Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 202 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

Nr. 141 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

De afgelopen periode heeft uw Kamer een aantal moties aangenomen die raken aan het belasten van overwinsten tijdens een crisis. De motie van het lid Inge van Dijk c.s. verzoekt het kabinet zich in te spannen in Europees verband een bredere discussie te agenderen over een bredere solidariteitsheffing.[1] De gewijzigde motie van het lid Van der Lee c.s. verzoekt het kabinet uiteen te zetten of en zo ja hoe het mogelijk is tot een permanent instrument te komen om overwinsten te belasten.[2] De motie van de leden Dassen en Koekkoek verzoekt om in het Belastingplan 2024 een grondslag te creëren, zodat er ook in Nederland op korte termijn een wettelijke basis komt die de mogelijkheid biedt om heffingen op te leggen aan bedrijven die onevenredig veel profiteren van een crisis.[3] Tot slot verzoekt de motie van de leden Romke de Jong en Nijboer om te bezien of het juridisch en technisch mogelijk is een extra schijf te introduceren in de winstbelasting waarmee excessieve winsten binnen de winstbelasting kunnen worden belast.[4]

Met deze brief reageer ik op de hiervoor genoemde door uw Kamer aangenomen moties. Hierna beschrijf ik eerst kort de maatregelen die het kabinet heeft genomen om overwinsten in een uitzonderlijke situatie additioneel te belasten.

Korte beschrijving van de solidariteitsbijdrage en de verhoogde cijns

Het kabinet heeft eerder fiscale maatregelen genomen, conform de oproep van de Kamer ingevolge de aangenomen motie van het

[1] Kamerstuk 36 235, nr. 8.
[2] Kamerstuk 36 235, nr. 13.
[3] Kamerstuk 36 169, nr. 31.
[4] Kamerstuk 36 200 IX, nr. 30.

kst-36202-141
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

lid Dassen c.s.[5], om overwinsten bij de gas- en oliebedrijven additioneel belasten. Het betreft twee maatregelen: 1) de tijdelijke solidariteitsbijdrage[6] en 2) de verhoging van de cijns in de mijnbouwheffingen[7]. Deze maatregelen hebben als doel om het surplus aan winsten als gevolg van onvoorziene omstandigheden – die met name zijn veroorzaakt door verstoringen op de markt in de aanloop naar en als gevolg van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne – additioneel te belasten. De beide heffingen gelden volgtijdelijk voor verschillende jaren, de tijdelijke solidariteitsbijdrage voor 2022 en de verhoging van de cijns voor 2023 en 2024.

De tijdelijke solidariteitsbijdrage is afkomstig uit de Europese verordening en is van toepassing op de overwinst van fossiele bedrijven met activiteiten in de ruwe olie, aardgas, kolen en de raffinage van aardolie.[8] De overwinst in 2022 is de winst voor de vennootschapsbelasting (Vpb) in 2022 voor zover die de gemiddelde winst voor de Vpb van de jaren 2018 tot en met 2021 met 20% overschrijdt. Deze overwinst wordt vervolgens additioneel met 33% belast met de tijdelijke solidariteitsbijdrage. De tijdelijke verhoging van de cijns in de Mijnbouwwet geldt voor 2023 en 2024 en is van toepassing op het deel van de omzet in een kalenderjaar dat behaald is met de verkoop van aardgas tegen een gemiddelde prijs in dat jaar voor zover die hoger is dan € 0,50 per m^3 aardgas. Deze verhoging is van toepassing op houders en medehouders van een winningsvergunning voor aardgas. Als gevolg van de tijdelijke solidariteitsbijdrage bedraagt de totale afdracht in 2022 van bijdrageplichtigen die eveneens zijn onderworpen aan de Mijnbouwwet 83% van de overwinst. Als gevolg van de tijdelijke verhoging van de cijns in de Mijnbouwwet bedraagt in 2023 en 2024 de totale afdracht 89,5% van de gasbaten voor zover de prijs hoger is dan € 0,50 per m^3 aardgas.

Bredere solidariteitsbijdrage

De hiervoor genoemde moties roepen het kabinet op om met een permanent instrument voor een solidariteitsbijdrage te komen, daarvoor een grondslag te creëren en in Europees verband zich in te spannen een bredere discussie te agenderen over een bredere solidariteitsheffing.

De winst van bedrijven die belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting is altijd belast. In 2023 is het lage tarief in de vennootschapsbelasting 19%, voor het deel van de winst tot en met € 200.000 en het hoge tarief 25,8% voor het deel van de winst vanaf € 200.000. De tarieven zijn in de recente jaren verhoogd en de schijfgrens is dit jaar verlaagd (zie ook hierna). De opbrengst van de vennootschapsbelasting bedroeg in 2022 ongeveer € 38,5 miljard[9], waar eerder € 27 miljard was begroot. Hoe hoger de winst van belastingplichtigen is, hoe hoger de door hen verschuldigde vennootschapsbelasting is. Op deze manier dragen belastingplichtigen die meer winst maken, meer bij aan de schatkist, zowel wanneer die hogere winst ontstaat door bedrijfsmatige activiteiten als wanneer die hogere winst (deels) ontstaat door onvoorziene omstandigheden.

Een algemene wettelijke basis creëren voor een overwinstbelasting voor bedrijven die onevenredig veel profiteren van een crisis is juridisch niet

---

[5] Kamerstuk 36 120, nr. 24.
[6] Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage, Stb. 2022, nr. 537.
[7] Stb. 2022, nr. 532.
[8] Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen (PbEU 2022, L 261).
[9] Kamerstuk 36 250, nr. 1, p. 30.

mogelijk en wordt door het kabinet bovendien onwenselijk geacht. Een belasting bestaat in basis uit een belastingplichtige (subject), de belastinggrondslag waarover wordt geheven (object) en een tarief. De grondslag voor een belasting is een formele wet waarin die kern duidelijk is opgenomen. Zonder dat duidelijk is welke doelgroep wordt belast, ten aanzien van welke overwinst en tegen welk tarief is het niet mogelijk een wettelijke grondslag te creëren. Overwinst is niet eenvoudig te definiëren en een definitie is al snel arbitrair en subjectief. De vraag die bijvoorbeeld ontstaat is de vraag waarmee de winst in het jaar van toetsing moet worden vergeleken en waarom. Een andere vraag die ontstaat is wat te doen met de situatie waarin na het jaar van winst een verlies ontstaat. Daarnaast is het maken van een koppeling tussen uitzonderlijke omstandigheden en overwinsten bewerkelijk en complex, omdat er geen meetbaar criterium is. Daardoor kan niet worden bepaald of sprake is van een excessieve winst waar een solidariteitsbijdrage bij kan aansluiten of dat sprake is van een hogere winst door bedrijfseconomische omstandigheden. De winst van een bedrijf kan ook hoger zijn als gevolg van succesvolle innovatie of van een beloning voor het genomen risico. Daarnaast kan bijvoorbeeld sprake zijn van een incidentele winst als gevolg van de verkoop van een bedrijfsonderdeel. De Europese Commissie heeft zich vorig jaar, gezien de uitzonderlijke omstandigheden, genoodzaakt gezien in te grijpen in een specifieke situatie voor een specifieke doelgroep. Het kabinet onderschreef deze noodzaak en heeft daarom voor die specifieke situatie de tijdelijke solidariteitsbijdrage voor 2022 en de verhoging van de cijns voor 2023 en 2024 ingevoerd. Elke specifieke situatie, zoals ook deze, vergt echter een afzonderlijke weging. Een algemene bredere solidariteitsbijdrage is om voornoemde redenen juridisch niet mogelijk.

Naast bovengenoemde juridische bezwaren acht het kabinet een bredere solidariteitsbijdrage waarvan niet duidelijk is of deze aangrijpt en zo ja, wat de gevolgen daarvan zijn, onwenselijk. Een bredere solidariteitsbijdrage waarvan op voorhand niet duidelijk is of deze aangrijpt en zo ja, wat de impact daarvan is, leidt tot rechtsonzekerheid voor belastingplichtigen en de komt zowel de voorspelbaarheid van de wetgever als de betrouwbaarheid van de overheid niet ten goede. Een bredere solidariteitsbijdrage leidt naar de mening van het kabinet tot arbitraire heffingen en verstoringen in bedrijfseconomische processen. Zo kunnen reeds geplande investeringen worden heroverwogen en is Nederland minder aantrekkelijk voor toekomstige investeringen en innovatieve activiteiten. Het kabinet hecht aan rechtszekerheid en aan een voorspelbaar en stabiel investeringsklimaat, omdat dit belangrijke randvoorwaarden zijn voor (extra) investeringen. Die investeringen, innovatieve activiteiten in het bijzonder, heeft Nederland nodig om andere uitdagingen zoals de energietransitie het hoofd te bieden. In Europees verband gelden dezelfde bezwaren voor een bredere solidariteitsbijdrage. De Europese Commissie zal dit jaar de EU brede resultaten van de solidariteitsheffing presenteren. Wanneer deze resultaten beschikbaar zijn, zal Nederland aandacht vragen voor de lessen die lidstaten individueel en de unie als geheel kunnen trekken van de noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, waar de tijdelijke solidariteitsbijdrage onderdeel van was. Overigens is in het voorstel over de hervorming van de energiemarkt van 14 maart jl. geen verlenging van de solidariteitsbijdrage opgenomen.[10]

Tot slot geldt dat de uitvoering door de Belastingdienst onder druk staat. De uitvoeringscapaciteit kent grenzen. Dit betekent dat het kabinet

[10] Proposal for a REGULATION OF THE EuropEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) No 1227/2011 and (EU) 2019/942 to improve the Union's protection against market manipulation in the wholesale energy market, COM(2023) 147 final.

prioriteiten moet stellen en op basis daarvan keuzes moet maken. Regels die zich op nader te specificeren «overwinst» zouden richten, brengen waarschijnlijk discussies in de uitvoering met zich. Verschuiven van winst over de jaren kan worden nagestreefd door belastingplichtigen om de regels zoveel mogelijk te omzeilen. Bij eventuele latere correcties van de aangifte, in zijn algemeenheid, komt ook de doorwerking naar de overwinst aan de orde. In de programmatuur zullen de juiste parameters moeten worden doorgevoerd. Technische complicaties en extra discussiepunten tussen de inspecteur en een belastingplichtige zijn een waarschijnlijk scenario. Door de voornoemde juridische complexiteit van een bredere solidariteitsbijdrage en het feit dat het kabinet hecht aan rechtszekerheid en een stabiel en voorspelbaar investeringsklimaat, kiest het kabinet niet voor een dergelijke bredere solidariteitsbijdrage.

Extra schijf in de winstbelasting

De hiervoor genoemde motie van de leden Romke de Jong en Nijboer roept om in beeld te brengen of het juridisch en technisch mogelijk is een extra schijf te introduceren in de winstbelasting waarmee excessieve winsten binnen de winstbelasting kunnen worden belast.[11] Deze leden vragen daarbij te verkennen of er internationaal voorbeelden zijn van landen die meerdere schijven in het winstbelastingstelsel kennen en dit inzetten als een vorm van solidariteitsheffing. Deze leden vragen ook of het mogelijk is deze extra schijf in crises te activeren en in normale omstandigheden te deactiveren.

De vennootschapsbelasting kent twee tarieven, het hoge tarief voor het deel van de winst vanaf de schijfgrens en het lage tarief voor het deel van de winst tot en met de schijfgrens. Een beperkte historische ontwikkeling van het vennootschapsbelasting laat zich vanaf 2010 als volgt beschrijven. Van 2010 tot en met 2018 betrof de schijfgrens € 200.000. Ongeveer 95% van de belastingplichtigen valt louter onder het lage tarief. Het lage tarief was 20% (waartegen de eerste € 200.000 aan winst was belast) en het hoge tarief was 25% (waartegen de winst boven € 200.000 was belast). In 2019 was het lage tarief 19% en in 2020 was dit 16,5%. De schijfgrens en het hoge tarief waren in die jaren gelijk aan 2018. In 2021 is het lage tarief verlaagd naar 15% en is de schijfgrens verhoogd naar € 245.000. In 2021 was het hoge tarief 25%. In 2022 was het lage tarief eveneens 15% en is de schijfgrens verhoogd naar € 395.000. Het hoge tarief werd in 2022 verhoogd naar 25,8%.

Per 1 januari 2023 zijn de tarieven in de vennootschapsbelasting opnieuw aangepast.[12] Het lage tarief is 19% en het hoge tarief is 25,8%. De schrijfgrens is teruggebracht naar € 200.000. Deze wijziging van het tarief is mede ingegeven om de prikkel om activiteiten (louter) vanwege de in 2022 geldende tariefstructuur onder te brengen in meerdere vennootschapsbelastingplichtige lichamen of fiscale eenheden, te verminderen.[13] Het kabinet acht dergelijk opknipgedrag onwenselijk. Het invoeren van een extra schijf (dat wil zeggen een derde schijf) in de vennootschapsbelasting zou daaraan contrair zijn. Dat kan immers voor belastingplichtigen opnieuw een prikkel vormen om activiteiten op te knippen in meerdere vennootschapsbelastingplichtige lichamen. Uit het Bouwstenenrapport van 2018 volgt bovendien dat een verlaagd tarief geen breed gebruik is. Van de 38 OESO lidstaten kennen er, inclusief Nederland, slechts elf een tariefopstap.[14]

---

[11] Kamerstuk 36 200 IX, nr. 30.
[12] Stb. 2022, nr. 532.
[13] Kamerstuk 36 202, nr. 3, p. 111.
[14] Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, p. 66.

Voor een extra schijf in de vennootschapsbelasting gelden bovendien vergelijkbare bezwaren zoals die gelden voor een bredere solidariteitsbijdrage. Het is het juridisch bewerkelijk en complex om uitzonderlijke omstandigheden waarin die extra schijf van toepassing zou zijn en de eventuele door die uitzonderlijke omstandigheden behaalde overwinsten te koppelen. Er is geen meetbaar criterium. In zijn algemeenheid kan niet worden bepaald of sprake is van een excessieve winst waar een extra schijf in de vennootschapsbelasting bij aan zou moeten sluiten. Het is derhalve ook niet mogelijk, als al een extra schijf in de vennootschapsbelasting zou worden ingevoerd, die extra schijf in crises te activeren en in normale omstandigheden te deactiveren. Het kabinet acht het invoeren van een extra schijf in de Vpb onwenselijk om voornoemde juridische bezwaren en omdat mogelijk opknipgedrag in de hand werkt (en daarmee mogelijk belastingontwijking). Voorts leidt dit tot rechtsonzekerheid, daar waar een voorspelbaar en stabiel investeringsklimaat een belangrijke randvoorwaarde voor (extra) investeringen is. Tot slot is het juridisch en uitvoeringstechnisch bewerkelijk en complex om uitzonderlijke omstandigheden waarin die extra schijf van toepassing zou zijn en de eventuele door die uitzonderlijke omstandigheden behaalde overwinsten te koppelen.

Samenvattend

De winst van bedrijven is reeds belast met vennootschapsbelasting en in voorkomende gevallen onderworpen aan (de verhoogde) mijnbouwheffingen. Hoe hoger de winst van bedrijven is, hoe hoger de door die bedrijven verschuldigde belasting is. De Europese Commissie heeft zich vorig jaar, gezien de uitzonderlijke omstandigheden, genoodzaakt gezien in te grijpen in een hele specifieke situatie. Het kabinet onderschreef deze noodzaak en heeft daarom voor die specifieke situatie de tijdelijke solidariteitsbijdrage (met terugwerkende kracht) voor 2022 en de verhoging van de cijns voor 2023 en 2024 ingevoerd. Elke situatie vergt een afzonderlijke weging. Een bredere solidariteitsbijdrage is juridisch niet mogelijk en wordt bovendien door het kabinet ongewenst geacht. Een extra schijf in de vennootschapsbelasting acht het kabinet eveneens ongewenst.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij