



# Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen

Deze publicatie certificeert de budgettaire ramingen van verschillende fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2025. Het CPB heeft 28 fiscale maatregelen uitvoerig getoetst. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. Tabel 2.1 geeft een overzicht van alle gecertificeerde maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van enkele specifieke ramingen toegelicht.

CPB - september 2024

Romain Rey, Francis Weyzig, Arina den Besten  
Hannah Heitplatz, Koen van Ruijven

# Samenvatting en conclusies

**Deze publicatie certificeert budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2025.** De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten.

**In totaal zijn 28 fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen.** Deze maatregelen zijn vermeld in tabel 2.1. De getoetste maatregelen hebben een budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten. Het CPB acht de budgettaire effecten van de beoordeelde ramingen redelijk en neutraal. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

## 1 Inleiding

**Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het Centraal Planbureau (CPB) toetst of de ramingen neutraal en redelijk zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.**<sup>1</sup> Een raming kwalificeert als redelijk wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term neutraal houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de bijlage.

**Het CPB certificeert in principe zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect.** Standaard worden voor elke maatregel de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.<sup>2</sup> In de budgettaire ramingen wordt rekening gehouden met eerste-orde gedragseffecten, maar niet met macro-economische doorwerking.<sup>3</sup>

**In deze publicatie certificeert het CPB budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen door het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2025.** Het CPB geeft een uitvoerige beoordeling van maatregelen met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag.<sup>4</sup> Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

---

<sup>1</sup> De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van salдостuring naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

<sup>2</sup> Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te bieden in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

<sup>3</sup> Zie voor een nadere toelichting de gezamenlijke publicatie van het CPB en het ministerie van Financiën: Gedragseffecten belastingmaatregelen, CPB, 2024 ([link](#))

<sup>4</sup> Ramingen waarbij sprake lijkt van grote onzekerheid vanwege gedragseffecten of grote onderliggende verschuivingen kwalificeren voor een uitgebreide toetsing, omdat een raming van maximaal 50 mln euro in dat geval geen garantie is voor een relatief beperkt budgettair effect. Uitgebreide beoordeling is ook gewenst als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

**Conform de aanbevelingen uit de evaluatie van de certificeringen van fiscale maatregelen<sup>5</sup> beschouwt het CPB niet alle maatregelen uit het Belastingplan 2025 en overige wetsvoorstellen.** In deze certificeringsronde heeft het CPB ervoor gekozen om steekproefsgewijs maatregelen die een beperkte budgettaire omvang hebben (minder dan 50 mln), geen grote gedragseffecten teweegbrengen en geen grote onderliggende budgettaire verschuivingen kennen, te beschouwen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van fiscale maatregelen die buiten beschouwing gelaten zijn, omdat deze zich niet in de steekproef bevinden.

**Tabel 1.1 Overzicht niet-beschouwde maatregelen**

Maatregel
<b>Belastingplan 2025</b>
Stroomlijnen fiscale definities voertuigen met kentekenregister in de belasting voor personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de motorrijtuigenbelasting (mrb) (voertuigclassificaties)
Reparatie heffingsrecht Nederlandse zeevarenden
Eindheffing bestelauto corrigeren voor inflatie
Aanpassen liquidatieverliesregeling in de vennootschapsbelasting (vpb)
Aanpassen kwijtscheldingswinstmaatregel i.v.m. samenloop met verliesverrekeningsmaatregel
Aanpassen kavelruilvrijstelling in de overdrachtsbelasting (ovb)
Verhogen belastingvermindering energiebelasting (EB) met terugwerkende kracht t/m 1 januari 2024 met 4 cent (inclusief btw)
Verhogen belastingvermindering EB vanaf 2025 ter vervanging van tariefsverlaging eerste schijf elektriciteit EB
Verhogen tarief vierde en vijfde schijf aardgas EB ter dekking van het verlagen van de EB op waterstof
Verlagen EB-tarief op waterstof
Tariefstudie CO <sub>2</sub> -heffing industrie en glastuinbouw
Aanpassing van de kwijtscheldingsgrens van belasting- en toeslagenschulden naar aanleiding van verhoging huurtoeslag
<b>Overige maatregelen</b>
Salderen schuld TBS-pand BOR
Uitstel inwerkingtreding van uitbreiding BOR en DSR ab naar kleine belangen
Vereenvoudigen regelingen m.b.t. zusterfusie vennootschappen

<sup>5</sup> Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 ([link](#))

## 2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. In totaal krijgen dertien maatregelen het onzekerheidsoordeel 'hoog', acht het oordeel 'gemiddeld' en zeven maatregel het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect								Onzekerheid
	mln euro (a), (b)								
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	
<b>Belastingplan 2025</b>									
Fiscale maatregelen koopkracht en IB BP2025									
a. Aanpassen tarief eerste schijf (TES)	0	369	111	145	147	98	98	98	
b. Wijzigen tarieven (c)	0	-4450	-4966	-5437	-5673	-5819	-5792	-4983	
c. Afbouwpunt AHK koppelen aan WML	0	-1700	-1758	-1868	-2036	-2036	-2036	-2036	Laag
d. Verlagen AHK met € 335	0	2796	2857	2909	2933	2933	2933	2933	
e. Verlagen aangrijppingspunt toptarief IB met € 557	0	212	212	212	212	212	212	212	
f. Maatregelen eenverdienersproblematiek (d)	0	0	0	0	-101	-90	-81	0	
Aanpassen aftrek specifieke zorgkosten	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	Laag
Aanpassen tarief tabel bpm voor (plug-in) hybride aangedreven personenauto's (PHEV) o.b.v. nieuwe Europese normen (e)	0	-6	0	32	53	44	37	21	Hoog
Invoeren tijdelijke tariefkorting mrb voor emissievrije personenauto's van 25%(f)	0	-6	-203	-289	-318	-355	24	6	Hoog
Afbouwen vrijstelling duaal en non-energetisch verbruik kolenbelasting (f)	0	0	0	77	77	77	42	5	Hoog
Aanscherpen CO2-heffing industrie voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) (g)	0	0	0	30	42	53	60	0	Hoog
Verhogen renteaftrekbeperking (earningsstripping) vpb van 20% naar 25%	-4	-435	-428	-426	-424	-424	-424	-424	Hoog
Aanpassen drempel earningsstrippingmaatregel voor vastgoedlichamen (antifragmentatiemaatregel) (h)	3	53	48	44	43	42	41	40	Hoog
Invoeren aftrekherziening btw op onroerende investeringsdiensten (kortdurende verhuurconstructies)	0	0	136	136	136	136	136	136	Gemiddeld
Afschaffen verlaagde btw-tarief voor logies, exclusief kamperen	0	0	1110	1110	1110	1110	1110	1110	Gemiddeld
Afschaffen verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten, exclusief bioscopen en dagrecreatie	0	0	1221	1221	1221	1221	1221	1221	Gemiddeld
Verlagen tarief overdrachtsbelasting woningen naar van 10,4% naar 8%	0 (0)	0 -205	-108 49	-108 (-108)	-108 (-108)	-108 (-108)	-108 (-108)	-108 (-108)	Hoog
30%-regeling									
Terugdraaien amendement 30-20-10%-regeling (i)	0	-3	-43	-98	-166	-194	-194	-194	
Verlaging forfaitair percentage van 30% naar 27%	0	0	0	101	126	135	135	135	Gemiddeld
Verhoging salarissenormen	0	0	0	17	21	23	23	23	

Beperken giftenaftrek vpb en geven uit de vennootschap	0	43	49	55	61	61	61	61	Gemiddeld
Terugdraaien verhoging tarief box 2 van 31% naar 33%	0 (-645)	-210 (460)	-210 (-172)	-210 (-186)	-210 (-199)	-210 (-213)	-210 (-213)	-210 (-213)	Hoog
Stapsgewijs verhogen kansspelbelasting van 30,5% naar 37,8%	0	102	202	202	202	202	202	202	Hoog
Verlagen energiebelasting 1e en 2e schijf EB aardgas met 2,82 cent per m <sup>3</sup> (h)	0	-271	-260	-275	-296	-381	-392	-385	Gemiddeld
Accijnsverlaging brandstoffen verlengen t/m 2025	0	-1480	0	0	0	0	0	0	Gemiddeld
<b>Wetsvoorstel salderingsregeling</b>									
Afschaffen salderingsregeling per 2027 (e)	0	0	0	574	576	573	602	665	Gemiddeld
<b>Wetsvoorstel fiscale bedrijfsvergangsfaciliteiten 2025</b>									
Versoepelen bezits- en voortzettingseis BOR	0	0	0	0	0	-8	-8	-8	Hoog
Tegengaan onbedoeld gebruik BOR door aanpak rollatorinvesteringen	0	0	19	19	19	19	19	19	Hoog
Tegengaan onbedoeld gebruik BOR door aanpak dubbel gebruik (h)	0	0	1	2	2	3	3	3	Hoog
Toegang tot de BOR en doorschuifregeling (DSR) beperken tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% (h)	0	0	19	20	20	21	22	22	Hoog
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend								
(b)	Bedragen hebben betrekking op de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo). De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de bedragen op transactiebasis naar belastingjaar.								
(c)	Structureel vanaf 2060								
(d)	Structureel vanaf 2038								
(e)	Structureel vanaf 2032								
(f)	Structureel vanaf 2035								
(g)	Structureel vanaf 2040								
(h)	Structureel vanaf 2031								
(i)	De budgettaire reeks is het tegengestelde van het amendement, het CPB heeft de achterliggende raming niet beoordeeld								

Hieronder wordt de certificering toegelicht van de budgettaire ramingen met het onzekerheidsoordeel 'hoog', of met een budgettair effect van boven de 1 mld euro. Daarnaast is een toelichting opgenomen voor aanpassing van de 30%-regeling, omdat die deels bestaat uit het terugdraaien van een amendement waarvan de budgettaire reeks buiten de reikwijdte van de certificering viel. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen die opgesteld zijn door het ministerie van Financiën bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

## Fiscale maatregelen koopkrachtpakket en inkomstenbelasting (IB) Belastingplan 2025

In het Belastingplan 2025 is een zestal maatregelen opgenomen met betrekking tot box 1 van de inkomstenbelasting. De eerste vier (a tot en met d) maatregelen maken deel uit van het koopkrachtpakket voor 2025 en dragen bij aan budgettaire dekkingsopgaven. Daarnaast zijn twee maatregelen al in eerdere besluitvorming opgenomen. Het aanvangspunt van het toptarief is verlaagd als dekking voor het verwerpen van de salderingsregeling (e). Ook is er een gerichte herinstructie van de overdraagbare algemene heffingskorting voor specifieke eenverdieners, die door een samenloop van regelingen in de fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen onder het sociaal minimum terecht kunnen komen (f).

- a) Verhogen tarief eerste schijf als dekking zorgpremies en verhoging huurtoeslag
- b) Wijziging van de tarieven waardoor er weer drie zichtbare schijven zijn in de inkomstenbelasting
- c) Afbouwpunt AHK koppelen aan het wettelijk minimumloon
- d) Verlagen algemene heffingskorting (AHK) met € 335
- e) Verlagen aangrijpingspunt toptarief IB met € 557
- f) Maatregelen eenverdienersproblematiek (verruiming regeling voor uitbetaling AHK)

Het CPB beoordeelt deze ramingen als **neutraal en redelijk, met een lage onzekerheid**. De maatregelen zijn geraamd op basis van de cMEV 2025 en doorgerekend met Mimosi, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Het model vereist weinig aannames over parameters en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit.

## Aanpassen tarieftabel bpm voor (plug-in) hybride aangedreven personenauto's (PHEV) op basis van nieuwe Europese normen

Per 2025 vervalt de aparte bpm-tabel voor PHEV's en wordt de CO<sub>2</sub>-uitstoot van PHEV's op een andere manier berekend. De grondslag voor de bpm is de CO<sub>2</sub>-uitstoot per kilometer van een personenauto. De CO<sub>2</sub>-uitstoot voor reguliere fossiele auto's wordt bepaald op basis van een wereldwijd geharmoniseerde test voor voertuigen (WLTP). Voor PHEV's wordt ook een WLTP-test gebruikt om de CO<sub>2</sub>-uitstoot (per km) te bepalen, maar moeten er aannames gedaan worden voor de verhouding van de op accu gereden kilometers versus de op fossiele brandstof gereden kilometers. Op basis van EU-onderzoek blijkt dat in de praktijk PHEV's een veel lager percentage van de kilometers op de accu rijden dan initieel werd aangenomen. Om te komen tot realistischere uitstootcijfers wordt in twee stappen de verhouding van de op accu gereden kilometers omlaag aangepast. De eerste stap vindt plaats in 2025, de tweede in 2027. Dit leidt er in berekeningen toe dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot zo'n twee (in eerste stap) tot drie (in tweede stap) keer hoger uitvalt dan onder de oude aannames. Momenteel geldt er voor PHEV's een aparte bpm-tabel. Vanaf 2025 wordt de bpm berekend via de reguliere bpm-tabel.

Het uitgangspunt van de raming is het basispad in het automodel SPARK.<sup>6</sup> De heffingsgrondslag wordt bepaald door een combinatie van factoren. Het belangrijkste is in dit geval het verschil tussen de CO<sub>2</sub>-uitstoot volgens de reguliere bpm-tabel en de CO<sub>2</sub>-uitstoot die is berekend op basis van de oude PHEV-bpm-tabel. Om te bepalen hoe zich dit vertaalt in een hoger bpm-bedrag moeten er aannames worden gedaan over de ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot voor nieuwe PHEV's. Daarnaast wordt de omvang van de grondslag bepaald door het verwachte aantal nieuw verkochte PHEV's. Op basis van gegevens van RDW blijkt het aantal gerealiseerde nieuwverkopen in PHEV's met name in 2023 hoger dan in het basispad van SPARK. Het basispad is aangepast om bij deze realisaties aan te sluiten. Deze aanpassing is redelijk en noodzakelijk voor de raming van de budgettaire effecten. Zowel in SPARK als in het aangepaste basispad zit een afloop van nieuwverkopen van PHEV's naar nul in 2035, omdat dan alleen nog maar emissievrije auto's mogen worden verkocht.

---

<sup>6</sup> Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben Rijkswaterstaat en het Planbureau voor de Leefomgeving een nieuw landelijk personenautoparkmodel ontwikkeld, genaamd Strategisch Personenauto Rekenkader (SPARK). ([link](#))

**In de raming worden gedragseffecten meegenomen.** Het eerste-orde gedragseffect is bepaald op basis van SPARK, met de daarin gebouwde elasticiteiten. De elasticiteiten in SPARK zijn gebaseerd op (voor zover bekend) de best beschikbare literatuur. Het gedragseffect leidt ertoe dat er minder nieuwverkopen van PHEV's zullen plaatsvinden. Vervolgens is er een aanname gedaan over de substitutie naar ofwel fossiele auto's, ofwel volledig elektrische auto's (EV's). Deze aanname betreft een beredeneerde inschatting zonder empirische onderbouwing. Deze aanname is redelijk, maar zeer onzeker.

**Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar zeer onzeker.** De voornaamste bron van onzekerheid komt voort uit de gedragseffecten.

### **Invoeren tijdelijke tariefkorting motorrijtuigenbelasting voor emissievrije personenauto's van 25%**

**In de periode 2026 tot en met 2029 wordt een tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting (mrb) van 25% ingevoerd voor emissievrije personenauto's.** De korting vervalt in 2030. Momenteel zijn emissievrije voertuigen (EV's) vrijgesteld van mrb. In het basispad geldt vanaf 2025 een kwarttarief (75% tariefkorting) en in 2026 vervalt de korting volledig. De tariefkorting vanaf 2026 geldt uitsluitend voor emissievrije personenauto's. Andere emissievrije voertuigen maken hierop geen aanspraak.

**Het uitgangspunt van de raming is het basispad in het automodel SPARK.** De grondslag in de mrb is gebaseerd op het gewicht van de auto. In SPARK zijn daarom (exogeen) verwachtingen geïmplementeerd voor het verwachte gewicht en de verwachte kostenontwikkeling. Het lijkt erop dat het verwachte gewicht van EV's een-op-een overeenkomt met het huidige gewicht van EV's – informatie hierover ontbreekt. Verder leunt het model sterk op een autonome ingroei van EV's. Om dit basispad op te stellen, is de ingroei van EV's van de afgelopen jaren geëxtrapoleerd richting de toekomst. Hierbij worden expertinschattingen toegepast (vanuit RWS en PBL). De expertinschatting vanuit PBL en RWS voor het EV-basispad lijkt betrouwbaar (maar onzeker).

**In de raming worden gedragseffecten meegenomen.** De gedragseffecten zijn bepaald op basis van SPARK, met de daarin gebouwde elasticiteiten. De elasticiteiten in SPARK zijn gebaseerd op (voor zover bekend) de best beschikbare literatuur. Dit gedragseffect leidt ertoe dat het bezit van EV's zal toenemen ten opzichte van het basispad.

**De modeluitkomsten worden met een correctiefactor buiten het model om bijgesteld.** Door een fout in SPARK komt de totale mrb-opbrengst uit het basispad niet overeen met het budgettaire beslag van 2025. Het verschil in 2025 is ongeveer een factor 1,6. Deze factor is gebruikt om ex-post de budgettaire effecten uit SPARK op te hogen. Hierbij wordt impliciet aangenomen dat de correctiefactor constant is over de tijd. Deze correctie leidt tot hoge onzekerheid, maar is binnen de beperkingen van het model de best mogelijke aanpak.

**Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, met een hoge mate van onzekerheid.** De onzekerheid is met name het gevolg van de gehanteerde correctiefactor. Daarnaast zijn de gedragseffecten met onzekerheid omgeven.

### **Afbouwen vrijstelling duaal en non-energetisch verbruik kolenbelasting**

**De vrijstelling voor het duaal en non-energetisch verbruik van kolen in de kolenbelasting wordt per 2027 afgeschaft.** Deze maatregel maakte eerder deel uit van het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen industrie en elektriciteit, maar is in december 2023 door de Eerste Kamer verworpen. De maatregel wordt nu opnieuw ingediend.

**De raming baseert zich op het verbruik van kolen door één bedrijf in Nederland op basis van een impactanalyse.**<sup>7</sup> Het verbruik door andere partijen is verwaarloosbaar. De raming is afhankelijk van aannames over de grondslagontwikkeling van kolenverbruik voor dual en non-energetisch gebruik. Er wordt aangenomen dat het verbruik van kolen tot 2029 constant blijft, dat in 2030 het bedrijf zal overstappen op een 50% Direct Reduced Iron-proces (DRI) en in 2035 op een 100% DRI-proces. Als het verduurzamingsproces in een ander tempo verloopt, zal de ontwikkeling van de grondslag anders uitvallen.

**Er wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten.** Ander beleid, zoals ETS en CO<sub>2</sub>-heffing, zorgen al voor een prikkel tot verduurzaming. Ten opzichte hiervan is de impact van het afschaffen van de vrijstellingen in de kolenbelasting beperkt. De grondslagerosie als gevolg van de verduurzaming maakt deel uit van deze raming, waardoor de opbrengst op korte termijn afwijkt van de structurele situatie.

**Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal.** Omdat het onzeker is in welk tempo de verduurzaming daadwerkelijk zal plaatsvinden, is de raming met veel onzekerheid omgeven.

### **Aanscherpen CO<sub>2</sub>-heffing industrie voor afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)**

**Om de fossiele emissies van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) te verminderen, wordt het aantal beschikbare dispensatierechten verder beperkt.** De dispensatierechten nemen jaarlijks af via de procesemissiefactor en de nationale reductiefactor. De afbouwfactoren zijn bekend tot 2030. Vanaf 2026 wordt het aantal dispensatierechten verder beperkt met de AVI-reductiefactor, zodat er in 2030 0,62 Mton aan rechten beschikbaar is in plaats van 1,52 Mton zonder aanscherping.

**Om de uitstoot in het basispad te berekenen, worden gegevens over de emissies van AVI's tot 2023 gebruikt van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).** Het basispad bevat al emissiereducties door de verduurzaming van AVI's en het gebruik van CO<sub>2</sub>-opslag (CCS). De gegevens over de verduurzaming van AVI's komen uit een TNO-studie en de reductie door het gebruik van CCS is berekend op basis van het aantal afgegeven CCS-beschikkingen. Geschat wordt dat dit zal leiden tot een emissiereductie van 0,5 Mton in 2030 ten opzichte van de huidige emissies.

**De mate van netto-emissiereducties van AVI's in het basispad is onzeker.** Vertragingen in de CCS-implementatie zouden bijvoorbeeld de emissiereducties beperken, wat zou leiden tot een grotere heffingsgrondslag en hogere opbrengsten. Hoewel er nauwkeurige en betrouwbare historische emissiegegevens beschikbaar zijn, leidt onzekerheid over mogelijke toekomstige emissiereducties tot onzekerheid over de grondslag.

**Er wordt aangenomen dat de maatregel leidt tot een aanvullende reductie van 0,5 Mton in 2030.** Dit komt doordat de lastenverzwaring kan leiden tot een afname van de afvalimport of minder emissie-intensieve afvalimport. Dit gedragseffect heeft geen empirische onderbouwing en is zeer onzeker.

**De maatregel kent naar verwachting geen structurele opbrengst.** De nieuwe begrotingsregels schrijven voor dat grondslagerosie in principe tot vijf jaar vooruit moet worden meegenomen.<sup>8</sup> De verwachting is dat de uitstoot van AVI's zal afnemen richting 0 in 2040, in lijn met de doelstelling in het klimaatakkoord. Om recht te doen aan deze structurele situatie wordt bij uitzondering 2040 als structureel jaar genomen. Het pad na 2030 is echter zeer onzeker.

---

<sup>7</sup> Kalavasta (2023), Impactanalyse belastingmaatregelen basisindustrie, onderzoek in opdracht ministerie van Financiën.

<sup>8</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, 2023, Bijsturen met het oog op de toekomst, Rapport van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli. ([link](#))



De raming is redelijk en neutraal, maar de onzekerheid is groot. Het basispad is gebaseerd op onzekere aannames. Vanaf 2030 zijn de reductiefactoren nog niet bekend. Bovendien is het gedragseffect onzeker.

### **Verhogen renteaftrekbeperking (earningsstripping) vpb van 20% naar 25%**

Per 1 januari 2025 wordt de earningsstrippingmaatregel uit de ATAD1-Richtlijn verruimd door het aftrekbare saldo aan renten te maximeren op 25% van het brutobedrijfsresultaat (ebitda). Net als voorheen mag de eerste 1 mln euro volledig worden afgetrokken. Niet-afgetrokken rente kan onbeperkt worden doorgeschoven naar volgende jaren.

Het ministerie van Financiën benadert de grondslag voor de raming van deze maatregel met behulp van een bij het ministerie intern ontwikkeld microsimulatiemodel. Het model wordt gebaseerd op de aangiftegegevens van individuele belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting over de jaren 2013 tot en met 2022. De representativiteit van deze aangiftejaren voor de toekomstige jaren is bepalend voor de mate van onzekerheid over de grondslag.

In de raming wordt gecorrigeerd voor twee gedragseffecten. Bepaalde vennootschappen die onderdeel zijn van een internationale concernstructuur kunnen volledig inspelen op de aanscherping. Het gaat met name om (tussen)houdsters en vennootschappen met financiële dienstverleningsactiviteiten in concernverband. Zij kunnen zich verplaatsen, rentelasten beperken via aanpassingen in de financiële structuur van het concern, of de maatregel ontwijken door activiteiten op te splitsen of samen te voegen. Voor deze groep wordt een gedragseffect van 100% verwacht.

Daarnaast is een standaard gedragseffect gehanteerd van 20% voor winsten boven de 500.000 euro. Ondernemingen die profiteren van de verruiming van de renteaftrek, kunnen besluiten om meer in Nederland te investeren, of op termijn meer activiteiten in Nederland te laten plaatsvinden. Dit gedragseffect is in de simulatie toegepast, waarbij bij de woningcorporaties geen gedragseffect is toegepast.

Hoewel deze raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt ze sterk op gevoelige aannamen over de grondslag en gedragseffecten. De geraamde opbrengst is daarom in hoge mate onzeker.

### **Aanpassen drempel earningsstrippingmaatregel voor vastgoedlichamen (antifragmentatiemaatregel)**

Per 2025 wordt de earningsstrippingdrempel voor vastgoedbedrijven verlaagd van 1 mln euro naar 0 euro. De drempel houdt in dat een belastingplichtige altijd een minimaal bedrag aan netto-rente mag aftrekken. Dit leidt tot een prikkel om bedrijven te splitsen om vaker gebruik te maken van deze drempel. Voor vastgoedbedrijven wordt deze drempel nu naar nul gebracht. Deze bedrijven worden gedefinieerd als bedrijven waarvan extern verhuurde activa minimaal 70% van het balanstotaal bedragen. Met extern verhuurd wordt verhuur bedoeld buiten de groep van de belastingplichtige.

De raming maakt gebruik van het hierboven genoemde microsimulatiemodel. Voor de classificatie als vastgoedbedrijf is gebruikgemaakt van de WOZ-database van het Kadaster. Hierbij worden twee gedragseffecten toegepast voor het verplaatsen van vastgoed en ebitda binnen een concern om zo de extra heffing te ontlopen.

Het eerste gedragseffect geldt in het geval de externe verhuur binnen de groep minder dan 35% van de totaalbalans van de groep bedraagt. Voor die gevallen is aangenomen dat er voldoende ruimte is om het vastgoed dusdanig te verplaatsen binnen de groep, dat het criterium van 70% ontweken kan worden. Het tweede gedragseffect houdt in dat als op groepsniveau voldoende ebitda aanwezig is om de renteaftrek onder

de 25% te brengen, de extra heffing voorkomen kan worden via het verplaatsen van ebitda of de lening. Deze aannames zijn redelijk, maar kennen enige onzekerheid.

**Daarnaast is een standaard gedragseffect gehanteerd van 20% voor winsten boven de 500.000 euro.** Vastgoedondernemingen die nadeel ondervinden van de maatregel, kunnen besluiten om minder in Nederland te investeren of om de omvang, samenstelling of financiering van hun activiteiten aan te passen.

**Er is in deze raming rekening gehouden met de verhoging van het earningsstrippingpercentage naar 25%.** Door deze verhoging heeft het schrappen van de drempel een kleinere opbrengst. In de volgorde is eerst het percentage verhoogd en daarna de drempel verlaagd. Hierdoor slaat het interactie-effect neer in de reeks van de vastgoedmaatregel.

**Hoewel deze raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt ze sterk op gevoelige aannames over de grondslag en gedragseffecten.** De geraamde opbrengst is daarom in hoge mate onzeker.

### **Afschaffen verlaagde btw-tarief voor logies, exclusief kamperen**

**Per 2026 wordt het verlaagde btw-tarief voor logiesverstrekking afgeschaft, met uitzondering van kamperen.** Afschaffing houdt in dat het btw-tarief van 9% naar 21% gaat. Onder logies vallen overnachtingen in hotels, pensions en vakantieparken, maar ook het ter beschikking stellen van kortdurend verblijf (short-stay) en vormen van kamerverhuur. Het geven van gelegenheid tot kamperen blijft onder het verlaagde tarief van 9% vallen.

**De raming maakt gebruik van gedetailleerde en vertrouwelijke btw-bestanden van het CBS.** De btw-nota bevat realisaties en is beschikbaar tot en met 2021. De btw-bijlage bevat voorlopige cijfers en kent een iets andere indeling en aggregatieniveau, deze is beschikbaar tot en met 2023. Dit zijn betrouwbare en recente data. Voor de raming is uitgegaan van de post 'Logiesverstrekking' uit de btw-bijlage 2022. Bij de raming is rekening gehouden met zakelijke reizigers die hun btw in vooraf trek kunnen nemen en het feit dat voor aanvullende diensten het btw-tarief ongewijzigd blijft. Om het aandeel van kamperen in de totale logiesverstrekking te bepalen, is gebruikgemaakt van gegevens van de Belastingdienst uit 2023. De aanname is dat dit aandeel constant is gebleven over de tijd.

**Voor logies is uitgegaan van een beperkt gedragseffect.** Normaal gesproken wordt geen specifiek gedragseffect gehanteerd bij btw-maatregelen. Aangenomen wordt dat een deel van de buitenlandse en binnenlandse toeristen die gebruikmaken van logiesverstrekking zal uitwijken naar andere bestemmingen. De omvang van het gedragseffect is afhankelijk van de mate waarin de tariefverhoging wordt doorberekend in de prijs en van de prijselasticiteit. Deze zijn gebaseerd op de ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief.<sup>9</sup>

**De raming is naar het oordeel van het CPB redelijk en neutraal, met een gemiddelde mate van onzekerheid.** De voornaamste bron van onzekerheid is de omvang van het gedragseffect. Daarnaast is er enige onzekerheid in hoe de afbakening in de praktijk wordt vormgegeven. Zo zal er mogelijk een grijs gebied zijn in het onderscheid tussen het gelegenheid geven tot kamperen en overige logiesverstrekking.

### **Afschaffen verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten, exclusief bioscopen en dagrecreatie**

**Per 2026 wordt het verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten afgeschaft, met uitzondering van bioscopen en dagrecreatie.** Afschaffing houdt in dat het btw-tarief van 9% naar 21% gaat. Bioscopen en toegang tot dagrecreatie blijven onder het verlaagde tarief van 9% vallen.

---

<sup>9</sup> [Ambtelijke fichebundel naar aanleiding van de evaluatie van het verlaagde btw-tarief | Ambtsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

**De raming maakt gebruik van gedetailleerde en vertrouwelijke btw-bestanden van het CBS.** De btw-nota bevat realisaties en is beschikbaar tot en met 2021. De btw-bijlage bevat voorlopige cijfers en kent een iets andere indeling en aggregatieniveau, deze is beschikbaar tot en met 2023. Dit zijn betrouwbare en recente data. Voor bioscopen en circussen is gebruikgemaakt van aanvullende openbare bronnen. Zo zijn voor bioscopen jaarcijfers voor 2022 gebruikt van NVPI Film.

**De raming is naar het oordeel van het CPB redelijk en neutraal, met een gemiddelde mate van onzekerheid.** Er is enige onzekerheid in hoe de afbakening in de praktijk wordt vormgegeven. Zo zal er mogelijk een grijs gebied zijn in het onderscheid tussen cultuur en dagrecreatie.

### **Verlagen tarief overdrachtsbelasting woningen van 10,4% naar 8%**

**Per 2026 wordt het algemene tarief voor woningen in de overdrachtsbelasting (OVB) verlaagd van 10,4% naar 8%.** Voor niet-woningen, bijvoorbeeld zakelijk vastgoed, blijft het algemene tarief van 10,4% gelden. De maatregel heeft geen betrekking op woningen die onder het verlaagde tarief van 2% vallen of die zijn vrijgesteld van overdrachtsbelasting.

**De grondslag in het basispad kent enige onzekerheid.** Het uitgangspunt van de raming is de geraamde opbrengst van de OVB in 2026 op basis van de cMEV 2025. De OVB-opbrengst fluctueert van jaar op jaar, mede door beleidsmaatregelen in recente jaren. De meest recente realisatiecijfers zijn van 2023, een jaar waarin een substantiële tariefverhoging is doorgevoerd.

**De raming maakt gebruik van aangiftdata en van gegevens van het Kadaster.** De verdeling van de grondslag tussen het verlaagde tarief en het reguliere tarief volgt uit gegevens van de Belastingdienst over 2023. De verdeling tussen woningen en niet-woningen wordt bepaald op basis van gegevens van het Kadaster over 2016-2018. De mate waarin deze verdelingen representatief zijn is onzeker.

**Er wordt rekening gehouden met een standaard gedragseffect voor de overdrachtsbelasting.** Een verlaging van het tarief leidt tot een grotere grondslag (aantal transacties maal prijs). Dit gedragseffect, van 6,5% per %-punt tariefwijziging, is gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie van empirische studies in Europese landen.

**Anticipatie-effecten leiden tot een verschuiving van belastinginkomsten over de tijd.** In het jaar voor de tariefverlaging worden transacties uitgesteld. Hierdoor ontstaat een additionele derving. Dit effect wordt na invoering weer ingehaald (tegen een lager tarief), waardoor er dan een tijdelijke opbrengst ontstaat. De omvang van het anticipatie-effect is gebaseerd op realisatiecijfers omtrent de tariefwijzigingen in 2021 en 2023, maar kent een hoge mate van onzekerheid.

**De raming is naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk met een hoge mate van onzekerheid.** De voornaamste onzekerheid zit in de verdeling van de grondslag tussen woningen en niet-woningen in 2026. De raming is sterk afhankelijk van de mate waarin deze representatief is. Daarnaast zijn het gehanteerde basispad en de gedragseffecten met onzekerheid omgeven.

### **Aanpassing 30% regeling naar constant forfait van 27%**

**De versoering van de 30%-regeling wordt deels teruggedraaid en op een andere manier ingevuld.** De regeling is eind vorig jaar per amendement aangepast naar een 30-20-10%-regeling. Deze wijziging wordt ongedaan gemaakt. Per 2027 wordt het forfaitaire percentage verlaagd naar 27% en worden ook de normen van het salaris waarboven de regeling van toepassing is verhoogd.

**Voor het terugdraaien van het amendement is de reeks gelijk aan de oorspronkelijke raming.** Die raming was niet gecertificeerd omdat het een amendement betreft. Het is aannemelijk dat dit amendement pas vanaf

2025 een budgettaire effect zou hebben en dat het amendement zelf op zo'n korte termijn nog geen substantiële, onomkeerbare gedragseffecten teweeg heeft gebracht. Daarom is het gepast om voor de budgettaire reeks van het terugdraaien dezelfde bedragen te hanteren als bij het amendement. Het CPB velt geen oordeel over dit onderdeel van de maatregel.

**De basis voor de raming van de nieuwe aanpassingen zijn aangiftegegevens van de Belastingdienst over 2023.** Dit zijn betrouwbare en recente data. De gegevens over instroom in de afgelopen jaren zijn volledig, maar die over uitstroom niet. Dit brengt beperkte onzekerheid met zich mee. Voor de budgettaire effecten van aanpassing van de salarismaxima is op sommige aspecten een benadering nodig omdat deze niet nauwkeurig uit de gegevens kunnen worden afgeleid, zoals voor hoeveel gebruikers de lage of geen salarismaximum geldt. Dit betreft echter een relatief klein onderdeel van de raming en draagt daarom maar weinig bij aan onzekerheid in de totale raming.

**Voor de ontwikkeling van de grondslag in het basispad zijn beredeneerde aannames gemaakt op basis van de ontwikkeling van het aantal gebruikers:** een stijging van 10% in 2024 en 2025 en daarna 5% per jaar. Deze aannames zijn redelijk en neutraal. Vanwege corona en verschillende eerdere wijzigingen in de regeling is er geen sprake van een trendmatige ontwikkeling en is de grondslagontwikkeling moeilijk in te schatten. Dit leidt tot een gemiddelde mate van onzekerheid.

**Het gedragseffect, een elasticiteit van 0,4, is ontleend aan de recente SEO-evaluatie van de regeling.**<sup>10</sup> SEO heeft deze elasticiteit gebaseerd op een combinatie van econometrische analyse van verkorting van de termijn van acht naar vijf jaar, literatuurstudie en een keuze-experiment. Daarbij concludeerde SEO dat de financiële afweging van expats gebaseerd is op het totale voordeel over de hele periode, en dat de elasticiteit daarom zowel van toepassing is op verkorting van de termijn als op tariefaanpassingen.

**De raming is naar het oordeel van het CPB redelijk en neutraal, met een gemiddelde mate van onzekerheid.** De onzekerheid heeft met name betrekking op de data over uitstroom en op het gedragseffect.

### **Terugdraaien verhoging tarief box 2 van 31% naar 33%**

**Per 1 januari 2025 wordt het box 2-tarief in de tweede schijf 31%.** Hiermee wordt de extra verhoging in 2024 per amendement op het Belastingplan 2024 van 31% naar 33% teruggedraaid. Het is hierbij van belang dat gedragseffecten in box 2 niet symmetrisch zijn tussen tariefverhogingen en -verlagingen. Het terugdraaien van een maatregel sorteert dus geen tegengesteld effect als de oorspronkelijke maatregel.

**De raming volgt de methodiek van een eerdere, in 2022, door het CPB gecertificeerde raming van de invoering van het tweeschijvenstelsel in box 2.** Er wordt rekening gehouden met grondslagverschuivingen als gevolg van de maatregelen per 2024. Hierdoor wijken de bedragen voor 2024-2028 af van het structurele bedrag.

**Anticipatie-effecten leiden tot een verschuiving van belastinginkomsten over de tijd.** In het jaar voor de tariefverlaging worden uitkeringen uitgesteld. Hierdoor ontstaat een additionele derving. Dit effect wordt na invoering weer ingehaald (tegen een lager tarief), waardoor er dan een tijdelijke opbrengst ontstaat. Om te corrigeren voor dergelijke verschuivingen in de tijd wordt de lastenrelevante reeks gepresenteerd als een vlakke reeks met dezelfde netto contante waarde, beginnend in het jaar van invoering.

**De onzekerheid is groter dan normaal, vanwege de stapeling van ramingen.** De geraamde grondslag als gevolg van de eerdere maatregelen vormt het basispad voor deze raming. Kasrealisaties in de

---

<sup>10</sup> SEO (2024), Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022, onderzoek in opdracht van ministerie van Financiën.

dividendbelasting en inkomensheffing van eind 2023 en begin 2024 wijzen erop dat de grondslagverschuiving mogelijk groter is dan geraamd. Het is echter niet direct duidelijk in hoeverre dit doorwerkt in het effect van de huidige maatregel. Onzekerheid over het te hanteren gedragseffect, en over de bestaande grondslag werken bovendien deels tegen elkaar in.

**De raming is redelijk en neutraal, met een hoge mate van onzekerheid vanwege de stapeling van aannames omtrent de grondslag en gedragseffecten.** Deze extra onzekerheid heeft met name betrekking op de raming op transactiebasis voor 2024 en 2025. De lastenrelevante raming is hier minder gevoelig voor.

### **Stapsgewijs verhogen kansspelbelasting van 30,5% naar 37,8%**

**Het tarief in de kansspelbelasting wordt in twee stappen verhoogd van 30,5% naar 37,8%.** Per 1 januari 2025 wordt het tarief verhoogd naar 34,2%. Per 1 januari 2026 geldt het tarief van 37,8%. De opbrengst van deze maatregel is geraamd op basis van de proportionele stijging van de belastingontvangsten, waarbij een standaard gedragseffect van 20% wordt toegepast.

**De veronderstelde omvang van het gedragseffect is redelijk, maar wel onzeker.** Bij een hoger tarief zal naar verwachting de vraag naar kansspelen afnemen, omdat de effectieve prijs toeneemt. Daarnaast kan een deel van de aanbieders van kansspelen de hogere kosten mogelijk niet (volledig) doorberekenen aan de deelnemer. Dit heeft een negatieve impact op de winstgevendheid van deze aanbieders waardoor het aanbod van kansspelen zal afnemen. Met beide effecten is rekening gehouden in de keuze voor een gedragseffect van 20%.

**Het CPB acht de raming redelijk en neutraal, maar de onzekerheid is groot.** De tariefverhoging is relatief fors, waardoor het gedragseffect met grotere onzekerheid omgeven is dan gebruikelijk.

### **Versoepelen bezits- en voortzettingseis BOR**

**De bezits- en voortzettingseisen binnen de BOR worden op drie manieren versoepeld:** Per 2025 wordt de voortzettingstermijn verkort van vijf jaar naar drie jaar. Per 2026 wordt een aantal type herstructureringen vergemakkelijkt tijdens de bezits- en voortzettingstermijn. Dit betekent dat wanneer deze herstructureringen plaatsvinden, dit niet meer zal leiden tot de start van een nieuwe bezitsperiode voor de BOR. Per 2026 wordt de faciliteit voor overheidsingrijpen uitgebreid, zodat regelingen, besluiten en plannen die nog in de bezwaar- en beroepsfase verkeren ook onder dit begrip vallen.

**Er wordt gebruikgemaakt van een door Financiën ontwikkeld simulatiemodel om een inschatting te maken van de toename van het oneigenlijk gebruik binnen de BOR door het verkorten van de voortzettingstermijn.** De parameters voor de simulatie en de verdeling van risico-aversie over de populatie zijn gebaseerd op literatuur. De uitkomsten hebben echter een hoge mate van onzekerheid.

**De inschatting van de omvang van de grondslag is met veel onzekerheid omgeven.** Het belang van de BOR wordt bepaald op basis van aangiftegegevens uit 2019. Deze data zijn relatief oud en de omvang van bedrijfsoverdrachten kan aanzienlijk verschillen van jaar op jaar, dit brengt dus een hoge mate van onzekerheid met zich mee. Daarnaast zijn er slechts in zeer beperkte mate data beschikbaar over hoe vaak herstructureringen plaatsvinden, hoe vaak de voortzettingstermijn doorbroken wordt en in welke mate er sprake is van oneigenlijk gebruik binnen de BOR.

**De raming is redelijk en neutraal, maar de onzekerheid is groot.** Zowel de omvang van de grondslag als de gehanteerde aannames in het model zijn onzeker.

### **Tegengaan onbedoeld gebruik BOR door aanpak rollatorinvesteringen**

**Met deze maatregel wordt per 2026 de bezitstermijn voor schenkers en erflaters die gebruik willen maken van de BOR verlengd.** Het doel is om zogeheten “rollatorinvesteringen” te bemoeilijken. Het gaat dan om het omzetten van vrije beleggingen of liquide middelen in een bedrijf om zo gebruik te kunnen maken van de BOR en minder belasting te betalen.

**Het uitgangspunt voor de raming betreft BOR-aangifte data over 2019.** Hoewel de onderliggende data als betrouwbaar kunnen worden beschouwd, zijn ze relatief gedateerd. Door de variabiliteit in het jaarlijkse gebruik van de BOR ontstaat er veel onzekerheid met betrekking tot de grondslag voor de raming.

**Per leeftijdsgroep zijn gedragseffecten verondersteld die gebaseerd zijn op vuistregelpercentages.** De vier groepen die worden onderscheiden zijn logisch en de veronderstelde gedragsreacties voor elke groep zijn aannemelijk, omdat dit alleen het wel of niet uitstellen van overdrachten betreft en een overdracht doorgaans bewust wordt gepland. De verdeling van de omvang van overdrachten binnen een groep heeft relatief weinig invloed op de uitkomst, want de gedragsreacties zijn ofwel groot/volledig (80%-100%) ofwel klein (20%). De gedragsreacties brengen daarom een lage tot gemiddelde onzekerheid met zich mee.

**De raming leunt daarnaast op verschillende aannames.** Er wordt aangenomen dat de bezitstermijn voor ab-ondernemingen gelijk is aan die van ib-ondernemingen. Per leeftijdsgroep is het gemiddelde voordeel van de BOR verondersteld op de overdrachten die niet meer kwalificeren. Rollatorinvesteringen die worden opgezet om erf- of schenkbelasting te ontwijken, komen naar verhouding even vaak voor bij ib-ondernemingen als bij ab-ondernemingen. Deze aannames zijn redelijk, maar brengen wel onzekerheid met zich mee.

**Het CPB acht de raming redelijk en neutraal.** Vanwege de sterk fluctuerende grondslag en de gehanteerde aannames kent de raming een grote onzekerheid.

### **Tegengaan onbedoeld gebruik BOR door aanpak dubbel gebruik**

**Per 2026 geldt dat bij de tweede schenking alleen de waardegroei van de onderneming ten opzichte van de verkoopprijs onder de BOR kan vallen.** De maatregel voorkomt het opzetten van zogeheten ‘dubbele BOR-constructies’. Hierbij schenkt een ouder een onderneming aan een kind, koopt de onderneming na vijf jaar terug (om een geldsom te schenken) en schenkt na vijf jaar de onderneming opnieuw. Via deze constructie kan zowel een onderneming als spaargeld laag belast of onbelast geschonken worden.

**De raming is gebaseerd op een inschatting van het aantal dubbele BOR-constructies per jaar en het gemiddelde heffingsbelang van een BOR-schenking.** De inschatting is gemaakt door BOR-experts binnen de Belastingdienst. Deze inschatting is door het CPB niet te verifiëren, maar er is geen andere bron beschikbaar. Deze component kent een hoge onzekerheid, omdat het niet op (aangifte) data gebaseerd is. Het gemiddelde heffingsbelang is gebaseerd op aangiftegegevens voor het jaar 2019. Hoewel de onderliggende data als betrouwbaar kunnen worden beschouwd, zijn ze relatief gedateerd. Door de variabiliteit in het jaarlijkse gebruik van de BOR ontstaat er veel onzekerheid met betrekking tot de grondslag voor de raming.

**Als gevolg van deze maatregel vindt er anticipatie plaats.** De maatregel is in 2023 aangekondigd en naar verwachting worden er vanaf dan geen nieuwe constructies meer opgezet. In plaats van het terugkopen van de onderneming wordt de koopsom in delen geschonken. Dit wordt verspreid over tien jaar zodat de jaarlijkse schenking volledig in de eerste schijf van de schenkbelasting valt. Hierdoor kent de maatregel al voor invoering een opbrengst en loopt de reeks op tot het structurele bedrag. Het anticipatie-effect is een redelijke aanname, maar kent een grote onzekerheid omdat er geen studies zijn die dit effect kunnen staven.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar met een hoge mate van onzekerheid. Dit komt met name door mogelijke verschillen ten opzichte van het gebruikte referentiejaar.

### Toegang tot de BOR en doorschuifregeling (DSR) beperken tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5%

Per 2026 wordt het aantal gevallen beperkt waarin gebruikgemaakt kan worden van de BOR en de DSR ab. Beide regelingen zullen alleen nog openstaan voor reguliere aandelen die volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst met een belang van ten minste 5% van het geplaatste kapitaal. Hierdoor zullen de volgende type belangen niet langer in aanmerking komen voor de BOR en DSR ab: opties op aandelen, winstbewijzen en lidmaatschapsrechten van een coöperatie, ab-pakketten minder dan 5% van het totaal geplaatste kapitaal, ab op grond van de meesleepregeling, fictief ab, tracking stocks.

Het aantal BOR-gevallen waarbij sprake is van een niet-regulier belang is gebaseerd op expert-inschattingen. Dit leidt tot een inschatting van 2,5% van de BOR-gevallen die geraakt worden door de maatregel. Deze bepaling is zeer onzeker. De omvang van de BOR-schenken is gebaseerd op het gemiddelde uit aangiftegegevens van de aangiftegegevens schenk- en erfbelasting van de Belastingdienst voor het jaar 2019. Echter, schenkingen die gebruikmaken van de BOR kunnen sterk van jaar op jaar verschillen en dit brengt dus een hoge mate van onzekerheid met zich mee.

Er wordt een niet-standaard gedragseffect gehanteerd van 35%. Er wordt aangenomen dat een deel van de niet-reguliere belangen, wordt omgezet naar belangen die wel onder de BOR vallen. Experts van de Belastingdienst geven aan dat deze omzetting tussen 'eenvoudig' en 'moeilijk' inzet. Bij wijze van uitzondering wordt hier dus het midden genomen tussen de vaste vuistregelpercentages 20% en 50%. Deze aanname is redelijk, maar brengt wel aanzienlijke onzekerheid met zich mee voor de structurele opbrengst.

Omdat de maatregel ingaat per 2026 en al eerder is aangekondigd, zal een deel van de schenkingen al in 2025 worden gedaan. Dit anticipatie-effect zorgt voor een budgettaire opbrengst in 2025 en een lagere budgettaire opbrengst tussen 2026 en 2029. De grootte van het anticipatie-effect is gebaseerd op elasticiteiten uit een CPB-studie uit 2022.<sup>11</sup> Deze aanname is redelijk en brengt weinig onzekerheid voor de budgettaire opbrengst met zich mee, omdat dit gedragseffect een beperkte invloed heeft op de raming tot en met 2029 en niet van invloed is op de structurele opbrengst.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar zeer onzeker. Dit komt door de variabiliteit van de grondslag en onzekerheid over gedragsreacties.

### Accijnsverlaging brandstoffen verlengen tot en met 2025

De huidige accijnsverlaging op brandstoffen wordt verlengd tot en met 2025. Dit betekent dat de accijnstarieven zoals die in 2024 gelden ook in 2025 zullen gelden. De huidige accijnsverlaging op brandstoffen bestaat uit een korting op de brandstofaccijnzen uit 2023 en het niet indexeren van de accijnstarieven in 2024. Dit komt neer op een accijnsverlaging van 18,57 eurocent per liter benzine, een accijnsverlaging van 12,03 cent per liter diesel en een accijnsverlaging van 4,38 cent per liter lpg ten opzichte van het basispad in 2025.

Het uitgangspunt van de raming is de geraamde opbrengst van de brandstofaccijns in 2025 op basis van het CEP 2024. De verdeling van de accijns op minerale oliën tussen diesel en lpg is gebaseerd op aangiftegegevens van de Belastingdienst. Conform de nieuwe begrotingsregels is ook het directe effect op de btw-ontvangsten meegenomen in de raming.

---

<sup>11</sup> Sturrock, D., Groot, S., & Möhlmann, J. (2022). *Wealth, gifts, and estate planning at the end of life*. CPB Discussion Paper.

**Er is rekening gehouden met een standaard gedragseffect.** Het gaat daarbij voornamelijk om veranderingen in autogebruik en prikkels tot grens-tanken. Het gedragseffect betreft daarnaast ook een correctie voor veranderingen in autobezit en brandstofefficiency, die vanwege de tijdelijkheid van de maatregel minder voorkomend zijn. Het gedragseffect van 20% is een vast vuistregelpercentage op basis van theoretisch en empirisch onderzoek.

**De raming is naar het oordeel van het CPB redelijk en neutraal, met een gemiddelde mate van onzekerheid.** De onzekerheid komt voort uit het gedragseffect.



# Bijlage: Toetsingskader

Het CPB hanteert een toetsingskader voor de certificering van fiscale maatregelen. Eerst wordt bekeken of de raming van fiscale maatregelen in aanmerking komt voor uitgebreide beoordeling. Dat is het geval als het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, de belastinggrondslag erg onzeker lijkt, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel politiek omstreden is.<sup>12</sup> Van belastingmaatregelen die niet aan deze criteria voldoen, maar (mogelijk) wel budgettaire gevolgen hebben, wordt een steekproef genomen. Maatregelen in de steekproef krijgen dezelfde uitgebreide beoordeling. Maatregelen die buiten de steekproef vallen en technische maatregelen zijn die naar hun aard geen budgettaire gevolgen hebben, worden bij de certificering verder buiten beschouwing gelaten.

## Uitvoerige beoordeling

De toetsing begint met een aantal vragen, die uiteindelijk elk met 'ja' dienen te worden beantwoord.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannamen voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannamen?
7. Worden de aanwezigheid en inhoud van eerste-orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Verder wordt altijd naar de volgende aspecten van een raming gekeken en beoordeeld of de raming daarbij neutraal en redelijk is:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waarop zijn de **aannamen** gebaseerd en zijn deze aannamen redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kunnen worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waarop zijn de gedragseffecten gebaseerd?

## Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooral nog wordt hierbij gebruikgemaakt van het kader dat geboden wordt door The Office for Budget Responsibility (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel B1 en [hier](#).

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannamen en

---

<sup>12</sup> Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

**Tabel B1 Beoordelingscriteria onzekerheid**

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Zeer weinig data	Geen informatie over potentieel gedrag
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Slechte kwaliteit	
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Weinig data	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Veel van slechte kwaliteit	
Gemiddeld-hoog	Moelijk te modelleren	Niet systematisch verzamelde data	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Lastig te beoordelen externe bron	
	Gevoelig voor aannamen	Aannamen kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren	Incomplete data	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Hoogwaardige externe bron	
		Verifieerbare aannamen	
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
	Aantal gevoelige aannamen		
Laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
	Nieuwe parameters voor bestaand beleid		
	Weinig of geen gevoelige aannamen		
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	

**Voor elk van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren.** De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de desbetreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.