interactie met burgers en bedrijven) en toezicht. Ook wordt momenteel de impact van de arresten van de Hoge Raad van juni 2024 over box 3 in kaart gebracht. Dit kan gevolgen hebben voor de inpasbaarheid van maatregelen, in het bijzonder in de keten inkomensheffing. De uitvoering van de CO₂-heffing voor de glastuinbouw door de Belastingdienst doet ook een groot beroep

¹¹ Handelingen I 2018/19, nr. 11, item 12, p. 11.

op de Belastingdienst en beperkt de toekomstige beleidsruimte in de keten Overige middelen.

Dit benadrukt de noodzaak om blijvend aandacht te blijven houden voor de uitvoering en – waar nodig – wensen te prioriteren, ook voor wensen op de middellange termijn. Immers zijn diverse maatregelen inpasbaar door deze op een later moment in werking te laten treden. Daarmee wordt wel beslag gelegd op toekomstige ruimte in het portfolio en personele capaciteit. Ik wil uw Kamer daarom ook oproepen om dit najaar bij de parlementaire behandeling van het pakket Belastingplan 2025 oog te houden voor de uitvoering. Ik zal uw Kamer zo goed mogelijk trachten te adviseren over de uitvoerbaarheid van eventuele moties en amendementen.

De bovenstaande inzichten worden toegelicht in de bijlage «Overzicht Uitvoerbaarheid: inzicht in samenloop uitvoering Belastingdienst en uiterste data parameteraanpassingen Belastingdienst, Douane en Toeslagen». Deze bijlage maakt sinds enkele jaren onderdeel uit van het pakket Belastingplan. Het biedt een actueel inzicht in de wisselwerking tussen beleid en uitvoering. De bijlage bevat daartoe een overzicht van de uitvoeringstoetsen van het afgelopen jaar, waaronder het pakket Belastingplan, en de gevolgen daarvan op de personele capaciteit van de Belastingdienst, handhaafbaarheid, interactie en ICT. Daarbij wordt ook een inzicht verschaft in de stand van de ICT en de moderniseringsopgave. Daarnaast is – in lijn met eerdere jaren – de parameterbrief opgenomen. Dit is het jaarlijkse overzicht van de data waarop het nog mogelijk is aanpassingen in de systemen van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen door te voeren.

4. Afsluiting

In deze brief heb ik een uitgebreide toelichting gegeven op de inhoud en achtergrond van het pakket Belastingplan 2025. Ik hoop u hiermee inzichten te hebben gegeven die ook van pas zullen komen bij de behandeling van het pakket in uw Kamer. Ik kijk hier zeer naar uit en hoop op een goed debat met uw Kamer.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga