

De fiscale gereedschapskist: goed gereedschap?



Naam: Marcel Rijkers
Studentnummer: 329096
Begeleider: Prof. Dr. P. Kavelaars
Rotterdam, november 2013

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1. INLEIDING | 5 |
| 1.1 AANLEIDING | 5 |
| 1.2 RELEVANTIE..... | 6 |
| 1.3 ONDERZOEKSVRAAG | 7 |
| 1.4 PLAN VAN AANPAK | 9 |
| 2. WAT IS INSTRUMENTALISME EN HOE MANIFESTEERT HET ZICH?..... | 10 |
| 2.1 INLEIDING | 10 |
| 2.2 HET BEGRIP ‘INSTRUMENTALISME’ | 10 |
| 2.3 INSTRUMENTALISME DOOR DE JAREN HEEN | 13 |
| 2.4 FISCAAL INSTRUMENTALISME IN DE PRAKTIJK | 17 |
| 2.5 CONCLUSIE | 21 |
| 3. INNOVATIE..... | 23 |
| 3.1 INLEIDING | 23 |
| 3.2 INNOVATIEBOX..... | 25 |
| 3.2.1 VAN OCTROOIBOX NAAR INNOVATIEBOX..... | 25 |
| 3.2.2. WERKING VAN DE INNOVATIEBOX | 26 |
| 3.2.3 EVALUATIE VAN DE INNOVATIEBOX..... | 28 |
| 3.2.4 INNOVATIEBOX EN EU-RECHT | 29 |
| 3.3 WBSO-REGELING | 32 |
| 3.3.1. HET ONTSTAAN VAN DE WBSO | 32 |
| 3.3.2 DE WERKING VAN DE WBSO..... | 34 |
| 3.3.3 EVALUATIE VAN DE WBSO | 36 |
| 3.3.3.1 GEBRUIKERS VAN DE WBSO | 36 |
| 3.3.3.2 EFFECTEN VAN DE WBSO..... | 37 |
| 3.3.3.3 UITVOERINGSKOSTEN EN ADMINISTRATIEVE LASTEN | 38 |
| 3.3.4 WBSO EN EU-RECHT..... | 39 |
| 3.4 R&D-AFTREK..... | 40 |
| 3.4.1 INVOERING VAN DE RDA..... | 40 |
| 3.4.2. WERKING VAN DE RDA | 41 |
| 3.4.3 EVALUATIE VAN DE RDA | 43 |
| 3.4.3.1 EFFECTIVITEIT VAN DE RDA..... | 43 |
| 3.4.3.2 GEBRUIKERS VAN DE RDA | 43 |
| 3.4.3.3 UITVOERINGSKOSTEN EN ADMINISTRATIEVE LASTEN | 44 |
| 3.4.4 RDA EN EU-RECHT..... | 45 |
| 3.5 CONCLUSIE | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 4. ACCIJNZEN | 48 |
| 4.1 INLEIDING | 48 |
| 4.2 ACCIJNZEN TOEN EN NU | 49 |
| 4.2.1 ALGEMENE GESCHIEDENIS VAN ACCIJNZEN | 49 |
| 4.2.2 DE GESCHIEDENIS VAN DE ACCIJNZEN OP ALCOHOLISCHE DRANKEN | 50 |
| 4.2.3 DE GESCHIEDENIS VAN DE ACCIJNZEN OP MINERALE OLIËN | 51 |
| 4.2.4 DE HUIDIGE ROL VAN ACCIJNZEN | 52 |
| 4.3 DE WERKING VAN ACCIJNZEN | 52 |
| 4.3.1 HET BEGRIP ACCIJNZEN | 52 |
| 4.3.2 DE EFFECTEN VAN ACCIJNZEN | 55 |
| 4.3.2.1 DE MICRO-ECONOMISCHE GEVOLGEN VAN ACCIJNZEN | 55 |
| 4.3.2.2 DE MACRO-ECONOMISCHE GEVOLGEN VAN ACCIJNZEN | 56 |
| 4.4 ACCIJSHEFFING IN NEDERLAND | 58 |
| 4.5 ACCIJNZEN OP ALCOHOLISCHE DRANKEN | 60 |
| 4.5.1 INLEIDING | 60 |
| 4.5.2 DE BIERACCIJS | 62 |
| 4.5.3 DE WIJNACCIJS | 63 |
| 4.5.4 ALCOHOLACCIJS | 65 |
| 4.5.5 EVALUATIE ACCIJNZEN OP ALCOHOLISCHE DRANKEN | 66 |
| 4.5.5.1 BIERACCIJS | 68 |
| 4.5.5.2 WIJNACCIJS | 69 |
| 4.5.5.3 ALCOHOLACCIJS | 70 |
| 4.5.5.4 ALGEMENE EVALUATIE | 71 |
| 4.6 ACCIJNZEN OP MINERALE OLIËN | 72 |
| 4.6.1 INLEIDING | 72 |
| 4.6.2 DE ACCIJNZEN OP MINERALE OLIËN | 72 |
| 4.6.3 EVALUATIE ACCIJNZEN OP MINERALE OLIËN | 75 |
| 4.7 CONCLUSIE | 79 |
| | |
| 5. DE WONINGMARKT | 82 |
| 5.1 INLEIDING | 82 |
| 5.2 DE WONINGMARKT IN NEDERLAND | 84 |
| 5.3 DE EIGEN WONING | 87 |
| 5.3.1 DE EIGEN WONING IN DE WET | 87 |
| 5.3.2 EIGENWONINGFORFAIT | 88 |
| 5.3.3 HYPOTHEEKRENTAFTREK | 89 |
| 5.3.3.1 GEVOLGEN VAN DE HYPOTHEEKRENTAFTREK | 90 |
| 5.3.3.2 MAATREGELEN TEN AANZIEN VAN DE HYPOTHEEKRENTAFTREK | 91 |
| 5.3.4 KAPITAALVERZEKERING EIGEN WONING | 92 |
| 5.3.5 OVERDRACHTSBELASTING | 94 |
| 5.4 EVALUATIE INSTRUMENTALISME WONINGMARKT | 99 |
| 5.4.1 VERLAGING OVERDRACHTSBELASTING | 99 |
| 5.4.1.1 EFFECTIVITEIT | 99 |
| 5.4.1.2 ADMINISTRATIEVE LASTEN | 103 |
| 5.4.1.3 EU-RECHT | 104 |

| | | |
|--|------------------------------|------------|
| 5.4.2 | HYPOTHEEKRENTAFTREK | 104 |
| 5.4.2.1 | EFFECTIVITEIT | 104 |
| 5.4.2.1.1 | HYPOTHEEKSCHULD | 104 |
| 5.4.2.1.2 | WONINGPRIJZEN..... | 107 |
| 5.4.2.1.3 | EIGENWONINGBEZIT..... | 109 |
| 5.4.2.2 | ADMINISTRATIEVE LASTEN | 111 |
| 5.4.2.3 | EU-RECHT | 112 |
| 5.5 | CONCLUSIE | 113 |
| <u>6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....</u> | | 117 |
| <u>LITERATUURLIJST</u> | | 126 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Belastingheffing; een associatie die dit woord bij een groot deel van de Nederlanders zal oproepen is de blauwe envelop van de belastingdienst. Een envelop die in veel gevallen een belastingaanslag bevat. De boodschap is vaak dat er betaald moet worden. De overheid dient immers inkomsten te vergaren om haar uitgaven te financieren. Een groot deel hiervan wordt gevormd door belastinginkomsten. Het gaat om grote bedragen. Voor 2014 begroot de overheid haar belasting- en premie-inkomsten op ruim 237 miljard euro¹.

De primaire functie van belastingheffing is het bekostigen van overheidsuitgaven. Deze budgettaire functie wordt vaak als de klassieke functie van belastingheffing gezien. Wat echter niet uit het oog moet worden verloren, is het feit dat belastingen diverse functies kunnen hebben. Naast de budgettaire functie worden de instrumentele functie en de steunfunctie onderscheiden². Een voorbeeld waar deze laatste functie tot uiting komt is de vennootschapsbelasting. Deze belasting vormt een steunfunctie ten opzichte van de inkomstenbelasting, omdat zij voorkomt dat er belasting bespaard kan worden door de onderneming te drijven in de vorm van een NV of BV. Een belasting die een steunfunctie heeft, is er dus onder andere om een andere belasting te ondersteunen. Op deze functie zal ik verder niet ingaan. Wat in het kader van deze scriptie meer van belang is, is de instrumentele functie van belastingheffing. Staatssecretaris Weekers is van mening dat er te veel sprake is van fiscaal instrumentalisme en hij pakt dit graag aan³. De term die hoort bij de instrumentele functie van belastingen is 'instrumentalisme'. Met instrumentalisme wil de overheid belastingen inzetten om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. De overheid wil door middel van belastingen het gedrag beïnvloeden van belastingplichtigen. Dit wil zij doen door bijvoorbeeld het heffen van belasting op het gebruik van goederen waarvan zij het gebruik wil terugdringen of door het verlenen van fiscale voordelen om het gebruik van bepaalde goederen of diensten juist te stimuleren. Instrumentalisme moet overigens niet worden verward met instrumentaliteit. Gribnau omschrijft instrumentaliteit als het verantwoord gebruik

¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 2, § 2.3. (Miljoenennota 2014)

² M. Schuver-Bravenboer, *Fiscaal overgangsbeleid*, Deventer: Kluwer 2009, p. 167.

³ Zie onder meer: *Kamerstukken II 2011-2012*, 33 121, nr. 78, item 6, p. 57.

maken van het recht als beleidsdoel, instrumentalisme omschrijft hij als het buitensporig inzetten van het recht om beleidsdoelen te bereiken⁴. Stevens onderscheidt deze twee door erop te wijzen dat bij instrumentalisme het recht ondergeschikt is aan de politiek gekozen waarden⁵. Ik zal in deze scriptie vooral ingaan op instrumentalisme.

1.2 Relevantie

Gezien de grotere rol die het instrumentalisme in de belastingwetgeving is gaan spelen, wordt de vraag relevant of instrumentalisme daadwerkelijk zou moeten worden toegepast en zo ja in welke vorm en in welke mate. Stevens geeft, mede als Gribnau, aan dat instrumentalisme per definitie moet worden beschouwd als het buitensporig inzetten van de wet ten behoeve van beleidsinstrumenten⁶. Uit deze formulering komt de visie naar voren dat elke vorm van instrumentalisme in de wet te veel is. Vooral in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn diverse discussies gevoerd over de rol die fiscaal instrumentalisme zou moeten spelen⁷. Deze discussies kwamen vooral op gang doordat de kabinetten Kok een belangrijke rol toedichtten aan belastingen in het behalen van beleidsdoelen⁸. Een Staatscommissie oordeelde destijds dat de wetgever in zijn doel om door middel van de wet de samenleving te sturen de grenzen van doelmatigheid en doeltreffendheid had overschreden⁹. Deze commissie voerde overigens aan dat bijzondere voorzieningen voor bepaalde groepen (een vorm van instrumentalisme) wel kunnen worden aanvaard indien zij op krachtige argumenten berusten, de wetsstructuur niet doorbreken en de uitvoering niet onverantwoord verzwaren¹⁰. In mijn ogen wordt hiermee bedoeld dat de wetten ondanks het instrumentalisme de door de wetgever gewenste (fiscale) uitwerkingen moeten hebben. De commissie gaf tevens aan: 'de belastingheffing kan en behoort geen instrument te zijn om problemen waarmee de overheid geen raad weet tot een oplossing te brengen'¹¹. Belastingen zouden dus niet moeten dienen als 'laatste redmiddel'. In deze eeuw zijn er maatregelen genomen om instrumentalisme te beperken. Zo is een aantal wijzigingen in de Wet

⁴ J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht*, Deventer: Kluwer 1998, p. 75.

⁵ S.A. Stevens, *De belaste overheid*, Deventer: Kluwer 2003, p. 102.

⁶ Ibid.

⁷ R.E.C.M. Niessen, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 123. en R.E.C.M. Niessen, 'Instrumentalisme en belastingrecht', *WFR* 1997/653.

⁸ R.E.C.M. Niessen, 'Instrumentalisme en belastingrecht', *WFR* 1997/653, § 1.

⁹ 'Graag of niet', Rapport van de Commissie voor Belastingherziening, juli 1991.

¹⁰ 'Graag of niet', Rapport van de Commissie voor Belastingherziening, juli 1991.

¹¹ Ibid.

Inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) gericht op het terugdringen van fiscaal instrumentalisme, een belangrijk voorbeeld hiervan is de beperking van de hypotheekrenteaftrek (de bijleenregeling)¹².

Criteria voor de inzet van belastingen als instrument zijn onder meer: inpasbaarheid in de fiscale structuur en overeenstemming met Europese regels¹³ ¹⁴. De algemene tendens in de fiscale literatuur lijkt te zijn dat er met de nodige kritiek wordt gekeken naar instrumentalisme, omdat het fiscale stelsel hierdoor complexer wordt en de werking van instrumentalisme in het algemeen beperkt wordt geacht. Bedacht dient echter te worden dat dit een typisch standpunt van een fiscalist lijkt te zijn, waar een econoom vooral geïnteresseerd zal zijn in de realisatie van een optimum in de welvaart. Als dit kan door middel van instrumentalisme zal een econoom de complexiteit van het belastingstelsel wellicht voor lief nemen¹⁵.

In fiscale kringen heerst de opvatting dat politieke partijen het belastinginstrument te lichtzinnig inzetten¹⁶. Tegenwoordig worden strenge voorwaarden gesteld aan de effectiviteit van de maatregelen en worden er evaluaties uitgevoerd¹⁷. Tevens wordt er aan veel bepalingen een horizonregel toegevoegd. Dit uit zich vaak in een vorm als “deze bepaling vervalt na x jaar tenzij ...”. Door middel van een horizonregel geeft de wetgever aan dat de betreffende bepaling zal vervallen als niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De voordelen (het in voldoende mate behalen van de beleidsdoelen) dienen op te wegen tegen de nadelen (bijvoorbeeld het complexer worden van het belastingstelsel). Fiscaal instrumentalisme dient effectief en efficiënt te zijn. Aan deze laatste toets komt men vanzelfsprekend pas toe als aan de eerste toets is voldaan.

1.3 Onderzoeksvraag

Het voorgaande in ogenschouw nemende, komt er een aantal vragen op. Allereerst is het relevant om te constateren of instrumentalisme al dan niet zou moeten worden toegepast. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, dan is de vervolgvraag of

¹² E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 2010, p. 22.

¹³ S.A. Stevens, *De belaste overheid*, Deventer: Kluwer 2003, p. 103.

¹⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 810, nr. 2, p. 34.

¹⁵ S. Cnossen, C. van Ewijk & R.A. de Mooij, *Maatschappelijk heffen*, Samengesteld onder redactie van D.A. Albregtse & P. Kavelaars, Deventer: Kluwer 2006, p. 145.

¹⁶ R.E.C.M. Niessen, ‘Instrumentalisme en belastingrecht’, *WFR* 1997/653.

¹⁷ L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Kluwer 2006, p. 141.

dit via het fiscale systeem dient te gebeuren. Vervolgens dient te worden gekeken in welke gevallen en onder welke voorwaarden dit moet gebeuren. Mogelijk kan het beter op een andere wijze worden geregeld, bijvoorbeeld door subsidies. Dit alles brengt mij tot een onderzoeksvraag die in deze scriptie centraal staat.

De onderzoeksvraag luidt:

Is instrumentalisme via het fiscale systeem wenselijk en zo ja onder welke voorwaarden?

Ik richt me in dit onderzoek op de vraag wat de voorwaarden zijn waarbij instrumentalisme via het fiscale systeem moet worden toegepast. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden maak ik gebruik van subvragen. Deze subvragen pas ik toe op verschillende onderzoeksgebieden. De volgende subvragen heb ik opgesteld;

- (Wanneer) is fiscaal instrumentalisme effectief?
Hier kijk ik of en wanneer fiscaal instrumentalisme leidt tot het daadwerkelijk realiseren van de beleidsdoelen.
- (Wanneer) is fiscaal instrumentalisme efficiënt?
Worden de beleidsdoelen gehaald op een zo min mogelijk verstorende manier?
Dit wordt vooral getoetst aan de kosten die de betreffende maatregel met zich meebrengt.
- Wat zijn de administratieve lasten en/of de uitvoeringslasten van de betreffende instrumentalistische wettelijke bepalingen?
Wat is de omvang van de kosten die de betreffende bepaling met zich meebrengt voor belastingplichtigen en/of de overheid?
- Is de betreffende vorm van instrumentalisme in overeenstemming met het Europees en/of Internationaal belastingrecht?
Voldoet de betreffende vorm aan de Europese regelgeving en botst dit niet met de jurisprudentie van het Hof van Justitie?

1.4 Plan van aanpak

De onderzoeksvraag beantwoord ik gefaseerd. Ik begin met een uiteenzetting van wat instrumentalisme inhoudt. Ik onderzoek wat met ‘instrumentalisme’ wordt bedoeld en hoe dit zich manifesteert in de regelgeving. Vervolgens onderzoek ik drie gebieden waarop instrumentalisme in de Nederlandse belastingwetgeving in vrij omvangrijke mate wordt toegepast. Deze gebieden onderzoek ik aan de hand van bovengenoemde subvragen. Het eerste gebied dat ik behandel is innovatie. Hierin richt ik me vooral op de innovatiebox, de WBSO-regeling en de Research & Development Aftrek, welke in beginsel is geregeld in art. 12b Wet VpB 1969 en in art. 3.52a Wet IB 2001. Nederland is ambitieus als het gaat om innovatiedoelen en wil in 2020 onder andere tot de top-5 van kenniseconomieën ter wereld behoren¹⁸. Om dergelijke doelen te bewerkstelligen, worden onder andere belastingmaatregelen ingezet. Het tweede gebied waar ik me op richt, zijn de accijnzen. Door indirecte belastingen te heffen op bepaalde goederen wil de overheid het gebruik van deze goederen beperken. Vaak liggen hier motieven achter die gezocht moeten worden in de volksgezondheid of het milieu. Als laatste onderzoek ik de woningmarkt. De overheid heeft ook hier allerlei manieren bedacht om via het belastingstelsel bijvoorbeeld het eigenwoningbezit te stimuleren. In elk van de drie gebieden is mijn onderzoek erop gericht om te kijken welke maatregelen er in de belastingwetgeving staan, welke doelen aan deze maatregelen ten grondslag liggen en of deze doelen daadwerkelijk worden bereikt. Uiteindelijk kom ik tot een algemene conclusie die het antwoord op de onderzoeksvraag vormt. Het onderzoek voer ik uit met gebruikmaking van fiscale literatuur, parlementaire geschiedenis en indien nodig overige bronnen (zoals jurisprudentie en onderzoeken naar de werking van de regelingen). In beginsel richt ik mijn onderzoek vooral op de Nederlandse belastingwetgeving.

¹⁸ Brief van de Minister van Economische Zaken, landbouw en innovatie en de Staatssecretarissen van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 13 september 2011, 32 637, p. 3.

2. Wat is instrumentalisme en hoe manifesteert het zich?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het begrip ‘instrumentalisme’. Allereerst komt aan bod wat de term instrumentalisme inhoudt. Hierin richt ik me ook op de vraag hoe de instrumentele functie van belastingheffing zich verhoudt tot de budgettaire functie. Vervolgens onderzoek ik hoe de algemene opinie ten aanzien van (de inzet van) fiscaal instrumentalisme door de loop van de jaren is veranderd en wordt tevens bestudeerd hoe er in de fiscale literatuur tegen instrumentalisme wordt aangekeken. Hiermee wil ik duidelijk maken dat de (publieke) houding ten opzichte van fiscaal instrumentalisme een schommelend verloop heeft. Vervolgens onderzoek ik hoe instrumentalisme zich in de wet- en regelgeving manifesteert. Dit doe ik met gebruikmaking van twee voorbeelden, namelijk de BPM en de (inmiddels afgeschafte) Vliegbelasting. Daarnaast maak ik een uitstapje naar de micro-economie, om te verklaren waarom bepaald gedrag vertoond wordt. Ik acht dit van belang omdat instrumentalisme gericht is op het beïnvloeden van gedrag. Het is in mijn ogen dan ook belangrijk dat wordt begrepen waarom belastingplichtigen zich gedragen op de manier zoals zij doen en welke (economische) afwegingen zij maken voordat zij tot bepaald gedrag komen. Dit hoofdstuk vormt de basis voor de rest van deze scriptie, waarin drie gebieden worden onderzocht waar instrumentalisme zich manifesteert en waarin onder andere de effectiviteit hiervan wordt getoetst.

2.2 Het begrip ‘instrumentalisme’

Allerlei ontwikkelingen in de maatschappij en in de economie kunnen voor de wetgever aanleiding zijn om belastingwetten aan te passen. Zo kan de belastingwetgeving worden aangepast om meer belastinginkomsten te genereren, als gevolg van de noodzaak om een ‘belastinglek’ te dichten of om beter aansluiting te vinden bij een bepaalde richtlijn van de EU (en bij het EU-recht in het algemeen). Bij dit laatste valt te denken aan de zogenaamde Moeder-Dochter Richtlijn¹⁹. Deze richtlijn strekt ertoe heffing van bronbelasting te voorkomen over dividenden die worden uitgekeerd van de dochtermaatschappij aan de moedermaatschappij. Er wordt zodoende economisch

¹⁹ Richtlijn 2011/96/EU, 30 november 2011 (Richtlijn betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochtermaatschappijen uit verschillende lidstaten).

dubbele belasting voorkomen. In de Wet VpB 1969 wordt een dergelijke dubbele belasting voorkomen middels de deelnemingsvrijstelling van art. 13 Wet VpB. Ten aanzien van zogenaamde beleggingsdeelnemingen is de vraag belangrijk of er al dan niet sprake is van een kwalificerende beleggingsdeelneming. Dit is van belang voor de vraag of de deelnemingsvrijstelling van toepassing is. In het geval van een zogenaamde niet-kwalificerende beleggingsdeelneming vindt er ingevolge art. 13aa lid 1 Wet VpB 1969 geen vrijstelling plaats maar een deelnemingsverrekening. Voor de vraag of er al dan niet sprake is van een kwalificerende beleggingsdeelneming wordt er bij het lichaam onder andere gekeken naar de vraag of er sprake is van een naar Nederlandse maatstaven reële heffing. Deze zogenaamde onderworpenheidstoets gold tot 1 januari 2007 slechts voor buitenlandse deelnemingen. Ik vermoed dat dit onderscheid bij daadwerkelijke toetsing aan het EU-recht in strijd zou zijn geweest met de vrijheid van vestiging²⁰ en de vrijheid van kapitaal²¹. Formeel is deze eventuele strijdigheid met het EU-recht opgeheven middels het regime voor laagbelaste beleggingsdeelnemingen. Met Snel²² ben ik echter van mening dat er materieel wel degelijk een ongelijkheid in behandeling resteert. Nederlandse vennootschappen zullen normaal gesproken immers voldoen aan de onderworpenheidstoets, waar dit bij vennootschappen uit andere EU-lidstaten nog maar de vraag is door bijvoorbeeld verschillen in grondslagbepaling.

De belastingwetgeving kan ook worden aangepast als gevolg van ontwikkelingen in de jurisprudentie. Tot op zekere hoogte kan de rechterlijke macht ook worden aangemerkt als wetgever²³. De wetgeving krijgt immers mede vorm door de invulling die de rechterlijke macht eraan geeft. Als voorbeeld valt te denken aan de invulling van het in art. 3.25 Wet IB 2001 genoemde begrip 'goed koopmansgebruik', waarvan de concrete invulling voor een groot deel aan de jurisprudentie is overgelaten. Goed koopmansgebruik is ingevolge art 3.25 Wet IB 2001 (en art. 8 Wet VpB 1969) leidend in het vaststellen van het in een bepaald jaar gerealiseerde resultaat. Dat de jurisprudentie goed koopmansgebruik niet altijd naar de wens van de wetgever werd ingevuld, blijkt uit de invoering van art. 3.26 tot en met 3.30a Wet IB 2001. Deze artikelen zijn

²⁰ Art. 49 VwEU.

²¹ Art. 63 VwEU.

²² F.P.J. Snel, 'Deelnemingsvrijstelling: goede bedoelingen, weinig visie en nog knelpunten', *WFR* 2006/793, § 3.2.4.

²³ E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke macht: studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 417.

ingevoerd om de definitie van goed koopmansgebruik deels in de wet vast te leggen. Een reden om het begrip 'goed koopmansgebruik' deels in de wet te definiëren, kan zijn om te voorkomen dat er als gevolg van de door de jurisprudentie gekozen invulling van het begrip nadelige budgettaire gevolgen ontstaan. Een voorbeeld van een wetsartikel waar dit het geval is, is art. 3.26 Wet IB 2001. De aanleiding voor invoering van dit artikel was het zogenaamde coming backservicearrest²⁴ ²⁵. In dit arrest heeft de Hoge Raad zich uitgelaten over de vraag of het is toegestaan om bij de passivering van pensioenverplichtingen rekening te houden met coming backservice, oftewel een toename van pensioenaanspraken van verstreken dienstjaren als gevolg van verwachte loon- en prijsstijgingen. In dit arrest stond de Hoge Raad de belanghebbende toe om, naast een passiefpost wegens te betalen inhaalpremies gebaseerd op actuele pensioengrondslag, een voorziening te vormen voor verhogingen van de reeds opgebouwde pensioenen ten gevolge van stijgingen van de pensioengrondslag na de balansdatum. Omdat dit in de ogen van de wetgever wel erg royaal was naar de belastingplichtige toe, werd in art. 9a Wet IB 1964, en later in art. 3.26 tot en met art. 3.28 Wet IB 2001, deze mogelijkheid om bij het bepalen van de winst rekening te houden met toekomstige loon- en prijswijzigingen uitgesloten²⁶.

Naast de situatie dat de wetgeving gestuurd wordt door externe factoren, valt ook te denken aan de situatie dat de wetgever zelf maatschappelijke ontwikkelingen probeert te sturen. Het beïnvloeden van het gedrag van burgers, ondernemingen en instellingen²⁷ wordt aangeduid als instrumentalisme. Koopmans²⁸ benoemt het streven van de wetgever naar modificatie van de samenleving door middel van het fiscaal stimuleren of ontmoedigen van bepaald gedrag. Belastingwetgeving wordt dus ingezet om bepaalde beleidsdoelen te realiseren en zodoende de samenleving vorm te geven. Overigens lijkt de instrumentele functie van belastingheffing de laatste tijd minder belangrijk gevonden te worden ten opzichte van de budgettaire functie. Zo werd in het Belastingplan 2012 als reden voor afschaffing van diverse kleine belastingen het verminderen van

²⁴ HR 8 december 1971, 16 610, *BNB* 1972/26.

²⁵ *Kamerstukken II* 1973/74, 13 004, nr. 3, p. 5.

²⁶ Ingevolge het derde lid van art. 3.26 Wet IB 2001 kan onder omstandigheden een onderneming die het schadeverzekeringsbedrijf uitoefent wel rekening houden met toekomstige loon- en prijswijzigingen.

²⁷ In mijn ogen zou het hier niet per definitie correct zijn om te spreken van belastingplichtigen, omdat wettelijke bepalingen het gedrag van personen kunnen sturen zonder dat er sprake hoeft te zijn van daadwerkelijke belastingplicht. Hierbij valt te denken aan de keuze om wel of niet te gaan roken.

²⁸ T. Koopmans, *Juridisch stippelwerk*, Deventer: Kluwer 1991, p. 151.

instrumentalisme genoemd²⁹. Bovendien kan worden waargenomen dat het aantal wettelijke bepalingen dat een instrumentalistische functie heeft vermindert. Belangrijk om op te merken is dat de ene functie de andere niet per se uitsluit. Als instrumentalisme zich uit in een belastingheffing kan gelijktijdig met het realiseren van het te behalen doel een bepaalde extra belastingopbrengst worden gegenereerd. In de volgende paragrafen wordt besproken hoe het instrumentalisme zich heeft ontwikkeld, hoe het zich uit en wat de meningen in de fiscale literatuur zijn ten aanzien van fiscaal instrumentalisme.

2.3 Instrumentalisme door de jaren heen

Het rechtsinstrumentalisme ontstaat in de tweede helft van de 19e eeuw en ontwikkelt zich verder in de 20e eeuw³⁰. Het idee dat het recht als middel kan worden ingezet om bepaalde doelen in de samenleving te halen, werd in eerste instantie vooral aangehangen door sociale hervormers om onder andere armoede te bestrijden³¹. In de fiscale literatuur is er veel kritiek te vinden ten aanzien van geschiktheid van fiscaal instrumentalisme om sociale politiek te bedrijven. Bordewijk verwoordde het bijvoorbeeld reeds in 1939 als volgt: “De belastingen zijn niet een middel, dat zich keert tegen het ene bevolkingsdeel ten behoeve van het andere”³². In zijn ogen behoort het creëren van sociale gelijkheid dus niet tot de functies van belastingheffing. Er zijn echter ook voorstanders van fiscaal instrumentalisme. Adriani³³ ziet de belastingwetenschap als een sociale wetenschap. Hij pleit voor de eis van sociale gelijkheid in plaats van individuele gelijkheid. Hiermee komt de neutraliteit van belastingen in mijn ogen in gevaar. Er wordt immers een zwaarder gewicht toegekend aan het belang van de minder kapitaalkrachtigen, met als doel dat deze op dezelfde sociaaleconomische ladder komen als de meer kapitaalkrachtigen. Na de Tweede Wereldoorlog wijzigen de inzichten. In de jaren negentig van de vorige eeuw lijkt de publieke opinie vrij positief te zijn ten aanzien van fiscaal instrumentalisme. Van Soest geeft aan dat het begin van de opleving van het instrumentalisme in de jaren negentig voor een groot deel wordt gevormd door de

²⁹ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 4, p. 7 en 8 (Belastingplan 2012).

³⁰ R.E.C.M. Niessen, ‘Instrumentalisme en belastingrecht’, *WFR* 1997/653, § 2.

³¹ Robert S. Summers, *Het pragmatisch instrumentalisme*, Antwerpen/Amsterdam: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij 1980, p. 25 en 26.

³² H.W.C. Bordewijk, *De theorie der belastingen en het Nederlandsche belastingwezen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1939, p. 129.

³³ P.J.A. Adriani, ‘De sociale betekenis van het belastingrecht’, oratie Amsterdam 1938.

initiatiefwet Vermeend/Melkert³⁴. Het betrof hier het faciliteren van beleggingen in het belang van milieubescherming. Instrumentalisme komt in de jaren negentig van de vorige eeuw onder andere tot uiting in het beleid van de kabinetten-Kok, waarin een belangrijke rol aan belastingen wordt toegedicht in het behalen van beleidsdoelen. Hofstra³⁵ geeft aan dat het in theoretische zin geoorloofd is om het belastinginstrument in te zetten met als doel niet-fiscale beleidsdoelen te halen, maar dat er de nodige praktische bezwaren aan vastzitten. De Haan, Drupsteen en Fernhout constateren dat het primaat van het recht ten opzichte van overheidsbeleid algemeen wordt erkend, ook in het kader van de sociale rechtsstaat³⁶. Uit het Monti-rapport³⁷ van 1996 blijkt dat ook internationaal het belastinginstrument in de jaren negentig van de vorige eeuw in steeds grotere mate wordt ingezet door beleidsmakers. Vooral in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw werden in verscheidene lidstaten van de Europese Unie nieuwe “environmentally related taxes” geïntroduceerd³⁸. De reden voor invoering van dergelijke belastingen wordt in dit rapport als volgt geformuleerd: “to encourage a more balanced use of scarce natural resources and to internalise the external costs of their use”³⁹.

De algemene tendens die heden ten dage in de fiscale literatuur te bespeuren valt, is dat de wetgever is doorgeschoten in instrumentalisme. Gribnau⁴⁰ stelt dat fiscaal instrumentalisme ten koste gaat van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, welke als twee fundamentele rechtswaarden kunnen worden beschouwd. In zijn ogen ontstaat er als gevolg van fiscaal instrumentalisme een spanningsveld tussen twee polen, namelijk de gerichtheid op doelen die aan het recht extern zijn en interne rechtswaarden⁴¹. Ook in mijn ogen kan er een dergelijk spanningsveld ontstaan. Als gevolg van instrumentele wetgeving kan en zal er immers een situatie ontstaan dat het ene individu fiscaal

³⁴ A.J. van Soest, *Belastingen*, Deventer: Kluwer 2007, p. 372.

³⁵ H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 1994, p. 115.

³⁶ P. De Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat deel I*, Deventer: Kluwer 1996, p. 241.

³⁷ EC 22 oktober 1996, ‘Belastingheffing in de Europese Unie: Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels’, COM(96) 546.

³⁸ EC 22 oktober 1996, ‘Belastingheffing in de Europese Unie: Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels’, COM(96) 546, p. 8.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ J.L.M. Gribnau, ‘Instrumentalisme en vrijheid’, *NTFR* 2012/517.

⁴¹ Zie ook J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht. Rechts theoretische beschouwingen over navordering, toezegging en fiscale vaststellingsovereenkomst*, Deventer: Gouda Quint 1998, p. 249-251.

gunstiger wordt behandeld dan het andere individu. Het is in dit geval van belang of de mate van ongelijkheid van de situaties van twee verschillende individuen een ongelijke behandeling rechtvaardigt en of de maatstaf om de mate van (on)gelijkheid te bepalen een goede is. Als voorbeeld valt te denken aan de bijtelling als een auto van de zaak voor privédoeleinden wordt aangewend. Deze is lager naarmate de uitstoot van de auto lager is. Echter, de daadwerkelijke uitstoot is bijvoorbeeld mede afhankelijk van de mate waarin de auto wordt gebruikt. Door voor de bijtelling alleen te kijken naar de formele uitstoot van CO₂ wordt er een verschil in tarief gecreëerd dat niet per se aansluit bij de daadwerkelijke mate van milieuvervuiling.

Op zichzelf is er in mijn ogen niks mis met het gebruik maken van de instrumentele functie van belastingheffing. De fundamentele rechtsbeginselen moeten hierin echter niet uit het oog worden verloren. Er zal dus constant getoetst moeten worden in hoeverre sprake is van bijvoorbeeld rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Belastingwetgeving dient in mijn ogen immers primair te zijn gericht op het geven van regels waardoor belastinginkomsten vergaard kunnen worden. Daarna dient pas te worden gekeken of er mogelijkheden zijn om instrumentalisme toe te passen zonder fundamentele rechtsbeginselen geweld aan te doen. Fiscaal instrumentalisme mag niet verworden tot een etalage van politieke voorkeuren, maar de toepassing ervan dient zorgvuldig te worden afgewogen.

Ook om budgettaire redenen dienen fundamentele rechtsbeginselen te worden gerespecteerd en dient er dus zorgvuldig met fiscaal instrumentalisme te worden omgegaan. Er wordt in de literatuur betoogd dat de compliance van belastingplichtigen leidt onder het gebrek aan respect voor fundamentele rechtsbeginselen⁴². De Belastingdienst omschrijft compliance als “Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen”⁴³. Het gaat dus niet alleen om het naleven van wet- en regelgeving door belastingplichtigen, maar ook om de houding die aan dit gedrag ten grondslag ligt. Het is dus vooral om

⁴² J.T. Scholz, ‘Trust, Taxes, and Compliance’, in: V. Braithwaite & M. Levi, *Trust and Governance*, New York: Russell Sage Foundation 1998, p. 163.

⁴³ Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal Belastingdienst, ‘Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst’, november 2010, p. 7.

budgettaire redenen van belang om deze houding niet negatief te beïnvloeden door middel van het schenden van fundamentele rechtsbeginselen.

Jansen⁴⁴ geeft aan dat als gevolg van fiscaal instrumentalisme de fiscale rechtsbeginselen verschromelen, de fiscale wetgeving gecompliceerder wordt en de belastinggrondslag tevens wordt uitgehold. Vooral het tweede punt wordt door velen als probleem onderkend. Zo pleit de commissie Van Dijkhuizen voor een eenvoudiger belastingstelsel⁴⁵. Al eerder had de Studiecommissie belastingstelsel geconcludeerd dat het belastingstelsel in zijn huidige vorm is aan te merken als te complex⁴⁶.

De Minister van Financiën onderkent dit probleem en geeft expliciet aan dat het complexer worden van het belastingstelsel voor een belangrijk deel te wijten is aan het fiscaal instrumentalisme⁴⁷. Dat uit zich onder andere in het feit dat de meeste inhoudelijke vragen van burgers aan de BelastingTelefoon betrekking hebben op fiscale instrumenten als de heffingskortingen in de inkomstenbelasting⁴⁸. Los van het feit dat belastingwetten mede door instrumentalisme steeds moeilijker te doorgronden worden, neemt de kans op onbedoelde fouten toe door het complexer worden van de belastingwetgeving⁴⁹. Het complexer worden van de belastingwetgeving heeft eveneens een negatieve invloed op de compliance van belastingplichtigen, aangezien onbedoelde fouten eveneens onder dit begrip vallen⁵⁰. Daarnaast leidt een complex belastingstelsel tot hoge(re) administratieve lasten voor zowel belastingplichtigen als voor de Belastingdienst. Er kan dus een zekere mate van spanning optreden tussen het budgettaire en het instrumentele belang. Er zal nauwkeurig getoetst moeten worden wat de effecten van een bepaalde maatregel zijn op bijvoorbeeld de complexiteit van het belastingstelsel en dus op de belastinginkomsten.

⁴⁴ J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen: Over te ver doorgeschoten instrumentalisering van het belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

⁴⁵ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen o.l.v. C. van Dijkhuizen, 'Naar een activerender belastingstelsel', 2012, p. 11.

⁴⁶ Studiecommissie belastingstelsel o.l.v. S. van Weeghel, 'Continuïteit en vernieuwing: 'een visie op het belastingstelsel', 2010, p. 54.

⁴⁷ Ministerie van Financiën, Fiscale agenda, 'Naar een eenvoudig, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel', 2011, p. 5.

⁴⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 140, nr. 4, p. 54 (Studiecommissie belastingstelsel).

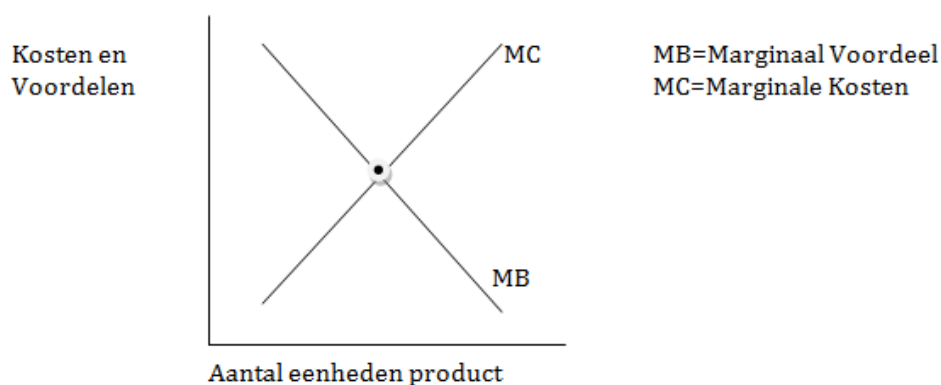
⁴⁹ W. Kopczuk, *Tax simplification and tax compliance: An economic perspective, bridging the tax gap*, Washington: Economic Policy Institute 2006.

⁵⁰ Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst', november 2010, p. 7.

2.4 Fiscaal instrumentalisme in de praktijk

Fiscaal instrumentalisme wordt ingezet om bepaalde beleidsdoelstellingen te behalen. Beïnvloeding van het gedrag van burgers, ondernemingen en instellingen speelt hierin een belangrijke rol. In het verklaren van bepaald gedrag van belastingplichtigen zie ik een belangrijke rol weggelegd voor de micro-economie. Een uitstapje naar de micro-economie is vooral zinvol om op individueel niveau te onderzoeken wat het effect van bepaalde instrumentele maatregelen is op het gedrag van een individu. Deze kennis is zinvol voor beleidsmakers omdat zodoende (onder voorwaarden) voorspeld kan worden wat het effect van een bepaalde maatregel is. Een instrumentele maatregel kan zowel gericht zijn op het aanmoedigen als op het ontmoedigen van bepaald gedrag. In het eerste geval wordt er gesproken van incentives en in het tweede geval wordt de term disincentives gebruikt. Bij een effectieve inzet van dergelijke (dis)incentives zal het gedrag van belastingplichtigen op de gewenste manier veranderen. Hier is het wel van belang om te realiseren dat ik me vooral richt op economische motieven. Aangezien er sprake is van een simpel economisch model wordt er in onderstaande illustratie geen rekening gehouden met bepaalde voorkeuren of gevoelens van individuen. Een rationeel handelend persoon zal een bepaalde actie doen als de marginale voordelen van de betreffende actie groter zijn dan de marginale kosten⁵¹. De bedoeling van een disincentive is om ervoor te zorgen dat de marginale kosten van een bepaalde actie groeien ten opzichte van de marginale voordelen van dezelfde actie. Als voorbeeld valt te denken aan een belastingheffing van een vast percentage van de aanschafprijs van elke eenheid van een bepaald product.

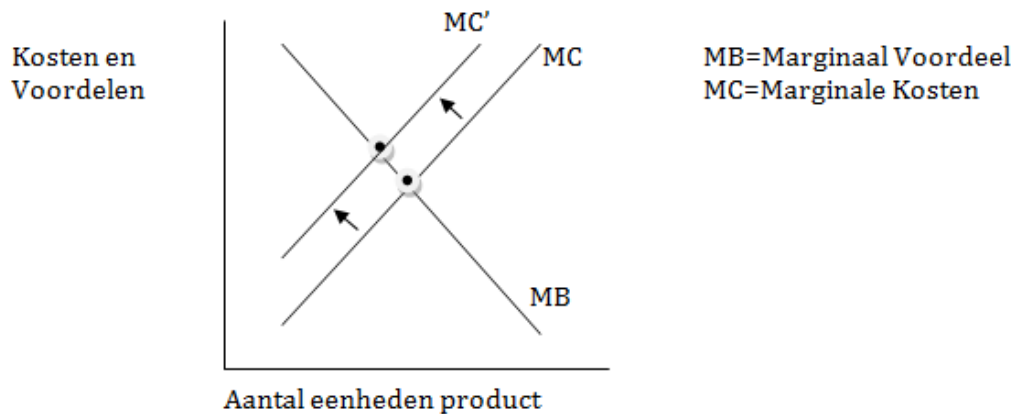
Figuur 1: Basissituatie (MB=MC).



⁵¹ R.H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, New York: McGraw-Hill 2008, p. 12.

In de basissituatie zal de betreffende consument het aantal producten kopen waar de marginale voordelen gelijk zijn aan de marginale kosten, mits deze consument rationeel handelt. Als gevolg van een belastingheffing van $x\%$ over de prijs van een eenheid product, zullen de marginale kosten toenemen. Hierdoor verandert het gekozen aantal eenheden, mits de disincatieve effectief is (zie figuur 2).

Figuur 2: Effecten van accijnzen op het gedrag.



In de realiteit is er uiteraard wel sprake van voorkeuren en gevoelens van individuen. De mate waarin het gedrag verandert, is afhankelijk van bijvoorbeeld het nut dat een bepaalde actie de belastingplichtige oplevert. Als bekend voorbeeld van een disincatieve geldt de accijns op sigaretten, alcohol en brandstoffen. Redenen voor invoering van dergelijke accijnzen kunnen zijn het in positieve zin bevorderen van de volksgezondheid of het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. De effectiviteit van een dergelijke disincatieve zal mede afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de mate van verslaafdheid aan sigaretten van een bepaald individu. Overigens vraag ik me af wat werkelijk zwaarder weegt: het budgettaire belang of het instrumentele belang. De geraamde belastingopbrengst uit accijnzen in 2013 bedraagt bijna € 12 miljard⁵² en vormt daarmee ruim 5% van de totaal geraamde premie- en belastingopbrengsten in Nederland in 2013. Als de accijns daadwerkelijk heel effectief is en mensen hun gedrag als gevolg van deze disincatieve aanpassen, zal dit ten koste gaan van de opbrengst. In mijn ogen is dit niet wat beleidsmakers beogen. Zoals hieruit blijkt kunnen het instrumentele belang en het budgettaire belang conflicteren, zeker als een bepaalde maatregel effectief is. Als men kijkt naar de financiële jaarverslagen van het Rijk in de

⁵² *Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 1, par. 2.3. (Rijksbegroting 2013).*

periode 2006-2012⁵³ dan ziet men ten aanzien van opbrengsten uit accijnzen het volgende beeld. In de periode 2006-2011 stijgen de opbrengsten uit accijnzen vrij geleidelijk van € 9,717 miljard in 2009 naar € 11,067 miljard in 2011. In 2012 daalt de opbrengst ten opzichte van 2011 weer iets naar € 11,176 miljard. Wanneer men bijvoorbeeld naar de opbrengsten uit tabaksaccijns kijkt, ziet men het zelfde patroon. In de periode 2006-2011 stijgt de opbrengst van € 2,175 miljard naar € 2,525 miljard, waarna deze in 2012 licht daalt naar € 2,502 miljard. Dit is opvallend aangezien de hoogte van accijns op tabak in de loop van de jaren is toegenomen. Er wordt dus niet dusdanig minder gerookt dat dit nadelige gevolgen heeft voor de opbrengsten uit accijns. Ondanks de instrumentele doeleinden neemt de belastingopbrengst toe. Een incentive werkt tegengesteld ten opzichte van een disincentive. Als gevolg van een incentive zullen de marginale voordelen van een bepaalde actie toenemen ten opzichte van de marginale kosten. In de huidige wetgeving veel gebruikte incentives zijn gericht op het terugdringen van het broeikas effect en een betere omgang met het milieu. Deze zogenaamde vergroening van het belastingstelsel is in Nederland in een vergevorderd stadium. Voorbeelden van hoe dit zich uit zijn de vrijstelling voor groene beleggingen in de inkomstenbelasting⁵⁴ en diverse prikkels om 'milieuvriendelijke' auto's aan te schaffen. In de fiscale literatuur valt echter een kritische houding te bespeuren ten aanzien van dergelijke groene maatregelen. Stevens⁵⁵ geeft aan dat het budgettaire belang van milieuheffingen vaak zwaarder weegt dan het belang voor het milieu. Het succes van dergelijke groene (dis)incentives is wisselend.

Op de automarkt is de effectiviteit duidelijk waarneembaar. Tussen 2005 en 2010 is het aandeel kleine, energiezuinige auto's in het totaal aantal verkochte auto's fors toegenomen⁵⁶. Dit wordt door de staatssecretaris voor een belangrijk deel toegeschreven aan het vergroenende belastingbeleid⁵⁷. Wellicht kunnen deze regelingen als te effectief worden beschouwd, aangezien de regering heeft beslist om deze regelingen af te bouwen. Zo worden de eisen aan de uitstoot door auto's alsmaar

⁵³ Bron: www.rijksbegroting.nl

⁵⁴ Art. 5.14 Wet IB 2001.

⁵⁵ L.G.M. Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij. Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden*, Deventer: Kluwer 2008, p. 79.

⁵⁶ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 800, nr. 1, p. 11. (Autobrief)

⁵⁷ *Ibid.*

aangescherpt waardoor de BPM-vrijstelling slechts zal gelden voor zeer zuinige auto's⁵⁸. Daarnaast zal per 1 januari 2014 ook motorrijtuigenbelasting moeten worden betaald ten aanzien van zeer zuinige auto's. Al met al wekt dit de indruk dat dergelijke regelingen dusdanig effectief waren dat de regering het nodig achtte om deze wat in te perken. Ik sluit niet uit dat hier voornamelijk budgettaire redenen aan ten grondslag lagen en dat er dus een zekere spanning ontstond tussen het instrumentele belang en het budgettaire belang. Wellicht dat deze fiscale maatregelen dus aan hun eigen succes ten onder gaan.

Een ander voorbeeld van een fiscale maatregel met groene motieven is de Vliegbelasting. Deze belasting werd op 1 juli 2008 door het Kabinet Balkenende IV ingevoerd om het aantal vluchten, en daarmee de uitstoot van broeikasgassen, af te laten nemen. Het betrof een belasting die werd geheven van vertrekkende passagiers. Het tarief was € 11,25 voor vluchten met een maximale afstand van 2500 kilometer en € 45 voor de overige bestemmingen. Ten aanzien van zogenaamde transfervluchten werd geen Vliegbelasting geheven. Het effect van deze belasting was dat reizigers uitweken naar luchthavens over de grens (Düsseldorf, Weeze en Brussel) en dat zij steeds meer gebruik maakten van lowcostmaatschappijen als Ryanair⁵⁹. KLM berichtte over een verlies van 900.000 passagiers⁶⁰. In mijn ogen werd het probleem dus verschoven. Passagiers meden de Nederlandse luchthavens, maar in plaats van dat werd afgezien van een vliegreis vanwege de Vliegbelasting weken passagiers in veel gevallen uit naar nabijgelegen buitenlandse luchthavens. Mede onder protest van luchtvaartmaatschappijen en passagiers werd de Vliegbelasting een jaar na invoering, op 1 juli 2009, op nihil gesteld. In december 2009 werd deze vervolgens echt afgeschaft⁶¹.

In het geval van de Vliegbelasting betrof het een disincentive om gebruik te maken van het vliegtuig als vervoersmiddel. Dat het budgettaire belang voor de overheid hier een grote rol speelde, lijkt mij onwaarschijnlijk. Het Ministerie van Financiën verwachtte met deze belasting structureel per jaar € 350 miljoen aan belastingkomsten te kunnen

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 33 007, nr. 3. (Wet uitwerking Autobrief)

⁵⁹ Rapport 'effecten van de vliegbelasting', 31 936, nr. 70, p. 7.

⁶⁰ Trouw 3 maart 2009, "Vliegtaks kost Nederland al 900.000 passagiers".

⁶¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 132, nr. 3.

genereren. Dit bedrag werd lang niet gehaald: een opbrengst van € 88 miljoen in 2008⁶² en een opbrengst van € 179 miljoen in het eerste half jaar van 2009 (terwijl € 305 miljoen was begroot voor 2009)⁶³. Dit zijn relatief kleine bedragen, zeker wanneer wordt bedacht dat luchtvaartmaatschappijen flinke (financiële) schade hebben opgelopen als gevolg van de Vliegbelasting.

Interessant is dat Duitsland per 1 januari 2011 (dus na de afschaffing van de Nederlandse Vliegbelasting) een zogenaamde Luftverkehrssteuer heeft ingevoerd, welke vergelijkbaar is met de Nederlandse Vliegbelasting. De tarieven waren oorspronkelijk € 8 voor vluchten binnen Europa, € 25 voor middellange vluchten en € 45 voor lange vluchten. Deze zijn echter per 1 januari 2012 verlaagd vanwege de omstreden handel in uitstootrechten voor CO₂. Deze belasting moet de Duitse schatkist jaarlijks € 1 miljard opleveren. Een gevolg van de Duitse vliegbelasting is dat Ryanair heeft besloten minder vluchten uit Duitsland te laten vertrekken. Dit leidt tot 150 minder banen bij de luchtvaartmaatschappij zelf en 1000 minder banen bij andere bedrijven⁶⁴. Dit heeft Duitsland er (nog) niet toe gebracht deze belasting af te schaffen. Overigens wordt in de literatuur gesuggereerd dat de Duitse variant, in tegenstelling tot de Nederlandse variant, niet is ingevoerd met het oog op milieudoelstellingen maar om budgettaire redenen⁶⁵. Een effect van deze Duitse Vliegbelasting is dat steeds meer passagiers die vanuit Duitsland zouden zijn gevlogen, kiezen voor een Nederlandse luchthaven⁶⁶. Hier is dus hetzelfde effect waarneembaar als bij de Nederlandse Vliegbelasting. Het aantal vluchten in een land wordt dus wel verminderd als gevolg van een Vliegbelasting, maar het probleem verschuift slechts doordat passagiers vertrekken vanuit een ander land.

2.5 Conclusie

Fiscaal instrumentalisme houdt in dat belastingwetgeving wordt gebruikt om de samenleving dusdanig te modelleren dat er bepaalde beleidsdoelen kunnen worden behaald. In eerste instantie werd het belastinginstrument vooral gebruikt om inkomen te herverdelen, maar zeker vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw wordt het

⁶² Financieel jaarverslag van het Rijk 2008, 31 924, nr. 1, p. 74.

⁶³ Financieel jaarverslag van het Rijk 2009, 32 360, nr. 1, p. 77.

⁶⁴ 'Ryanair streicht Flüge von Hahn', Frankfurter Allgemeine Zeitung 27 oktober 2010.

⁶⁵ S.J.C. Hemels, *Andere wetenschappelijke uitgaven nr. 16: De toren van Babel*, Amersfoort: Sdu uitgevers 2011, § 2.2.

⁶⁶ Rapport 'Effecten van de Vliegbelasting', 31 936, nr. 70, § 6.4.

belastinginstrument gebruikt om aan een breed spectrum van beleidsdoelen te voldoen. De heersende opvatting in de literatuur is dat er tegenwoordig te veel sprake is van fiscaal instrumentalisme⁶⁷. Hierdoor wordt het belastingstelsel complexer, wat ten koste kan gaan van de belastinginkomsten. Het is dus van belang om de budgettaire gevolgen van een bepaalde maatregel goed in de gaten te houden. Dat het hier niet alleen gaat om de budgettaire gevolgen voor de staat bleek uit de Vliegbelasting. Als gevolg van deze belasting op vliegtickets leden vooral luchtvaartmaatschappijen grote financiële schade. Overigens past deze, inmiddels afgeschafte, Vliegbelasting in de vergroening van het belastingstelsel. Een ander onderdeel van deze vergroening zijn de fiscale maatregelen op de automarkt, welke wellicht te succesvol zijn. Ook hieruit blijkt dat de budgettaire belangen een belangrijke rol spelen in de mate waarin fiscaal instrumentalisme wordt toegepast.

Door dergelijke (dis)incentives hopen de beleidsmakers burgers, ondernemingen en instellingen te bewegen tot ander gedrag. In hoeverre dit op bepaalde gebieden lukt, komt in de komende hoofdstukken aan bod.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld J.L.M. Gribnau, 'Instrumentalisme en vrijheid', NTFR 2012/517 en J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen: Over te ver doorgeschoten instrumentalisering van het belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

3. Innovatie

3.1 Inleiding

Nederland is erg ambitieus op het gebied van innovatie. In 2020 wil Nederland onder andere tot de top-5 van kenniseconomieën ter wereld behoren⁶⁸. Dit is een hele uitdaging, zeker in een tijd waarin de Nederlandse economie menig klap te verduren krijgt. Onlangs heeft het World Economic Forum een rapport gepubliceerd waaruit bleek dat Nederland van de vijfde naar de achtste plaats is gezakt op de lijst van meeste competitieve economieën ter wereld⁶⁹. Als gekeken wordt naar uitsluitend innovatie neemt Nederland zelfs de tiende plek in⁷⁰. Innovatie is een belangrijke pijler van een sterke kenniseconomie⁷¹. Hoewel een groot deel van de innovatie vanuit bedrijven moet komen, is de rol van de overheid essentieel in het waarmaken van deze ambitie. Op verschillende manieren kan de overheid een gunstige invloed uitoefenen op de mate waarin geïnnoveerd wordt in een land.

De mate van innovatie kan op verschillende manieren worden gemeten. Een voor de hand liggende methode is om te kijken naar de R&D-uitgaven (hierna: S&O) in een land. Het CBS omschrijft S&O als volgt:

“S&O is het creatief, systematisch en planmatig zoeken naar oplossingen voor praktische problemen. Ook het strategische en het fundamentele onderzoek, waarbij het verkrijgen van achtergrondkennis en het vergroten van de (puur) wetenschappelijke kennis voorop staat en niet het streven naar direct economisch voordeel of het oplossen van problemen, behoort tot S&O. Verder wordt het (uit)ontwikkelen (development) van ideeën of prototypes tot bruikbare processen en productierijpe producten tot S&O gerekend”⁷².

Zoals uit deze omschrijving volgt, is het van belang dat het verkrijgen van kennis voorop staat en niet het behalen van een gunstig(er) bedrijfsresultaat. De intentie waarmee de uitgaven worden gedaan is dus mede van belang. Daarnaast komt uit deze omschrijving naar voren dat innovatie voor een belangrijk deel bij bedrijven vandaan moet komen. In

⁶⁸ Brief van de minister van economische zaken, landbouw en innovatie en de staatssecretarissen van financiën en van onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Tweede Kamer, 13 september 2011, 32 637, p. 3.

⁶⁹ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014, p. 15.

⁷⁰ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014, p. 22.

⁷¹ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2013-2014, p. 8.

⁷² Bron: www.cbsvooruwbedrijf.nl

het stimuleren van innovatie zal de overheid zich dus vooral moeten richten op bedrijven. Vaak worden de S&O-uitgaven afgezet tegen het bruto binnenlands product van een land; de S&O-intensiteit. Teneinde een concurrerende, sociale en groene Europese economie te creëren hebben de regeringsleiders van de EU-lidstaten in 2010 een langetermijnstrategie opgezet: Europa 2020.

Één van de doelen die hierin worden genoemd, is een S&O-intensiteit van 3% in de lidstaten. Om deze doelstelling te halen, moet er nog het een en ander gebeuren. In 2010 bleef de S&O-intensiteit in Nederland immers steken op 1,85%⁷³, waarmee Nederland tot de middenmoot van de EU behoort⁷⁴. Er zal dus het een en ander moeten gebeuren voordat er voldaan wordt aan de innovatiedoelstellingen van de EU, en aan die van Nederland zelf.

De overheid kan innovatie op verschillende manieren stimuleren. Zorgen voor een goede infrastructuur is er één van. Het belastingstelsel kan ook worden ingezet om innovatie te stimuleren. Door het verlenen van fiscale voordelen zullen belastingplichtigen geprikkeld worden om meer S&O-uitgaven te doen, mits de belastingmaatregel effectief is. In dit hoofdstuk bestudeer ik de regelingen die Nederland op dit punt kent. In dit hoofdstuk staan de innovatiebox, de WBSO-regeling en de R&D-af trek (hierna: RDA) centraal. Dat de inrichting van deze faciliteiten -ondanks de ambities van de overheid- ook niet aan de crisis ontkomt, blijkt uit het in oktober 2012 gepresenteerde regeerakkoord "Bruggen slaan" van de VVD en de PVDA⁷⁵. In 2014 wordt er in totaal € 93 miljoen bezuinigd op de RDA, de innovatiebox en de WBSO. Dit bedrag loopt op naar € 160 miljoen in 2015 en verder. Juist in tijden van economische onzekerheid is het voor de overheid van belang om elke euro bewust en weldoordacht uit te geven. Dit gecombineerd met de ambities van Nederland op het gebied van innovatie maakt het belang van een onderzoek naar het Nederlandse innovatiebeleid groot. Ik onderzoek de effectiviteit, de efficiëntie en de administratieve lasten/uitvoeringskosten van deze fiscale maatregelen. Tevens wordt onderzocht of deze maatregelen al dan niet in strijd zijn met het EU-recht.

⁷³ CBS, 'ICT, kennis en economie 2012', p. 12.

⁷⁴ Den Haag Centrum voor Strategische Studie & TNO, 'De staat van Nederland Innovatieland 2012', Amsterdam: Amsterdam university press 2012, p. 52.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 70.

3.2 Innovatiebox

3.2.1 Van octrooi­box naar innovatiebox

De innovatiebox van art. 12b Wet VpB 1969 is een fiscaal instrument dat twee doelstellingen heeft. Enerzijds dient de innovatiebox als gerichte stimulering van innovatie en anderzijds wordt de innovatiebox ingezet in verband met het streven om Nederland een toppositie als vestigingsland te bezorgen⁷⁶. Door middel van deze optionele regeling kunnen zelfontwikkelde immateriële activa worden toegedeeld in een aparte boxruimte, waar effectief slechts vijf procent vennootschapsbelasting geheven wordt over de netto voordelen. De innovatiebox bestaat sinds 2010 en is een opvolger van de in 2007 ingevoerde octrooi­box⁷⁷. De octrooi­box werd ingevoerd in het kader van de Wet Werken aan Winst⁷⁸ en had als doel om investeringen in S&O te stimuleren. De innovatiebox kan worden gezien als uitbreiding van de octrooi­box, die niet voldoende doelmatig functioneerde⁷⁹. Er werd door belastingplichtigen niet veel gebruik gemaakt van de octrooi­box. Dit veranderde amper toen in 2008 de octrooi­box ook van toepassing werd op S&O-activa (zij het in beperktere vorm dan voor octrooien). Vanwege het geringe succes van de octrooi­box is gekozen voor een vervanging van de octrooi­box; de innovatiebox. Voornaamste doel van deze vervanging is een hogere mate van toegankelijkheid en eenvoud⁸⁰.

In veel opzichten is de innovatiebox voor belastingplichtigen een ruimere faciliteit dan de octrooi­box. Allereerst is het effectieve belastingtarief lager; 5% vanaf 2010 tegenover 10% tot en met 2009. Daarnaast was er onder de octrooi­box sprake van een plafond. Het verlaagde belastingtarief van 10% gold slechts voor een belastinggrondslag die gelijk is aan vier maal de ontwikkelingskosten van de uitvinding. Onder de innovatiebox is geen sprake van een dergelijk plafond, omdat dit onder het regime van de octrooi­box werd beschouwd als een belemmering om gebruik te maken van de box⁸¹. Ook worden innovatiewinsten die voortvloeien uit octrooien of S&O-activiteiten onder de innovatiebox gelijk behandeld. Als verruiming kan eveneens worden aangemerkt het feit dat onder de innovatiebox innovatieverliezen tegen het normale VpB-tarief aftrekbaar

⁷⁶ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 402, nr. 60, p. 1.

⁷⁷ IJ. de Nies, 'Stimulering van innovatie: van octrooi­box naar innovatiebox', *WFR* 2010/146.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 572, nr. 3.

⁷⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 128, nr. 16, p. 11.

⁸⁰ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 402, nr. 60, p. 1.

⁸¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 128, nr. 10, p. 14-79.

zijn. Dit gold overigens eveneens in 2009 onder het regime van de octrooibox, maar in eerste instantie zou dit slechts een tijdelijke maatregel zijn⁸². In 2011 is de innovatiebox verder verruimd. Per 1 januari van dat jaar is toepassing van de innovatiebox ook mogelijk op winst uit innovatieve activiteiten in de periode tussen het aanvragen en het verkrijgen van een octrooi. Tot die tijd gold dat dit pas mogelijk was vanaf het moment van verlening van het octrooi. Een verruiming die met ingang van 1 januari 2013 heeft plaatsgevonden, is dat een vereenvoudigde vorm van de innovatiebox nu ook toepasbaar is voor het midden- en kleinbedrijf⁸³. Dit is gecodificeerd in art. 7aa Uitvoeringsbesluit VpB 1971. Belastingplichtigen wordt de mogelijkheid geboden om op verzoek 25% van de winst aan te merken als innovatiewinst, met een plafond van €25.000. Voor deze winst geldt een VpB-tarief van effectief 5%.

3.2.2. Werking van de innovatiebox

Voor toepassing van de innovatiebox moeten belastingplichtigen in het bezit zijn van een octrooi, een S&O-verklaring of een kwekersrecht dat aan hen is afgegeven ten aanzien van een immaterieel activum. Wat onder immaterieel activum moet worden verstaan is echter niet geheel helder⁸⁴. Het immateriële activum moet zijn voortgekomen uit S&O-werk. Ten aanzien van het uitbesteden van werkzaamheden is bepaald dat minimaal 50% van de werkzaamheden door eigen werknemers dient te worden uitgevoerd. Er kan dus maximaal 49% worden uitbesteed⁸⁵. De innovatiebox is ook toepasbaar als de belastingplichtige leidinggevende activiteiten in het S&O-project verricht. Voor deze leidinggevende activiteiten dient, om in aanmerking te komen voor de innovatiebox, wel een S&O-verklaring te zijn afgegeven⁸⁶. De innovatiebox vindt slechts toepassing indien de voordelen positief zijn. Onder positieve voordelen wordt verstaan positieve innovatiewinsten, het voordeel van kostenbesparing en vervreemdingswinsten⁸⁷. Hiermee is een belangrijk risico weggenomen ten opzichte van

⁸² Besluit Staatssecretaris van Financiën van 11 augustus 2009, 12 556, nr. DGB2009/4084M, *V-N* 2009/40.13.

⁸³ Hoewel dit artikel niet uitsluitend geldt voor het midden- en kleinbedrijf, is dit artikel wel degelijk gericht op het toegankelijker maken van de innovatiebox voor het midden- en kleinbedrijf. Zie: Besluit tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, 32 189, nr. 694, p. 21.

⁸⁴ De staatssecretaris heeft wel aangegeven dat immaterieel activum dezelfde betekenis heeft als in art. 33 Wet VpB 1969, deze omschrijving laat echter aan duidelijkheid te wensen over. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 8, p. 95-96.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 128, nr. 16, p.12 en IJ. de Nies en B.J. Kiekebeld, 'Actualiteiten, belangrijkste knelpunten en praktische toepassing van de innovatiebox', *MBB* 2011/05.

⁸⁶ W.R. Munting & E.A. Brasseem, 'Is de innovatiebox volwassen geworden?', *WFR* 2010/1482.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 51.

de octrooiabox. Indien de innovatiebox immers ook bij verliezen van toepassing zou zijn, dan zou aftrek slechts tegen 5% kunnen plaatsvinden.

Belastingplichtigen⁸⁸ kunnen kiezen voor het al dan niet toepassen van de innovatiebox. De innovatiebox is per innovatie toepasbaar. Dit geeft belastingplichtigen de mogelijkheid om per innovatie te beoordelen of toepassing van de innovatiebox fiscaal gunstig voor hen is. Indien er gekozen wordt voor toepassing van de innovatiebox, dan worden de (positieve) voordelen die voortvloeien uit hoofde van S&O-activa of octrooien⁸⁹ belast tegen effectief 5% vennootschapsbelasting. Door een belastingplichtige voortgebrachte merken, logo's en daarmee vergelijkbare vermogensbestanddelen zijn uitgesloten van toepassing van de innovatiebox. De belastingdienst heeft verschillende berekeningsmethodieken om te bepalen in hoeverre de voordelen uit een innovatie daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan die innovatie. Er kan door belastingplichtigen bij de belastingdienst voor meer jaren zekerheid worden verkregen over de toepassing van de innovatiebox, door middel van een vaststellingsovereenkomst. Hoewel er, afgezien van de forfaitregeling van art. 7aa Uitvoeringsbesluit VpB 1971, geen plafond meer geldt voor toepassing van de innovatiebox, is wel sprake van een drempel welke is opgenomen in art. 12b Wet VpB 1969 lid 5. Het saldo van de in een jaar genoten voordelen uit hoofde van de relevante immateriële activa moet voor toepassing van de innovatiebox uitkomen boven de voortbrengingskosten van de betreffende activa. Dit laatste wordt berekend door het saldo in te lopen voortbrengingskosten op te tellen bij de voortbrengingskosten in het boekjaar. Onder de voortbrengingskosten vallen bijvoorbeeld kosten van prototypes en loonkosten. De belastingplichtige heeft eerst de voortbrengingskosten in aftrek kunnen brengen tegen het normale VpB-tarief en heeft deze uitgaven niet op de balans hoeven activeren. Eerst moet deze drempel gehaald worden, alvorens gebruik kan worden gemaakt van het verlaagde tarief. Overigens volgt dit reeds uit het eerste lid, waarin staat dat het saldo van de voordelen positief moet zijn voor toepassing van de innovatiebox.

⁸⁸ In beginsel geldt dit slechts voor belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting.

⁸⁹ Ingevolge art. 12b lid 3 vallen kwekersrechten ook onder octrooien.

3.2.3 Evaluatie van de innovatiebox

De innovatiebox is met een derving van €625 miljoen per jaar⁹⁰ een vrij prijzige faciliteit. Zeker in deze economisch onstuimige tijden is het niet vanzelfsprekend dat de overheid een dusdanig dure faciliteit in stand houdt. Voortgedreven door de ambities van de overheid om Nederland tot de sterkste kenniseconomieën ter wereld te laten behoren, wordt deze faciliteit zelfs verruimd. Zo werd met de invoering van art. 7aa Uitvoeringsbesluit VpB 1971 per 1 januari 2013 een verdere versoepeling van de innovatiebox opgenomen met als doel deze aantrekkelijker te maken voor het Nederlandse mkb⁹¹. Het is echter wel van belang om inzicht te hebben in de daadwerkelijke effectiviteit van de faciliteit. En wegen de opbrengsten daadwerkelijk op tegen de kosten?

Reeds bij invoering van de innovatiebox is de toezegging aan de Tweede Kamer gedaan dat de innovatiebox in 2013 geëvalueerd zou worden⁹². In een brief⁹³ van 28 juni 2013 is de Staatssecretaris van Financiën hierop teruggekomen. Hierin wordt gesteld dat het nog te vroeg is voor een evaluatie van de innovatiebox, aangezien deze zich nog in de opstartfase bevindt. Wel worden er al een aantal cijfers gegeven. Het aantal gebruikers van de octrooibox/innovatiebox neemt toe. In 2009 werd de octrooibox door 347 belastingplichtigen gebruikt, in 2010 steeg het aantal gebruikers naar 936. Dit is een vrij forse stijging, welke wellicht (gedeeltelijk) verklaard kan worden door de vervanging van de octrooibox door de innovatiebox. Gezien het feit dat VpB-aangiftes meestal 1 à 2 jaar na het sluiten van het boekjaar worden ingediend, staat het aantal gebruikers van de innovatiebox in 2011 nog niet vast. De cijfers van 2011 zijn geschat op basis van de tot dan toe gedane aangiften (65%). De staatssecretaris schat het aantal gebruikers van de innovatiebox in 2011 op 1300. Voor de jaren 2010 en 2011 komt de staatssecretaris met een aantal cijfers, welke in tabel 1 zijn weergegeven.

⁹⁰ *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 46, p. 35.*

⁹¹ Redactie V-N, 'Evaluatie Innovatiebox', *V-N 2013/32.18.*

⁹² *Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 16, p. 11.*

⁹³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 60.*

Tabel 1: Kerncijfers gebruik innovatiebox in de periode 2010-2011.

| Jaar | Aantal gebruikers | Grondslag innovatiebox | Budgettaire kosten |
|------|-------------------|------------------------|--------------------|
| 2010 | 936 | €1345 miljoen | €345 miljoen |
| 2011 | 1300 | €2200 miljoen | €567 miljoen |

Zoals de cijfers laten zien, bevindt de innovatiebox zich in een groeifase. Het aantal gebruikers neemt toe, evenals de grondslag van de innovatiebox en de budgettaire kosten. Overigens blijven de kosten tot dusver nog onder de schatting van € 625 miljoen per jaar op structurele basis. De staatssecretaris stelt in dezelfde brief dat onvoldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn voor een goede evaluatie van de faciliteit. In mijn ogen heeft hij daar een punt, temeer omdat de cijfers duidelijk laten zien dat de faciliteit nog in een groeifase zit en dus nog niet volwassen is. De Tweede Kamer neemt hier geen genoegen mee en wenst alsnog de evaluatie vóór Prinsjesdag 2013 onder ogen te zien. In een brief⁹⁴ van 12 juli 2013 reageert de staatssecretaris op dit verzoek. In deze brief komt de staatssecretaris wederom met bovengenoemde cijfers. Opvallend is dat de staatssecretaris stelt dat het budgettaire beslag voor 2010 €324 miljoen is. Dit is dus een ander getal dan hij in de vorige brief heeft vermeld. In deze brief stelt de staatssecretaris nogmaals dat het te vroeg is voor een goede evaluatie van de innovatiebox. Hij stelt dat een representatieve evaluatie pas in 2015 mogelijk is. Naar verwachting zal het gebruik van de faciliteit de komende jaren verder toenemen. De verdere verruiming van de faciliteit (art. 7aa Uitvoeringsbesluit VpB 1971) en een toenemende mate van bekendheid zullen hier een belangrijke oorzaak van zijn. Het zal echter nog tot 2015 duren voordat er een afgewogen conclusie kan worden getrokken ten aanzien van het succes van de faciliteit.

3.2.4 Innovatiebox en EU-recht

In de literatuur zijn twijfels geuit over de vraag of de innovatiebox in overeenstemming is met het EU-recht⁹⁵. Er zou wellicht sprake kunnen zijn van verboden staatssteun.

⁹⁴ Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, 12 juli 2013, 33 402, p. 1.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: IJ. de Nies, 'Stimulering van innovatie: van octrooi naar innovatiebox', *WFR* 2010/146, § 3.3.2 en M.L.B. van der Lande, 'Innovatiebox: de ongelijke behandeling van speur- en ontwikkelingswerk', *NTFR* 2009/2602.

Nederland is reeds eerder aangesproken op verboden staatssteun (art. 107 VwEU) en lijkt sindsdien op zijn hoede te zijn. Het in 1997 ingevoerde art. 15b Wet VpB 1969 (concernfinanciering) bleek namelijk te kwalificeren als verboden staatssteun. Deze regeling had onder andere tot gevolg dat multinationale ondernemingen die in ten minste vier landen of op ten minste twee continenten actief waren tot 80% van hun winsten uit buitenlandse bronnen voor tien jaar in een belastingvrije risicoreserve konden plaatsen. De Europese Commissie (hierna: EC) oordeelde, met een beroep op de staatssteunregels, dat deze belastingvoordelen niet als gerechtvaardigd konden worden aangemerkt. Als gevolg hiervan is deze regeling per 1 januari 2005 ingetrokken. Hier was sprake van een schending van de vrijheid van vestiging. Daar is ten aanzien van de innovatiebox geen sprake van, aangezien in art. 12b Wet VpB 1969 bijvoorbeeld geen onderscheid wordt gemaakt naar de plaats waar de S&O-werkzaamheden plaatsvinden. Dit zou namelijk strijdig zijn met de vrijheid van vestiging van art. 49 VwEU⁹⁶.

Nederland is vanaf het begin van mening dat er met de innovatiebox geen staatssteun wordt gegeven. Om te kunnen spreken van staatssteun zijn ingevolge art. 107 VwEU vier vereisten van belang. Er moet sprake zijn van een begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (1) die in welke vorm dan ook (2) met staatsmiddelen (3) worden bekostigd en waarmee het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (4). Nederland heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat er niet bepaalde ondernemingen of bepaalde producties worden begunstigd, maar dat er sprake is van een generieke regeling die voor alle aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen op een gelijke manier wordt toegepast (dit geldt voor zowel de innovatiebox als voor de octrooibox). Er lijkt aan drie van de vier voorwaarden te worden voldaan. Dit is ook de algemene tendens in de literatuur⁹⁷. Er wordt wel degelijk een voordeel verschaft aan belastingplichtigen die in aanmerking komen voor de innovatiebox. Daarnaast leidt de innovatiebox jaarlijks tot gemiste belastingopbrengsten ten bedrage van ongeveer € 300 miljoen⁹⁸. De EC heeft bepaald

⁹⁶ Zie HvJ EG 8 juli 1999, C-254/97 (*Société Baxter*) en HvJ EG 10 maart 2005, C-39/04 (*Laboratoires Fournier*), *NTFR* 2005/394.

⁹⁷ F.A. Engelen & P.C. van der Vegt, 'De octrooi-en rentebox: dispariteit, distorsie of steunmaatregel?', *WFR* 2006/1181; en R.H.C. Luja, 'Boxen, beleggingsinstellingen en staatssteun', *WFR* 2006/819; en J.J.D. Veraa, 'Fiscale Geschriften nr. 25: De octrooibox', Den Haag: Sdu uitgevers 2009, paragraaf 2.10.2.1; en Q.W.J.C.H. Kok & J.C.M. van Sonderen, 'Octrooibox, groepsrentebox en renteaftrekbeperkingen', *TFO* 2006/155.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 572 nr. 3, p. 30.

dat een verlies dient te worden gelijkgesteld met het gebruik van staatsmiddelen en hiermee is ook aan deze voorwaarde voor staatssteun voldaan⁹⁹. De laatste voorwaarde luidt dat er sprake moet zijn van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten. Hier is in dit verband al genoeg dat sprake kan zijn van een dergelijke ongunstige beïnvloeding, deze hoeft niet daadwerkelijk plaats te vinden¹⁰⁰. Dit is in mijn ogen ten aanzien van de innovatiebox het geval aangezien ondernemingen die niet deelnemen aan het Nederlandse regime een nadeel ondervinden ten opzichte van de ondernemingen die dit wel doen. Nederland stelt zich op het standpunt dat er geen selectieve begunstiging plaatsvindt. De meningen in de literatuur zijn hier verdeeld over. Onder andere Luja is van mening dat geen sprake is van selectiviteit omdat geen enkele onderneming met octrooien wordt uitgesloten en de box niet bij voorbaat in de tijd beperkt is¹⁰¹. Veraa geeft aan dat er onderscheid wordt gemaakt tussen VpB-ondernemers en IB-ondernemers en dat er op basis hiervan sprake is van een selectieve begunstiging¹⁰². In mijn ogen is hiervan echter geen sprake. Het feit dat de innovatiebox onlangs toegankelijk is gemaakt voor het mkb maakt dat de innovatiebox wel degelijk een breed toepassingsbereik heeft. Ik vraag me af hoever je moet gaan om een vorm van selectiviteit te vinden. De EC heeft immers in 2006 aangegeven zich mild op te stellen tegenover fiscaal begunstigende regimes¹⁰³. De EC geeft aan dat er in de regel niet voldaan zal worden aan het selectiviteitsvereiste indien de faciliteit openstaat voor ondernemingen, ongeacht grootte en productsoort. Hoewel Nederland stellig van mening was dat de octrooi-box (en later de innovatiebox) geen verboden staatssteun inhoudt, werd voor invoering van de octrooi-box de EC toch om zijn standpunt gevraagd. Nog voordat de EC officieel had medegedeeld dat er geen sprake was van staatssteun, had Nederland op basis van het overleg besloten om de octrooi-box in te voeren¹⁰⁴. Overigens heeft de EC zich ook nadien nooit uitgelaten over de vraag of hier sprake is van staatssteun. Vergelijkbare regimes in andere landen werden door de EC niet

⁹⁹ EC, 'Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende de steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op de ondernemingen; 98/C 348/03', 10 december 1998, punt 10 (C 384/4).

¹⁰⁰ EC, 'Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende de steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op de ondernemingen; 98/C 384/03', 10 december 1998, punt 11 (C 384/4).

¹⁰¹ R.H.C. Luja, 'Boxen, beleggingsinstellingen en staatssteun', WFR 2006/819.

¹⁰² J.J.D. Veraa, 'Fiscale Gechriften nr. 25: De octrooi-box', Den Haag: Sdu uitgevers 2009, § 2.10.2.1.

¹⁰³ Mededeling van de EC: 'Toward a more effective use of tax incentives in favour of R&D', 22 november 2006, COM (2006) 728.

¹⁰⁴ Kamerstukken 2006/07, 30 572, nr. 44.

aangemerkt als staatssteun. Met Docters van Leeuwen¹⁰⁵ denk ik dat het zeer onwaarschijnlijk is dat een uitbreiding van de octrooibox of de vervanging door de innovatiebox wel tot een onderzoek van de EC zal leiden. Uit bovenstaande concludeer ik dat de innovatiebox te verenigen is met het EU-recht en dat er geen verboden staatssteun plaatsvindt.

3.3 WBSO-regeling

3.3.1. Het ontstaan van de WBSO

Hiervoor is een innovatiebevorderende faciliteit in de vennootschapsbelasting besproken, maar ook in de loonbelasting is een faciliteit opgenomen die als doel heeft innovatie te bevorderen. Door middel van de Wet voor Bevordering van Speur- en Ontwikkelingswerk (hierna: WBSO) wil de overheid werkgevers stimuleren om te innoveren. Deze regeling is evenals de innovatiebox een belangrijke pijler in het innovatiebeleid dat de Nederlandse overheid voert. Met deze regeling compenseert de overheid een deel van de loonkosten voor speur- en ontwikkelingswerk. Het heeft dus de vorm van een subsidie. Deze regeling is terug te vinden in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (hierna: WVA). Reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd het doen van S&O-activiteiten door ondernemingen fiscaal gestimuleerd¹⁰⁶. Met de regeling Vervroegde Afschrijvingen en de Investeringsaftrek (gezamenlijk VAIA) werd door middel van belastinguitstel (VA) of belastingafstel (IA) getracht ondernemingen ertoe te bewegen meer te innoveren¹⁰⁷. De regeling bleek echter niet heel effectief te zijn. Investerings werden namelijk gedaan op bedrijfseconomische gronden en niet vanwege extra premies¹⁰⁸. Ook uitbreidingen van de VAIA maakten de regeling niet effectief genoeg. In de jaren zestig brak een discussie los en werd geopperd een component aan de faciliteit toe te voegen dat op de loonkosten ziet¹⁰⁹. De loonkosten vormen immers een fors aandeel in de meeste S&O-budgetten. In 1984 werd er een subsidieregeling ingevoerd om S&O-activiteiten door vooral het midden- en kleinbedrijf te stimuleren: de subsidieregeling

¹⁰⁵ Th. Docters van Leeuwen, 'De innovatiebox in internationaal perspectief', MBB 2010/1, p. 36.

¹⁰⁶ J.A.M. Hufen, *Instrumenten in het technologiebeleid*, Groningen: Wolters Noordhoff 1990, p. 159.

¹⁰⁷ P.A.G.M. Huijsmans, 'De Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk: een fiscale stimulans om meer te investeren in R&D?', *WFR* 1997/382, § 2.

¹⁰⁸ W.A.F.G. Vermeend, *Fiscale investeringsfaciliteiten*, Arnhem: Gouda Quint 1983, p. 16.

¹⁰⁹ P.A.G.M. Huijsmans, 'De Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk: een fiscale stimulans om meer te investeren in R&D?', *WFR* 1997/382, § 2.

innovatiestimulering 1984 (INSTIR). Deze subsidie zag op de personeelskosten. Ook deze regeling bleek minder effectief dan gehoopt¹¹⁰. Het bleek vooral moeilijk om het kleinbedrijf van deze regeling te laten profiteren. Zo was de ondergrens van 100 uren in de praktijk niet haalbaar voor kleinere ondernemingen¹¹¹. Feitelijk bleken vooral de grote ondernemingen te profiteren van de INSTIR¹¹². In 1991 werd de INSTIR afgeschaft. Op 8 november 1993 werd het wetsvoorstel¹¹³ voor de WBSO gedaan. De Tweede Kamer was echter, mede op basis van ervaringen in het buitenland, voorstander van een winstbelastingvermindering (de octrooibox bestond nog niet) in plaats van een loonbelastingvermindering¹¹⁴. De toenmalige regering koos echter toch voor een loonbelastingvermindering. Belangrijkste argument hiervoor was dat loonkosten het meest significante onderdeel van de meeste S&O-budgetten vormen. Daarnaast werd het argument genoemd dat op deze wijze besparing op een directe manier zichtbaar is voor de onderneming¹¹⁵. Op 13 mei 1994 was de WBSO, ter compensatie van het verdwijnen van de INSTIR¹¹⁶, officieel geboren. Deze trad met terugwerkende kracht tot 1 januari 1994 in werking. Ten tijde van invoering van de WBSO werd er door ondernemingen te weinig gedaan aan S&O-activiteiten, hier moest de WBSO verandering in brengen¹¹⁷. De WBSO werd wettelijk vastgelegd in de Wet van 15 december 1995, houdende vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen¹¹⁸. Mede in het kader van het crisispakket¹¹⁹ van 2009 is de WBSO verruimd. Doel hiervan was de liquiditeit bij bedrijven te vergroten en bedrijven in staat te stellen R&D-personeel vast te houden¹²⁰. De verruiming in het kader van het crisispakket had een tijdelijk karakter. Zo werd het budget voor de WBSO tijdelijk verhoogd met € 150 miljoen. Deze maatregelen zijn in 2012 opgeschort.

¹¹⁰ Zie: B. Nooteboom, 'Evaluatie INSTIR: een correctie', *Maandschrift Economie* 1988/5.

¹¹¹ WRR, 'Op maat van het midden- en kleinbedrijf', nr. 30, Den Haag: Staatsuitgeverij 1987, p. 18.

¹¹² Ibid.

¹¹³ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 477, nr. 275b.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 477, nr. 6.

¹¹⁵ P.A.G.M. Huijsmans, De Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk: een fiscale stimulans om meer te investeren in R&D?, *WFR* 1997/382, § 3.1.

¹¹⁶ P.A.G.M. Huijsmans, De Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk: een fiscale stimulans om meer te investeren in R&D?, *WFR* 1997/382, § 2.

¹¹⁷ N. Dikstaal, 'Innovatie: de neerwaartse spiraal', *Intermediair* 1997/2, p. 13.

¹¹⁸ Staatsblad 1995 635.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 301, nr. 11.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2011/12, 32 637, nr. 32.

3.3.2 De werking van de WBSO

Net als de innovatiebox dient de WBSO dus ter bevordering van innovatie. Er is echter een groot verschil in de manier waarop beide regelingen zijn vormgegeven. De innovatiebox is gericht op de outputkant, terwijl de WBSO is gericht op de inputkant. De WBSO is immers verbonden aan de productiefactor arbeid. Kavelaars¹²¹ is sterk voorstander van een regeling die is gericht op de inputkant omdat die effectiever zou zijn. In mijn ogen zorgt juist de combinatie van op input en output gerichte regelingen tot een sterk geheel. Hier kom ik later op terug.

Alvorens in te gaan op de werking van de afdrachtvermindering is het belangrijk om voor ogen te hebben welke activiteiten als S&O-activiteiten zijn te kwalificeren. De definitie van S&O-werk is opgenomen in art. 1 lid 1 onderdeel n van WVA. Ingevolge dit artikel moet het gaan om systematisch georganiseerde en in een lidstaat van de Europese Unie verrichte werkzaamheden die direct en uitsluitend gericht zijn op;

- Technisch-wetenschappelijk onderzoek;
- De ontwikkeling van technisch nieuwe producten, fysieke productieprocessen of programmatuur;
- Het uitvoeren van een systematisch opgezette analyse van de technische haalbaarheid van het zelf verrichten van spur- en ontwikkelingswerk, of
- Het uitvoeren van technisch onderzoek naar substantiële wijziging van een productiemethode.

Om te kunnen spreken van technisch-wetenschappelijk onderzoek is het niet vereist dat de resultaten van het onderzoek reproduceerbaar zijn of toe te passen zijn in een technisch nieuw product of productieproces¹²². Overigens valt in de praktijk ongeveer 90% in de tweede categorie¹²³. Met het oog op het innovatiebevorderende beleid van de overheid zou het wellicht wenselijk zijn als in de praktijk een groter deel van de gebruikers van de WBSO zich richt op onderzoek. Onderzoek kent namelijk veel positieve externaliteiten. Externaliteiten zijn gevolgen van een bepaalde actie die niet in de prijs van een goed worden meegenomen. Ze spelen doorgaans geen rol in de

¹²¹ P. Kavelaars, 'Fiscale kenniseconomie', *TFO* 2008/89, p. 8-9.

¹²² Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 december 2004, nr. WJZ 4076023.

¹²³ M.L.B. van der Lande, *Innovatiebox*, Deventer: Kluwer 2010, p. 35.

beslissing om een bepaalde actie te doen, terwijl dit wel zou moeten. De maatschappij als geheel gaat er immers op vooruit, indien het positieve externaliteiten betreft. Zo kan onderzoek leiden tot nieuwe inzichten, die aan de basis kunnen liggen voor verdere innovatie of belangrijke ontdekkingen.

Nu duidelijk is wat onder S&O wordt verstaan, ga ik in op de werking van de S&O-afdrachtvermindering. Om in aanmerking te komen voor de WBSO-subsidie is het bezit van een S&O-verklaring vereist. Deze verklaring dient door de inhoudingsplichtige aangevraagd te worden. Ingevolge art. 27 lid 1 WVA vindt afgifte van de verklaring plaats indien de inhoudingsplichtige voornemens is ten minste 500 uren per jaar van zijn voor werkzaamheden beschikbare tijd te besteden aan S&O-werk. Om de S&O-afdrachtvermindering te kunnen toepassen, is de S&O-administratie van belang. Belastingplichtigen die de WBSO willen toepassen moeten per project namelijk precies bijhouden wat de aard, de inhoud en de omvang van de S&O-activiteiten is. Als men in opdracht van een Nederlandse onderneming onderzoek uitvoert, kan men ook in aanmerking komen voor de WBSO. Het is voor toepassing van de WBSO dus niet per se vereist dat men zelf een ondernemer is.

De S&O-afdrachtvermindering vormt een percentage van de loonkosten. Deze loonkosten zijn het product van het aantal uren dat werknemers in die periode naar verwachting aan S&O-werk zullen besteden en het gemiddelde uurloon. Er is sprake van twee schijven. Indien de uitkomst van bovengenoemde vermenigvuldiging €200.000 te boven gaat, is de S&O-afdrachtvermindering 14% van de uitkomst. Indien de uitkomst lager is dan €200.000 dan wordt de S&O-afdrachtvermindering vermeerderd met 24% (dus totaal 38%). Voor starters¹²⁴ geldt een verhoging met 36% (dus een totale afdrachtvermindering van 50%) in de eerste schijf. De S&O-afdrachtvermindering bedraagt in een kalenderjaar maximaal € 14 miljoen per S&O-inhoudingsplichtige of fiscale eenheid. Vooral zeer grote onderneming zullen met dit plafond te maken hebben. De marginale kosten van S&O-activiteiten veranderen bij dergelijke bedragen amper door de faciliteit. De WBSO zou dan vooral bestaande innovatie stimuleren¹²⁵. Wanneer

¹²⁴ Ingevolge art. 23 lid 7 WVA wordt onder starter verstaan de S&O-inhoudingsplichtige die in één of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen inhoudingsplichtige was en aan wie voor die periode met betrekking tot ten hoogste twee kalenderjaren een S&O-verklaring is afgegeven.

¹²⁵ E.I.M., Evaluatie WBSO 2006-2010, februari 2012, p. 58-59.

de WBSO in 2013 vergeleken wordt met die in 2012, dan valt een aantal veranderingen¹²⁶ op. Zo is de bovengrens van de eerste schijf verhoogd van € 110.000 naar € 200.000. Om dit te financieren wordt het percentage van de 1e schijf verlaagd van 42% naar 38% en voor starters van 60% naar 50%. Een belangrijke achterliggende reden voor deze wijzigingen is het stimuleren van het midden- en kleinbedrijf om te innoveren. Uit een evaluatie van de WBSO bleek dat dit het beste te bereiken is door een verlenging van de eerste schijf¹²⁷. Nu de werking van de WBSO is geschetst, richt ik me in de volgende paragraaf op de vraag wat de resultaten van de WBSO zijn.

3.3.3 Evaluatie van de WBSO

De WBSO is één van de pijlers van het innovatiebeleid van de Nederlandse regering. Een belangrijk verschil met de innovatiebox is het feit dat de WBSO (en ook de R&D-aftrek) een gebudgetteerde regeling is. De budgetsystematiek die toegepast wordt, kenmerkt zich door een meerjarig budgetevenwicht. Eventuele tekorten leiden dus tot versobering van de regeling, een eventuele onderuitputting tot verruiming¹²⁸. Voor 2013 is dit budget € 723 miljoen, wat aanzienlijk lager is dan het budget in 2012: € 872 miljoen¹²⁹. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is er door het E.I.M. een evaluatie¹³⁰ van de WBSO uitgevoerd en in februari 2012 gepubliceerd. Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 2006-2010. De voor mijn onderzoek belangrijkste resultaten komen hierna aan bod.

3.3.3.1 Gebruikers van de WBSO

Het aantal toegekende aanvragen van de WBSO is in de onderzoeksperiode bijna verdubbeld: Van 15.900 in 2006 naar 31.500 in 2010. Dit is verder toegenomen tot 36.800 in 2012¹³¹. Deze groei vindt voornamelijk plaats in de jaren 2009 en 2010: van 20.500 toegekende aanvragen in 2008 naar 31.500 in 2010. Ook wanneer naar het aantal gebruikers van de WBSO wordt gekeken, is er een stijging waarneembaar: van 12.000 gebruikers in 2006 naar 15.600 in 2010. Ook deze stijging vindt voornamelijk in 2009 en vooral 2010 plaats. Van 12.000 gebruikers in 2008 naar 13.100 in 2009 en

¹²⁶ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 402, nr. 7, Hoofdstuk V. (Belastingplan 2013)

¹²⁷ E.I.M., *Evaluatie WBSO 2006-2010*, februari 2012, p. 84.

¹²⁸ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 4, p. 4.

¹²⁹ *Kamerstukken II 2011/12*, 32 637, nr. 32, p. 1.

¹³⁰ E.I.M., *'Evaluatie WBSO 2006-2010'*, februari 2012.

¹³¹ Agentschap NL, *'Focus op speur en ontwikkelingswerk (het gebruik van de WBSO/RDA in 2012)'*, juli 2013, p. 6.

15.600 in 2010. Het lijkt daarmee of de crisismaatregelen die het kabinet in 2009 heeft genomen effect hebben gehad, in ieder geval wanneer gekeken wordt naar het aantal gebruikers. Het aandeel van de kleine bedrijven (minder dan 50 werknemers) in het gebruik van de WBSO neemt toe. Dit is overigens een trend die sinds de invoering van de WBSO waarneembaar is. Het aandeel van de kleine bedrijven in het totale aantal gebruikers van de WBSO is gestegen van 30% in 1995 naar 52% in 2006 en 55% in 2010. Overigens valt het overgrote deel van de gebruikers van de WBSO onder het midden- en kleinbedrijf (minder dan 250 werknemers). Dit percentage ligt in de jaren 2006-2010 op 96% en in 2012 zelfs op 97%¹³². Grote bedrijven worden door de WBSO aangezet tot meer private S&O, terwijl voor kleine bedrijven de drempel om aan S&O te doen wordt verlaagd.

3.3.3.2 Effecten van de WBSO

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de WBSO gegroeid qua aantal gebruikers. Echter, dit is nog niet genoeg om de effectiviteit van de WBSO vast te stellen. Hiervoor is het van belang wat het effect van de WBSO is op het gedrag van de gebruikers. Daarbij is vooral van belang wat het effect van de WBSO is op de S&O-uitgaven van de gebruikers, het zogenaamde eerste-orde effect. In de evaluatie van het E.I.M. wordt hiervoor als maatstaf de zogenaamde 'bang for the buck' (BFTB) gebruikt. De BFTB geeft weer welk bedrag bedrijven extra uitgeven aan speur- en ontwikkelingswerk per euro WBSO¹³³. De schattingen hiervan voor de periode 2006-2010 variëren van 1,55 tot 1,99 met als meest waarschijnlijke schatting 1,77. Het effect op de S&O-uitgaven is dus positief, het is echter ook van belang om na te gaan wat het effect van de WBSO op innovatie is (het tweede-orde effect). Het doel van de WBSO is immers het stimuleren van innovatie en niet het stimuleren van S&O-uitgaven op zich. Het effect van S&O-uitgaven op innovatie is dus belangrijk. Uit het rapport van de E.I.M. blijkt dat de effecten van de WBSO op innovatie significant positief zijn. Wanneer voor een gemiddeld bedrijf de WBSO-afdrachtvermindering met 1% toeneemt, neemt het omzetaandeel van nieuwe producten en diensten met 0,19% tot 0,26% toe¹³⁴. Een studie van Van Leeuwen en

¹³² Agentschap NL, 'Focus op speur en ontwikkelingswerk (het gebruik van de WBSO/RDA in 2012)', juli 2013, p. 4.

¹³³ E.I.M., 'Evaluatie WBSO 2006-2010', februari 2012, p. 57.

¹³⁴ E.I.M., 'Evaluatie WBSO 2006-2010', februari 2012, p. 71.

Klomp¹³⁵ suggereert dat er tevens een positief verband bestaat tussen S&O-uitgaven en de productiviteit per werknemer. Ook in de evaluatie van de WBSO wordt dit effect onderzocht, het zogenaamde derde-orde-effect van de WBSO. Uit de evaluatie blijkt dat als de WBSO-afdrachtvermindering met 1% toeneemt, de nominale toegevoegde waarde per werkende met 0,13% tot 0,17% toeneemt. Het door middel van de WBSO bevorderen van S&O-uitgaven door de overheid heeft dus over het algemeen een positief effect op bedrijfsresultaten van gebruikers van de WBSO. De WBSO lijkt hiermee effectief te zijn. Het aantal gebruikers blijft groeien en doordat het doen van S&O-activiteiten gestimuleerd wordt, wordt tevens innovatie gestimuleerd.

3.3.3.3 Uitvoeringskosten en administratieve lasten

Voor de uitvoering van de WBSO zijn vooral Agentschap NL¹³⁶ en in geringere mate de Belastingdienst verantwoordelijk. Agentschap NL zorgt voor de informatieverstrekking aan (potentiële) gebruikers en is tevens verantwoordelijk voor de afhandeling van de aanvraagprocedure WBSO. De taak van de Belastingdienst is vooral het toezien op een juiste verrekening van de aan de belastingplichtige toegekende afdrachtvermindering. Uit de cijfers van het E.I.M. blijkt dat de totale uitvoeringskosten in 2010 € 15,4 miljoen bedroegen, waarvan 94% voor rekening komt van Agentschap NL en 6% voor rekening van de Belastingdienst. In 2010 waren de uitvoeringskosten € 0,02 per euro WBSO en daarmee was de uitvoering van de WBSO voor de overheid kostenefficiënt. Voor bedrijven worden de totale administratieve lasten in 2010 voor de WBSO geraamd op € 68 miljoen. Een gemiddeld WBSO-project kent ongeveer € 1750 aan administratieve lasten¹³⁷. De term 'administratieve lasten' wordt beschreven als de kosten voor bedrijven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. De bovengenoemde bedragen komen neer op administratieve lasten van € 0,08 per euro WBSO in 2010. Hieruit valt te concluderen dat ook voor gebruikers van de WBSO de WBSO als een kostenefficiënte regeling kan worden aangemerkt. Zeker wanneer de kosten worden afgezet tegen de positieve effecten van de regeling, zoals een hogere productiviteit van werknemers.

¹³⁵ G. van Leeuwen & L. Klomp, 'On the contribution of innovation to multifactor productivity', *Economics of Innovation and New Technology* 2006/4/5, p. 367-390.

¹³⁶ Agentschap NL is een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 5.

3.3.4 WBSO en EU-recht

De EC publiceerde in 1986 een memorandum over staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling¹³⁸. Doel hiervan was de verbetering van de internationale concurrentiepositie van de industrie. Bij het toezicht op staatssteun heeft de EC aangegeven rekening te houden met de vraag of het toekennen van middelen aan industrieën tot een verbetering van de Europese concurrentiepositie leidt¹³⁹. Hieruit blijkt dus een positieve houding ten opzichte van staatssteun op het gebied van S&O¹⁴⁰. Dit is gunstig voor Nederland, aangezien de WBSO kon worden aangemerkt als steunmaatregel¹⁴¹. Tot 2006 was het, om in aanmerking te kunnen komen voor de WBSO, vereist dat S&O-activiteiten in Nederland werden uitgevoerd. Dit is echter per 1 januari 2006 veranderd en dit is in mijn ogen de reden dat de EC over de huidige WBSO niet zou kunnen concluderen dat deze kwalificeert als staatssteun. Om te kunnen spreken van staatssteun moet er namelijk sprake zijn van een begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (1) die in welke vorm dan ook (2) met staatsmiddelen (3) worden bekostigd en waarmee het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (4). In mijn ogen vindt er een begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties plaats. Uitsluitend belastingplichtigen met een S&O-verklaring komen immers in aanmerking voor de WBSO. Deze begunstiging wordt met staatsmiddelen bekostigd in de vorm van een afdrachtvermindering in de loonbelasting. Aan de laatste voorwaarde wordt in mijn ogen echter niet voldaan. Juist omdat sinds 2006 belastingplichtigen ook hun S&O-activiteiten in andere EU-lidstaten kunnen meerekenen voor de WBSO vindt er geen ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten plaats. Hiermee is tevens voldaan aan de vrijheid van vestiging. Van de optie om buitenlandse S&O-uren te verrekenen wordt overigens vooral door grotere bedrijven (meer dan 50 werknemers) gebruikgemaakt.

¹³⁸ 'Staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling: een communautair kader', PB EG 1986, nr. C83/2.

¹³⁹ 'Staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling: een communautair kader', PB EG 1986, nr. C83/2, punt 1.4.

¹⁴⁰ J.P.M. Kooijmans, 'De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk in relatie met art. 92-94 EG-Verdrag: toegestane steun of niet?', *WFR* 1994/1519, § 4.1.

¹⁴¹ P.A.G.M. Huijsmans, 'De Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk: een fiscale stimulans om meer te investeren in R&D?', *WFR* 1997/382, § 4.1.

3.4 R&D-aftrek

3.4.1 Invoering van de RDA

Het maatschappelijk rendement van extra S&O-uitgaven ligt 50% tot 100% hoger dan het private rendement¹⁴². Belastingplichtigen nemen in hun beslissingen ten aanzien van S&O immers niet mee dat er sprake is van zogenaamde kennis-spillovers waar andere bedrijven van kunnen meeprofiten. De overheid zal het doen van S&O-activiteiten door belastingplichtigen dus moeten stimuleren, want belastingplichtigen houden alleen rekening met hun eigen te behalen rendement. Sinds 1 januari 2012 staat er in de wet een artikel opgenomen dat net als de innovatiebox en de WBSO-regeling als doel heeft innovatie te bevorderen: de R&D-aftrek (hierna: RDA). De RDA is opgenomen in art. 3.52a Wet IB 2001 en richt zich op kosten die direct verband houden met innovatie, uitgezonderd de loonkosten. Door plaatsing in de inkomstenbelasting is de RDA in beginsel voor een groot aantal belastingplichtigen toegankelijk, zowel belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting als belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting.

De RDA is een maatregel met een beoogde generieke uitwerking, die eraan moet bijdragen dat bedrijven ook in de toekomst hun innovatieve activiteiten in Nederland uit (blijven) voeren¹⁴³. Overigens past dit perfect binnen de verandering die in het regeerakkoord¹⁴⁴ van 2010 werd aangekondigd: de themagerichte innovatiesubsidies moeten plaatsmaken voor meer generiek beleid. Met de invoering van de RDA volgt het kabinet het (gevraagde) advies van topteams¹⁴⁵ en een notitie¹⁴⁶ van het CPB op om deze subsidiegelden aan te wenden voor een fiscale regeling gericht op de exploitatie- en investeringskosten (niet-loonkosten) van S&O-activiteiten. De RDA wordt namelijk gefinancierd uit het omzetten van specifieke subsidies, vooral gericht op innovatie¹⁴⁷. De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie geeft naar aanleiding van deze adviezen aan dat het kansrijke voorstellen zijn om de positie van Nederland in de wereld

¹⁴² 'Kansrijk kennisbeleid', CPB document 124.

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 3, p. 18, en *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 5, p. 3.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 417, nr. 14, p. 10.

¹⁴⁵ 'Aanbiedingsbrief van de plannen van aanpak van de topteams', 17 juni 2011.

¹⁴⁶ 'Reactie op Research en Development Aftrek', CPB notitie 17 juni 2011.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 003, nr. 6, p. 1.

te versterken¹⁴⁸. De invoering van art. 3.52a verliep onder tijdsdruk omdat opname in het Belastingplan 2012 gewenst was¹⁴⁹. Dit is te zien aan het resultaat. In de wettekst van de RDA ontbreekt namelijk een belangrijk deel van de inhoudelijke vormgeving van de regeling, zoals de grondslag en het percentage. Zoals terecht opgemerkt in de literatuur¹⁵⁰ en door de Raad van State¹⁵¹ komt dit de rechtszekerheid van de belastingplichtige niet ten goede. Een snelle invoering en de flexibiliteit die de RDA in de huidige vorm biedt, had echter de voorkeur¹⁵². De RDA krijgt vooral vorm in het Besluit van 21 december 2011, houdende regels voor de aanvullende aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (Besluit RDA)¹⁵³. Hierna ga ik dieper in op de werking van de RDA.

3.4.2. Werking van de RDA

Evenals de WBSO is de RDA gericht op de inputkant. Een verschil met de WBSO is dat de RDA op alle andere productiefactoren dan de loonkosten ziet. Kavelaars¹⁵⁴ geeft aan dat het aanbeveling verdient om aan te sluiten bij de productiefactor arbeid omdat de arbeidsmarkt eveneens een stevige impuls zou krijgen. Wel geeft hij aan dat een stimulering van de kapitaalmarkt ook een zinvolle optie is. Ik denk dat de RDA een mooie aanvulling is op de WBSO omdat hiermee in beginsel de totale inputkant wordt gestimuleerd. In hoeverre dit effectief is, zal moeten blijken uit de evaluatie. Hier kom ik later op terug.

Op grond van het eerste lid van artikel 3.52a van de Wet inkomstenbelasting 2001 komt aanvullend een bedrag in aftrek van de winst, wegens kosten of uitgaven die direct toerekenbaar zijn aan door de belastingplichtige verrichte S&O-activiteiten als bedoeld in de WVA. Hierbij zijn loonkosten expliciet uitgezonderd van de RDA, aangezien deze al onder de WBSO vallen. Aan de belastingplichtige wordt ten aanzien van deze kwalificerende kosten op aanvraag een RDA-beschikking afgegeven. Deze beschikking wordt evenals een S&O-verklaring afgegeven door Agentschap NL. Dit is overigens niet verwonderlijk, aangezien de RDA gekoppeld is aan de S&O-verklaring¹⁵⁵. De Nies¹⁵⁶

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 637, nr. 14.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 10, p. 34.

¹⁵⁰ IJ. de Nies, 'Hoofdlijnen van de Research & Development Aftrek', *WFR* 2012/692, § 2.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 6, p. 3.

¹⁵² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 15, p. 1.

¹⁵³ Besluit van 21 december 2011, Stb. 2011, 657. (Besluit RDA)

¹⁵⁴ P. Kavelaars, 'Fiscale kenniseconomie', *TFO* 2008/89, p. 9.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 4.

merkt op dat door deze koppeling impliciet de eis wordt gesteld dat de belastingplichtige ook een (S&O-)arbeidsinspanning verricht. In zijn ogen past dit niet bij het karakter van de RDA, welke het maken van kosten en uitgaven, en juist niet de loonkosten, tracht te stimuleren. In mijn ogen wegen genoemde bezwaarpunten niet op tegen het gemak van de koppeling (voor zowel belastingplichtigen als de overheid). Dat er een arbeidsinspanning van de belastingplichtige is vereist, is in mijn ogen überhaupt niet bezwaarlijk. In de praktijk zullen immers de meeste belastingplichtigen die gebruik willen maken van de RDA aan deze verplichting voldoen en zo niet dan is het op zijn minst een goede stimulans voor de arbeidsmarkt. In de beschikking staat onder andere de hoogte van het RDA-bedrag vermeld en de duur waarvoor de beschikking geldt. Overigens kan deze beschikking naast kosten ook op uitgaven van de belastingplichtige zien. Belangrijk hierin is dat de uitgaven al moeten zijn gedaan en dat het onderhavige bedrijfsmiddel in het betreffende jaar in gebruik wordt genomen¹⁵⁷. De ingebruikneming hoeft dus niet in dezelfde periode te geschieden als de periode waarop de RDA-beschikking ziet, zolang beide periodes maar in hetzelfde jaar vallen¹⁵⁸. Belangrijk is dat de kosten en uitgaven drukken op de belastingplichtige. Er zijn immers situaties denkbaar waarin de kosten of uitgaven op een ander drukken dan degene aan wie ten aanzien van deze kosten of uitgaven een beschikking is afgegeven. De beschikking kan achteraf gecorrigeerd worden als blijkt dat de hoogte van de kosten en uitgaven afwijkt ten opzichte van de oorspronkelijke RDA-beschikking. De kosten en uitgaven die kwalificeren vormen de RDA-grondslag. Een percentage hiervan vormt vervolgens de RDA. Dit percentage is in 2013 54% en is daarmee aanzienlijk hoger dan de 40% die voor 2012 gold. Dit valt deels te verklaren door het feit dat het budget voor de RDA toeneemt: van € 250 miljoen in 2012 naar structureel € 500 miljoen vanaf 2014¹⁵⁹. Overigens is de RDA evenals de WBSO een gebudgetteerde regeling, wat tot gevolg heeft dat op 1 januari van elk jaar het percentage voor de RDA kan worden aangepast teneinde een evenwicht te bereiken tussen de belastingderving ten gevolge van de winstverminderingen en het in de rijksbegroting opgenomen bedrag. Dit is in de wet opgenomen in art. 3.52a lid 4. De RDA komt aanvullend in aftrek van de winst, deze kan dus net als een reguliere kostenpost tot een verlies leiden. De RDA beïnvloedt de

¹⁵⁶ IJ. de Nies, 'Belangrijkste knelpunten van de Research en Development Aftrek', *WFR* 2012/1030, § 3.1.

¹⁵⁷ Art. 1 onderdeel e jo. Art. 8 lid 2 Besluit van 21 december 2011, *Stb.* 2011, 657. (Besluit RDA)

¹⁵⁸ IJ. de Nies, 'Hoofdpijnen van de Research & Development Aftrek', *WFR* 2012/692, § 5.4.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 6, p. 1.

belastbare winst, maar staat verder los van de (reguliere) fiscale winstbepaling. De enige functie van de RDA is die van een aanvullende aftrekpost op de fiscale winst¹⁶⁰.

3.4.3 Evaluatie van de RDA

3.4.3.1 Effectiviteit van de RDA

De RDA is recent ingevoerd en daarom is het nog te vroeg voor een uitgebreide evaluatie. Bij de invoering is aangegeven dat uiterlijk voor het einde van 2016 een evaluatie zal plaatsvinden waarbij bezien zal worden in welke mate de RDA een doeltreffende en doelmatige bijdrage levert aan een toename van de private uitgaven aan R&D¹⁶¹. Bij deze evaluatie zal aandacht worden besteed aan doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling, evenals de samenloop met de WBSO en de Innovatiebox¹⁶². Interessant hierin is de vraag of de RDA als faciliteit die gericht is op de inputkant een significant verschillend effect heeft in vergelijking met de innovatiebox, die gericht is op de outputkant. Daarnaast is het interessant om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de RDA ten opzichte van de WBSO, welke gericht is op de productiefactor arbeid. Bij de invoering is men mede afgegaan op het advies van het CPB, welke de RDA kansrijk acht in vergelijking met ander innovatiebeleid¹⁶³. Overigens is met de RDA getracht een optimale combinatie van eenvoud bij de uitvoering en lage administratieve lasten te creëren die nauw aansluit bij de uitvoeringspraktijk van de WBSO¹⁶⁴. Tevens is er tegemoet gekomen aan de wens van enkele ondernemers om ook materiaalkosten in de faciliteit mee te nemen¹⁶⁵.

3.4.3.2 Gebruikers van de RDA

Ten aanzien van het jaar 2012 zijn de cijfers over het gebruik van de RDA reeds bekend¹⁶⁶. Gezien het feit dat het slechts één jaar betreft, valt nog niets te zeggen over groei van de faciliteit. Het aantal bedrijven met een toegekende RDA-beschikking bedroeg in 2012 13.860. Van deze bedrijven behoort 98% tot het midden- en kleinbedrijf. Het aantal aanvragen voor de RDA bedroeg in 2012 21.700. Dit aantal is

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 6.*

¹⁶¹ *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 7.*

¹⁶² *Kamerstukken II 2011/12, 33003, nr. 10, § 3.2.6.*

¹⁶³ 'Reactie op Research en Development aftrek', CPB notitie 17 juni 2011.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 7.*

¹⁶⁵ E.I.M., 'Evaluatie WBSO 2006-2010', februari 2012, p. 99.

¹⁶⁶ Agentschap NL, 'Focus op speur en ontwikkelingswerk (het gebruik van de WBSO/RDA in 2012)', juli 2013. Bron: www.agentschapnl.nl.

hoger dan het aantal bedrijven, omdat het mogelijk is om meer aanvragen per jaar te doen. Met de RDA werd € 2 miljard aan S&O-uitgaven van bedrijven ondersteund. Hiervan werd € 814 miljoen vrijgesteld van de winstbelasting. Samen met de WBSO werd in 2012 € 5,9 miljard aan S&O-uitgaven ondersteund. Na bestudering van deze cijfers is de eerste indruk dat de invoering van de RDA een succes is. Het aantal aanvragen is met 21.700 in mijn ogen vrij fors voor een introductiejaar. De koppeling van de RDA aan de S&O-verklaring lijkt hiermee zijn vruchten af te werpen. De komende jaren moeten uitwijzen of de faciliteit meegaat in de groei van de WBSO, maar de voortekenen zijn positief.

3.4.3.3 Uitvoeringskosten en administratieve lasten

Door nauw aan te sluiten bij de WBSO is getracht met de RDA een eenvoudige regeling met weinig administratieve lasten te creëren. Zodoende wordt vermeden dat de belastingplichtige met dubbele administratieverplichtingen wordt geconfronteerd. De administratieplicht voor de RDA is geregeld in art. 9 en 10 van het Besluit RDA. De belastingplichtige moet aan kunnen tonen hoeveel kosten er gemaakt zijn en uitgaven er gedaan zijn en hoeveel uren er aan S&O-activiteiten zijn besteed. Dit dient per project te worden bijgehouden. Gezien de recente invoering van de RDA zijn er nog geen cijfers beschikbaar over de administratieve lasten van deze faciliteit. Over de hoogte van de administratieve lasten zijn bij invoering van art. 3.52a Wet IB 2001 wel schattingen gemaakt¹⁶⁷. Een gemiddeld WBSO-project kent administratieve lasten van zo'n € 1750. Een eerste inschatting voor de additionele administratieve lasten van een RDA-traject bedraagt tussen de € 250 en € 500. In deze schattingen wordt uitgegaan van 18.000 RDA-aanvragen in de structurele situatie, waarmee de totale ingeschatte administratieve lasten uitkomen op een bedrag tussen de € 4,5 mln. en € 9 mln. In het eindbeeld liggen de administratieve lasten naar schatting tussen de 0,9% en 1,8%. Ook ten aanzien van uitvoeringskosten voor de overheid zijn schattingen gemaakt. De uitvoeringskosten vallen, evenals de administratieve lasten voor belastingplichtigen, lager uit dan bij specifiek beleid¹⁶⁸. Een eerste inschatting van de uitvoeringskosten door het Agentschap NL bedraagt € 10 miljoen per jaar. De extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst worden geschat op structureel € 0,5 miljoen vanaf 2013 en in 2012

¹⁶⁷ *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 5.*

¹⁶⁸ Nota van toelichting bij het Besluit van 21 december 2011, Stb. 2011, 657 (Besluit RDA), § 1.

incidenteel € 0,8 miljoen in verband met de aanpassing van de ondersteunende systemen voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting¹⁶⁹. Deze kosten zijn, indien de schattingen kloppen, dus lager dan de kosten voor de WBSO. Hiermee lijkt het voor de RDA aansluiten bij de WBSO ook op het gebied van uitvoeringskosten zijn vruchten af te werpen.

3.4.4 RDA en EU-recht

De RDA is, in tegenstelling tot de Innovatiebox, niet bij de EC aangemeld. Gezien het generieke karakter van de faciliteit is de staatssecretaris van mening dat de RDA geen vorm van staatssteun is¹⁷⁰. Om te kunnen spreken van staatssteun moet er sprake zijn van een begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (1) die in welke vorm dan ook (2) met staatsmiddelen (3) worden bekostigd en waarmee het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (4).

Door de koppeling aan de S&O-verklaring is de uitkomst van deze toets naar verwachting vergelijkbaar aan die van de WBSO. Om in aanmerking te komen voor de RDA moeten belastingplichtigen in het bezit zijn van een S&O-verklaring. Daarmee is dus voldaan aan het selectiviteitsvereiste. De RDA wordt met staatsmiddelen bekostigd, aangezien de aftrek op korte termijn¹⁷¹ leidt tot minder belastingopbrengsten. Evenals als bij de WBSO kunnen belastingplichtigen sinds 2006 ook hun S&O-activiteiten in andere EU-lidstaten meerekenen voor de RDA. Hierdoor vindt er geen ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten plaats. Belastingplichtigen worden immers niet gedwongen om de S&O-activiteiten in Nederland te verrichten. De RDA is in overeenstemming met EU-recht, de RDA is dan ook terecht niet aangemeld bij de EC.

3.5 Conclusie

De ambities van Nederland op het gebied van innovatie zijn duidelijk, zo wil Nederland onder andere in 2020 tot de top-5 kenniseconomieën ter wereld behoren. Om deze ambitie waar te maken zal er iets moeten veranderen. Nu is Nederland immers nog slechts aan te merken als een middenmoter in Europa, als gekeken wordt naar S&O-activiteiten. Internationaal is Nederland een *innovation follower*. Om de innovatie in

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5, p. 5.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Wellicht dat de belastingopbrengsten op lange termijn juist zullen stijgen indien de RDA effectief is. Het gaat te ver om dit in deze scriptie te onderzoeken.

Nederland te bevorderen is een aantal faciliteiten in de belastingwetgeving opgenomen die als doel hebben innovatie te bevorderen. In dit hoofdstuk stonden de innovatiebox, de WBSO-regeling en de RDA centraal. Centraal in het onderzoek is de vraag of deze faciliteiten het gewenste effect bereiken en tegen welke prijs dit al dan niet gebeurt. Gezien de verschillende introductiejaren van de faciliteiten is niet voor elke faciliteit een even goede beoordeling te geven over de werking van de regeling. Er is echter op basis van de beschikbare gegevens wel een uitspraak te doen over de werking van elk van de faciliteiten. De innovatiebox bevindt zich duidelijk nog in de groeifase. Het aantal gebruikers neemt nog steeds elk jaar fors toe. Dit geldt eveneens voor de belastinggrondslag en de budgettaire kosten. Ten aanzien van de veel eerder ingevoerde WBSO zijn wel al duidelijk conclusies te trekken. Het aantal gebruikers neemt vanaf 2009 fors toe. Dit doet het vermoeden rijzen dat de crisismaatregelen van het kabinet effect hebben gehad. De gebruikers van de WBSO behoren vrijwel allemaal tot het midden- en kleinbedrijf. Het effect van de WBSO op S&O-uitgaven is positief, dit geldt eveneens voor het effect van S&O-uitgaven op innovatie en het effect van S&O-uitgaven op de productiviteit per werknemer. Met relatief lage uitvoeringskosten en administratieve lasten is de WBSO een efficiënte regeling. De onlangs geïntroduceerde RDA is tot op zekere hoogte gekoppeld aan de WBSO en dit heeft effect op het aantal gebruikers. Het aantal gebruikers van de RDA is voor een introductiejaar fors te noemen. Overigens behoren, net als bij de WBSO, vrijwel alle gebruikers tot het midden- en kleinbedrijf. Het is ruim een jaar na invoering van de faciliteit nog te vroeg om conclusies te trekken over de mate waarin de faciliteit het gedrag van belastingplichtigen beïnvloedt. Mijn verwachting is overigens dat de RDA dankzij de koppeling aan de WBSO mee zal liften op het succes van de WBSO, met de bijbehorende relatief lage uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Kortom, op basis van dit hoofdstuk kan de eerste voorzichtige conclusie worden getrokken dat elk van de drie faciliteiten in meer of mindere mate een succes te noemen is. De positie van Nederland als innovatieland is weliswaar nog niet op het gewenste niveau, belastingplichtigen worden echter wel degelijk gestimuleerd om S&O-activiteiten te verrichten. In het kader van dit onderzoek is het van belang om te bestuderen wat deze faciliteiten gemeen hebben en waarin ze verschillen. Voor alle drie de faciliteiten geldt dat ze goed gedrag (in dit geval innovatie) belonen middels een

belastingvoordeel. De vorm van dit belastingvoordeel is bij elk van de drie faciliteiten verschillend. De innovatiebox kent een verlaagd VpB-tarief, de WBSO heeft de vorm van een subsidie en de RDA is aan te merken als aftrekpost die de belastbare winst beïnvloedt. Eveneens een overeenkomst is dat om in aanmerking te komen voor elk van de faciliteiten een S&O-verklaring is vereist. De koppeling van de RDA-beschikking aan de S&O-verklaring is zowel voor belastingplichtigen als de belastingdienst een uiterst praktische keuze. Tevens is het feit dat Agentschap NL als enige instantie verantwoordelijk is voor afgifte van de S&O-verklaringen een slimme keuze. De extra uitvoeringskosten voor de RDA ten opzichte van de WBSO zijn hierdoor beperkt. Daarnaast is het voor belastingplichtigen duidelijk tot wie zij zich moeten wenden als zij voor een S&O-verklaring (en hiermee voor één of meerdere faciliteiten) in aanmerking willen komen. Een belangrijk onderscheid tussen de innovatiebox enerzijds en de WBSO en de RDA anderzijds is dat de innovatiebox zich richt op de outputkant en de WBSO en de RDA zich richten op de inputkant. De WBSO is gekoppeld aan de productiefactor arbeid en de RDA is gekoppeld aan de overige productiefactoren. Eveneens een onderscheid tussen de innovatiebox enerzijds en de WBSO en de RDA anderzijds is het gebudgetteerde karakter van de laatste twee. Dit geeft de regering de mogelijkheid om per 1 januari van elk jaar in te spelen op een verandering van de balans tussen enerzijds het budget voor de faciliteit en anderzijds de belastingderving als gevolg van de faciliteit. Wellicht dat dit in de huidige crisistijd voor de overheid belangrijker is dan ooit.

4. Accijnzen

4.1 Inleiding

In een scriptie over fiscaal instrumentalisme mag een hoofdstuk over accijnzen mijns inziens niet ontbreken. Accijnzen maken al sinds lange tijd deel uit van het Nederlandse belastingstelsel. Ze vormen een vrij stabiele inkomstenbron voor de overheid. Van belang is de vraag in hoeverre de instrumentele doelen worden behaald. Het instrumentele doel van belastingheffing in het algemeen is in de loop van de vorige eeuw steeds belangrijker geworden. Vooral de kabinetten-Kok dichtten een belangrijke rol toe aan belastingen in het behalen van beleidsdoelen¹⁷². Naar de mening van de Staatssecretaris is Nederland doorgeschoten in fiscaal instrumentalisme¹⁷³. Accijnzen dienen naast het genereren van belastingopbrengsten een tweede doel, namelijk het afremmen van het verbruik van accijnsgoederen. Juist vanwege de belangrijker geworden instrumentele doelen van belastingheffing zijn de accijnzen naast het genereren van belastingopbrengsten ook belangrijk geworden om hun sturende werking. Dit instrumentele doel kan echter conflicteren met het budgettaire doel en andersom. Indien de accijns effectief is in het behalen van de instrumentele doelen, zal de accijnsopbrengst doorgaans afnemen. Het is in mijn ogen dus nog maar de vraag in hoeverre de overheid daadwerkelijk streeft naar een vanuit instrumenteel oogpunt effectieve accijnsheffing. In dit hoofdstuk staat vooral het instrumentele doel van accijnsheffing centraal. Allereerst ga ik in op de geschiedenis van accijnsheffing. Vervolgens onderzoek ik wat onder accijnzen moet worden verstaan. Overigens is, zoals zal blijken, het accijnsbegrip aan verandering onderhevig. Ik belicht tevens de micro- en macro-economische werking van accijnsheffing toe. Waarom verandert gedrag of waarom verandert gedrag juist niet?

In Nederland kennen we drie grote accijnsgroepen. Dit zijn in willekeurige volgorde de accijnzen op tabak, de accijnzen op minerale oliën en de accijnzen op alcoholische dranken. Ik richt het onderzoek op één accijnsgroep ten aanzien van gezondheid (accijnzen op alcoholische dranken) en op één accijnsgroep met milieudoelstellingen (accijnzen op minerale oliën). Dit onderzoek belicht vooral de effectiviteit van de

¹⁷² R.E.C.M. Niessen, 'Instrumentalisme en belastingrecht', *WFR* 1997/653, § 1.

¹⁷³ F. Heitling, 'Nederland is doorgeschoten in fiscaal instrumentalisme', *Accountancynews* 2011/9.

accijnzen, maar ik sta ook stil bij gegeneerde belastingopbrengsten en de verhouding van het Nederlandse accijnzenstelsel tot het EU-recht.

4.2 Accijnzen toen en nu

4.2.1 Algemene geschiedenis van accijnzen

Accijnzen worden al eeuwenlang en overal ter wereld geheven. Bekend is dat in wat nu Nederland is reeds in de vroege middeleeuwen accijnzen werden geheven over de verkoop van vooral bier en wijn. De accijnzen zijn in Nederland echter begonnen als stedelijke heffingen. Deze werden geheven om de stad te onderhouden¹⁷⁴. Teneinde een grote belastingopbrengst te genereren, werden vooral goederen belast die veel verbruikt werden door de bevolking. Naast stedelijke heffingen ontstonden later ook provinciale heffingen. Deze heffingen waren vooral nodig om de vele oorlogen die werden gevoerd te financieren¹⁷⁵. Dit betroffen incidentele heffingen die de vorm hadden van provinciale accijnzen. De weg naar landelijke accijnzen werd opengelegd door de oprichting van de Bataafse Republiek. Bij de oprichting in 1798 werd bepaald dat het Bataafse volk één staat vormde in plaats van een geheel van allerlei zelfstandige gewesten. In 1806 werd de Bataafse Republiek onder druk van Napoleon Bonaparte omgevormd tot het Koninkrijk der Nederlanden, met Lodewijk Napoleon als koning. Gogel werd aangesteld als Minister van Financiën. In 1805 presenteerde Gogel het ontwerp van het algemeen belastingstelsel. Dit zorgde er voor dat voor het eerst op centraal niveau belastingen werden geheven¹⁷⁶. Het stelsel kende twee groepen rijksbelastingen, die werden onderscheiden in 'beschreven' en 'onbeschreven' middelen¹⁷⁷. Onder de onbeschreven middelen vielen onder andere de imposten (accijnzen). Gogel heeft ervoor gekozen de, in zijn ogen, eerste levensbehoeften vrij te stellen van belastingheffing. De keuze door Gogel van wat onder deze eerste levensbehoeften viel, werd later overigens bekritiseerd¹⁷⁸. In 1812 werd het Franse belastingstelsel, als gevolg van de inlijving bij het Franse keizerrijk, in het huidige Nederland ingevoerd¹⁷⁹. Onderdeel hiervan waren ook een zuivere verbruiksbelasting

¹⁷⁴ G.D.L.M. Gilissen, 'Het begrip accijnzen', *WFR* 1977/697, § 1.1.

¹⁷⁵ F. N. Sickenga, *Bijdrage tot de Geschiedenis der Belastingen in Nederland*, Leiden: P. Engels 1864, p. 62.

¹⁷⁶ W.M.G. Visser, *Accijnzen*, Kluwer: Deventer 2008, p. 12.

¹⁷⁷ G.D.L.M. Gilissen, 'Het begrip accijnzen', *WFR* 1977/697, § 3.

¹⁷⁸ H. J. Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, Deventer: Kluwer 1967, p. 241.

¹⁷⁹ G.D.L.M. Gilissen, 'Het begrip accijnzen', *WFR* 1977/697, § 3.

op onder andere bier, wijn en tabak¹⁸⁰. Lang heeft het Franse belastingstelsel overigens niet gegolden, want in 1813 leed Napoleon een belangrijke nederlaag¹⁸¹ en hiermee kwam een einde aan het Franse regime. Ten aanzien van de heffing van, tot dan toe nog, imposten heeft Nederland overigens geleerd van het Franse belastingstelsel. Voortaan werden deze rechtstreeks van de fabrikant geheven, met de bedoeling dat deze de op hem gelegde last op de consument zou afwentelen. Achterliggende reden was dat op deze wijze controle makkelijker uit te voeren was¹⁸². In 1821 werd de Wet houdende grondslagen van het stelsel van 's-Rijks belastingen, ook wel de Stelselwet van 1821 genoemd, ingevoerd. In de Stelselwet van 1821 werd de benaming 'accijnzen' definitief ingevoerd. De Stelselwet van 1821 bleef nog lang gelden als grondslag voor het Nederlandse belastingstelsel. Ook de goederen ter zake waarvan de verbruiksbelastingen werden geheven veranderden lange tijd betrekkelijk weinig, zo concludeert De Vries¹⁸³ in 1954. Pas met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 ontstaat de wens om de wetgeving omtrent accijnzen te herzien. De Stelselwet van 1821 is bijzonder genoeg overigens nooit ingetrokken¹⁸⁴.

4.2.2 De geschiedenis van de accijnzen op alcoholische dranken

Van der Poel¹⁸⁵ noemt de heffing van belasting over het verbruik van dranken, speciaal bier en wijn, het 'oerbegrip' van de accijnsheffing. Deze benaming is niet verwonderlijk als wordt bedacht dat accijnzen met betrekking tot de bier- en wijnconsumptie al sinds de dertiende eeuw worden geheven¹⁸⁶. Bier en wijn vormen dus al eeuwenlang een inkomstenbron van de staat. Later is de overheid onder de naam alcoholaccijns ook accijns gaan heffen over het verbruik van gedistilleerde dranken. In de literatuur¹⁸⁷ ontstond de vraag op welke grond deze accijns werd geheven. Het draagkrachtbeginsel lijkt hier geen rol te spelen. De Langen¹⁸⁸ geeft aan dat het niet houdbaar is om gedistilleerde drank te belasten op basis van genot, vanwege een eventuele psychische

¹⁸⁰ Anno 2013 zijn dit nog steeds belangrijke accijnsgoederen.

¹⁸¹ De Slag bij Leipzig of de 'Volkerenslag'.

¹⁸² G.D.L.M. Gilissen, 'Het begrip accijnzen', *WFR* 1977/697, § 3.

¹⁸³ T.P. de Vries, 'De Nederlandse accijnswetgeving sinds 1813', *WFR* 1954/185.

¹⁸⁴ T. Pfeil, *Op gelijke voet: de geschiedenis van de Belastingdienst*, Deventer: Kluwer 2009, p. 97.

¹⁸⁵ J. van der Poel, *Over accijnzen*, Haarlem: De Erven F. Bohn 1927, p. 531-532.

¹⁸⁶ G.D.L.M. Gilissen, 'Het begrip accijnzen', *WFR* 1977/697, § 1.

¹⁸⁷ Zie bijvoorbeeld: J. van der Poel, *In-, uit- en doorvoer en accijnzen in het algemeen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1928, p. 4-9.

¹⁸⁸ W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1954, p. 325.

draagkracht als gevolg van het verbruik van gedistilleerde drank. Wel benoemt hij de remmende werking op het verbruik van gedistilleerde drank¹⁸⁹. Reugebrink¹⁹⁰ noemt de profijtgedachte en het afremmen van verbruik uiteindelijk als de rechtsgronden voor de alcoholaccijns en accijnzen in het algemeen.

4.2.3 De geschiedenis van de accijnzen op minerale oliën

Vergeleken met de accijnzen op alcoholische dranken zijn de accijnzen op minerale oliën betrekkelijk nieuw. Vanaf 1931 kent Nederland de benzineaccijns. Deze accijns werd aanvankelijk ingevoerd als tijdelijke crisisheffing in verband met de economisch onstuimige tijden in de jaren dertig van de twintigste eeuw en de daaruit voortvloeiende financiële problemen van de overheid¹⁹¹. Onder andere vanwege de gewenning aan de tijdelijke last en vanwege de economische groei werd besloten de benzineaccijns blijvend te handhaven¹⁹². Vanaf 1963 kennen we in Nederland de accijns op minerale oliën, onder welke naam ook accijns op benzine wordt geheven. Door het aflopen van de Marshallhulp van de Verenigde Staten kende Nederland namelijk hogere uitgaven als gevolg van nieuwe defensielasten, die gedekt dienden te worden¹⁹³. Om deze lasten te verspreiden zouden aanvankelijk de accijnzen op alcohol worden verhoogd¹⁹⁴, maar er werd gekozen voor een brede accijnsheffing op brandstoffen in te voeren. Belangrijkste reden is dat brandstoffen, andere dan benzine, tot dusver waren ontzien van belastingheffing¹⁹⁵. Lange tijd bleef accijnsheffing van petroleumgas (LPG) achterwege, onder andere omdat LPG tot 1989 werd beschouwd als een schonere brandstof dan benzine¹⁹⁶. In deze laatste reden schemert al iets door van de instrumentele functie van de accijnzen op minerale oliën. Met de komst van ongelode benzine telden de belastende factoren van LPG voortaan even zwaar mee als bij benzine¹⁹⁷. Ook in deze eeuw zet de overheid de accijnzen op minerale oliën mede in vanwege milieudoelinden. Zo wordt vanaf 1 juli 2005 het verbruik van zwavelvrije diesel dankzij een tariefdifferentiatie in

¹⁸⁹ W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1954, p. 357.

¹⁹⁰ J. Reugebrink, *Over accijnzen, Smeetsbundel*, Deventer: Kluwer 1967, p. 286.

¹⁹¹ *Kamerstukken II 1931/32*, 135, nr. 1 en nr. 2 en *Kamerstukken II 1931-1932*, 135, nr. 3, p. 3.

¹⁹² *Kamerstukken II 1967/68*, 9315, nr. 3 en *Kamerstukken II 1967-1968*, 9315, nr. 4, p. 2.

¹⁹³ *Kamerstukken II 1961/62*, 6500, nr. 4, p. 8.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 1961/62*, 6501, nr. 11, p. 4.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II 1961/62*, 6500, nr. 4, p. 8.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II 1981/82*, 16 960, nr. 4 en *Kamerstukken II 1988-1989*, 21 223, nr. 6, p. 6.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II 1988/89*, 21 137, nr. 2, p. 199.

de accijns gestimuleerd¹⁹⁸. Vanaf 1 januari 2006 worden leveranciers van brandstoffen fiscaal gecompenseerd wanneer zij biobrandstoffen mengen door benzine en diesel¹⁹⁹.

4.2.4 De huidige rol van accijnzen

De accijnzen vormen in deze tijd een onmisbaar onderdeel van de rijksbegroting, met een geraamde belastingopbrengst van ruim € 11 miljard in 2013 en in 2014²⁰⁰. In de huidige tijd hebben accijnzen naast een budgettaire functie echter nog een belangrijke functie; het sturen van gedrag. Het feit dat met accijnzen het sturen van de samenleving kan worden gecombineerd met (en wellicht kan worden verdedigd door) het genereren van belastingopbrengsten, maakt accijnzen een aantrekkelijk instrument voor de overheid maar tegelijkertijd ook een moeizaam instrument omdat de budgettaire en de instrumentele functie elkaar 'beconcurreren' wat betreft te bereiken effecten. In dit hoofdstuk staat vooral de instrumentele functie centraal. Bereikt de overheid, naast het genereren van belastinginkomsten, daadwerkelijk de doelen die beoogd worden met de accijnzen? En zo ja, gebeurt dit dan op een efficiënte manier? In dit hoofdstuk ga ik op zoek naar antwoorden op deze vragen.

4.3 De werking van accijnzen

4.3.1 Het begrip accijnzen

Alvorens dieper in te gaan op de accijnzen in Nederland is allereerst van belang om helder voor ogen te hebben wat accijnzen zijn. In de Wet op de Accijns is geen definitie van dit begrip opgenomen. Ook wanneer wordt gezocht binnen het EU-recht is geen definitie te vinden²⁰¹. In de literatuur is door menigeen getracht tot een definitie te komen. Over een juiste definiëring van dit begrip verschillen echter de meningen.

Daarnaast verandert het begrip door de jaren heen.

In 1927 definieert Van der Poel accijnzen als: *“verbruiksbelastingen op hier te lande vervaardigde althans voor die consumptie geschikt gemaakte of gegroeide artikelen, voor direct persoonlijk gebruik door de mens hier te lande, allereerst rustende op voedingsstoffen en wel speciaal op die, welke geregeld worden gebruikt. In engere zin betreffen zij alleen artikelen voor inwendig gebruik als voedings- of genotsmiddel, ruimer*

¹⁹⁸ Artikel 27 lid 1 onderdeel b WA en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 770, nr. 1, p. 3.

¹⁹⁹ Zie onder andere: *Kamerstukken II* 2003/04, 29 540, nr. 26, p. 116-117.

²⁰⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

²⁰¹ Conclusie A-G Fennely van 12 november 1998, HvJ EG 10 juni 1999, nr. C-346/97, *BNB* 2000/51.

ook artikelen voor direct, persoonlijk, uitwendig gebruik, brand-, verlichtings- en reinigingsmiddelen. Zij worden in den regel geheven van fabrikant of handelaar, die de goederen in consumptie brengt, met het doel den bij de heffing nog onbekenden binnenlandschen consument te belasten; de aequivalente heffing bij den invoer wordt met hetzelfde doel door den importeur 'betaald'”²⁰².

Een kenmerk van accijnzen is dat ze worden geheven over het verbruik van goederen of diensten. Het beschouwen van accijnzen als verbruiksbelastingen is algemeen aanvaard²⁰³. Wat onder verbruik moet worden verstaan, is niet in de wet opgenomen. Visser geeft aan dat het bij verbruik moet gaan om eenmalig gebruik van een voorwerp op een manier dat het verdwijnt, vermindert of snel wordt vernietigd²⁰⁴. Deze omschrijving klopt als gekeken wordt naar de accijnsgoederen. Door het rijden met een benzineauto neemt de benzine in de benzinetank af. Overigens geldt dit ook voor de wereldwijd voorradige voorraad fossiele brandstoffen. Helaas neemt er ook iets toe: de milieuvervuiling.

Accijnzen kunnen tevens drukken op de producent²⁰⁵. Als voorbeeld valt te denken aan de accijnzen op brandstoffen als hout en turf, zoals Nederland die lang heeft gekend. Ondanks vrijstellingen voor productiedoeleinden, drukte deze accijns wel degelijk op de producent. De definitie van Van der Poel is gedateerd ten aanzien van de zinsnede ‘hier te lande vervaardigde’. Reeds sinds de Benelux-accijnsunificatie wordt over de import van accijnsgoederen immers ook accijns geheven²⁰⁶. Daarnaast spreekt Van der Poel uitsluitend over artikelen. Dit is een onvolledige omschrijving aangezien diensten ook kunnen worden belast met accijns. Wat Nederland betreft, is de assurantiebelasting hier het voorbeeld van. Voormalig staatssecretaris Van den Berge kan zich evenmin vinden in de definitie van Van der Poel. *“Hoewel accijnzen in de literatuur wel zijn omschreven als verbruiksbelastingen op hier te lande vervaardigde dan wel voor consumptie geschikt gemaakte of gegroeide artikelen, bestemd voor direct persoonlijk gebruik door de inwoners, ziet de ondergetekende geen reden om de naam accijns uitsluitend te reserveren*

²⁰² J. van der Poel, *Over accijnzen*, Haarlem: De Erven F. Bohn 1927.

²⁰³ *Kamerstukken II 1962/63*, 6735, nr. 5, p. 2.

²⁰⁴ W.M.G. Visser, *Accijnzen*, Kluwer: Deventer 2008, p. 53.

²⁰⁵ De Accijnsrichtlijn gaat uit van zowel productief als consumptief verbruik (art. 1).

²⁰⁶ *Kamerstukken II 1949/50*, 1703, nr. 3 p. 16.

voor belastingen die onder deze omschrijving zijn te rangschikken”²⁰⁷. De definitie die Van der Poel geeft is dan ook gedateerd en onvolledig en daarmee onbruikbaar in het kader van dit onderzoek.

Visser heeft het begrip accijns zodanig geformuleerd dat het in mijn ogen beter aansluit bij de huidige realiteit. Hij omschrijft accijns als volgt. *“Een accijns is (1) een bijzondere kostprijsverhogende verbruiksbelastingen, die (2) eenmalig in de productieketen (3) zonder onderscheid naar herkomst en (4) als verborgen bestanddeel van de kostprijs vrijwel ongemerkt wordt geheven door de overheid als zodanig, (5) ter zake van bestedingen tot binnenlands verbruik van (6) specifiek aangewezen goederen of diensten, waarvan (7) de lasten via de kostprijs bij voorkeur geheel worden afgewenteld op de uiteindelijke gebruiker, waarvan (8) de opbrengsten substantieel zijn en (9) naar de algemene middelen vloeien, en waarvan (10) bij een voldoende substantieel tarief een gedragsbeïnvloedend en corrigerend effect kan uitgaan”*²⁰⁸. In tegenstelling tot de omschrijving van Van der Poel geeft Visser aan dat de plaats van herkomst van het goed niet bepalend is voor de heffing van accijns. De heffing van accijnzen wordt gerelateerd aan de plaats van consumptie. Tevens bevat deze definitie een rechtvaardigingsgrond voor het bestaan van accijnzen. In de punten 8 tot en met 10 worden de voornaamste functies van accijnzen weergegeven: het genereren van belastingopbrengsten en het beïnvloeden van gedrag. Uit deze omschrijving is in mijn ogen te concluderen dat Visser het budgettaire doel van accijnzen als belangrijker beschouwt dan het instrumentele doel. Hij spreekt namelijk van substantiële opbrengsten en hij geeft aan dat bij een voldoende substantieel tarief een gedragsbeïnvloeding en corrigerend effect *kan* plaatsvinden. Dit laatste is volgens hem dus niet essentieel om van accijnzen te kunnen spreken. Voormalig Staatssecretaris van Financiën Wijn verwoordde dit treffend toen hij zei: *“Accijnzen zijn er om geld op te halen; ik wil nu niet uitglijden door het noemen van andere doeleinden”*²⁰⁹. Overigens ben ik van mening dat accijnzen vooral een instrumenteel doel behoren te hebben. Voor het genereren van belastingopbrengsten is de Belasting over de Toegevoegde Waarde (hierna: BTW) een geschikter middel. Ten eerste is de BTW een neutraal middel om belasting te innen (het aantal schakels in de keten maakt bijvoorbeeld niet uit) en daarnaast is de BTW relatief weinig fraudegevoelig

²⁰⁷ Kamerstukken II 1963/64, 7185, nr. 5, p. 1.

²⁰⁸ W.M.G. Visser, *Accijnzen*, Kluwer: Deventer 2008, p. 24.

²⁰⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 035 en 29 210, nr. 93, p. 79.

doordat elke schakel in de keten belasting over de toegevoegde waarde moet inhouden. Frauderen tegenover een handelspartner is doorgaans immers minder aantrekkelijk dan frauderen tegenover de overheid. De belangrijkste oorzaken van fraude zijn overigens bureaucratie bij de overheid en een gebrek aan empathie ten opzichte van de overheid²¹⁰. De huidige opzet van de BTW in Nederland komt overigens ook deels voort uit instrumentele motieven, wat de tariefdifferentiatie verklaart. Overigens ben ik met Wijnvliet van mening dat de BTW geen goed middel is om instrumentele doeleinden na te streven aangezien de BTW, in tegenstelling tot accijnzen, het karakter heeft van een algemene bestedingsbelasting wat ervoor zorgt dat slechts beperkt aangesloten kan worden bij bepaalde producten of doelgroepen²¹¹. Met behulp van accijns kan beter aansluiting worden gezocht bij bepaalde producten of doelgroepen, wat mij op het standpunt stelt dat de accijns zich primair zou moeten richten op sturing van gedrag.

4.3.2 De effecten van accijnzen

4.3.2.1 De micro-economische gevolgen van accijnzen

Door mensen in de portemonnee te raken hoopt de overheid ongewenst gedrag te ontmoedigen en gewenst gedrag aan te moedigen. De mate waarin dit lukt, is van verschillende factoren afhankelijk. Zo speelt bijvoorbeeld de mate van verslaafdheid een belangrijke rol en is de prijselasticiteit van het goed van belang. Dit laatste geeft de relatieve verandering van de vraag weer als gevolg van een relatieve prijsverandering van dat goed. De mate van deze verandering is onder andere afhankelijk van de prijsgevoeligheid van een individu. In tegenstelling tot wat lang werd gedacht²¹² lijkt geslacht geen rol te spelen in de mate van prijsgevoeligheid²¹³, in ieder geval ten aanzien van sigaretten. Overigens kan men ook besluiten om als gevolg van hogere accijnzen in het woonland uit te wijken naar een buurland om daar accijnsgoederen aan te schaffen. Dit leidt weliswaar tot een verminderde vraag naar het accijnsgoed in het woonland, maar het uiteindelijke verbruik wordt er niet per se mee afgeremd. Hier kom ik in de macro-economische analyse op terug.

²¹⁰ A.F.M. Brenninkmeijer, 'Belastingdienst in evenwicht met de burger', *WFR* 2013/578, § 2.

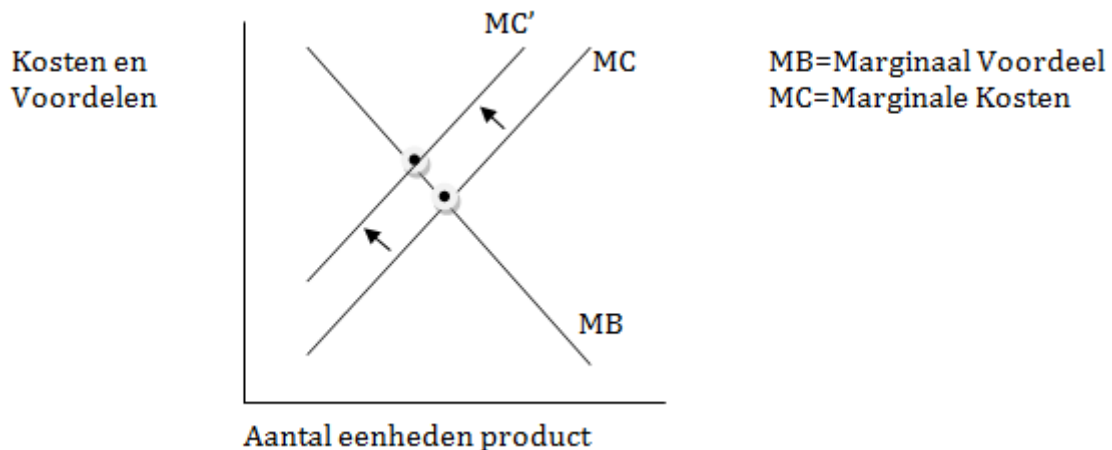
²¹¹ L.W.D. Wijnvliet, 'A house divided. Over de wenselijkheid van gedifferentieerde btw-tarieven', *WFR* 2012/669, § 5.3.

²¹² Op basis van studies tot het jaar 2001 concluderen Gallet en List dat mannen gemiddeld een prijsgevoeligheid hebben van -0,50 en vrouwen -0,34. C. Gallet C en J. List, 'Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities', *Health Economics* 2003/10, p. 821 t/m p. 835.

²¹³ International Agency for Research on Cancer, *Effectiveness of tax and price policies for tobacco control*, IARC: Lyon 2011, p. 176.

Als gevolg van een accijns nemen de marginale kosten van een actie toe. Door het heffen van accijns over de verkoop van sigaretten nemen de kosten van een extra pakje sigaretten toe, zowel absoluut als relatief. Als gevolg hiervan neemt het aantal eenheden dat een rationeel handelend individu koopt af. Dit is te zien in figuur 3.

Figuur 3: Effecten van accijnzen op het gedrag.



Het betreffende individu kiest er voor om minder te consumeren als gevolg van de stijgende marginale kosten. Interessant voor de overheid is vooral in welke mate dit zich voordoet in de gehele economie. Als meer mensen zich immers op deze manier gedragen, heeft de accijns een aanzienlijk effect. Daarom sta ik in de volgende paragraaf stil bij de macro-economische gevolgen van accijnsheffing.

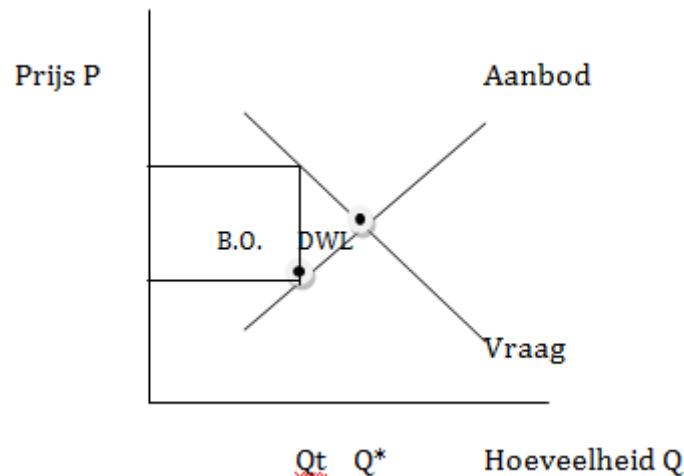
4.3.2.2 De macro-economische gevolgen van accijnzen

Accijnzen brengen externaliteiten van de consumptie van een goed tot uiting in de prijs van dat goed²¹⁴. Dit is nodig omdat mensen bij hun keuzes niet altijd rekening houden met de gevolgen van hun consumptie voor anderen. Er dient door de overheid goed te worden nagedacht over de invoering van accijnzen. Op micro-economisch niveau zijn de gevolgen van accijnzen nog beperkt, maar op macro-economisch niveau kan dit grote gevolgen hebben voor de economische en maatschappelijke toestand in een land.

Accijnzen hebben als gevolg dat burgers een keuze maken die zij niet hadden gemaakt indien er geen accijns werd geheven. Dit leidt tot een welvaartverlies dat Deadweight Loss wordt genoemd. Dit is weergegeven in figuur 4.

²¹⁴ S. Cnossen, *Theory and practice of excise taxation*, New York: Oxford University Press 2005, §1.4.

Figuur 4: Deadweight Loss.



Door accijnsheffing daalt normaliter de vraag naar een product. In de grafiek daalt de vraag van Q^* naar Q_t . Hierdoor ontstaat een nieuw evenwicht op de markt. Met deze accijns worden weliswaar belastingopbrengsten (B.O.) gegenereerd, maar de driehoek DWL geeft aan dat er ook een welvaartsverlies ontstaat. Dit ontstaat doordat individuen als gevolg van accijnsheffing een keuze maken die voor hen niet optimaal is. De vraag die de overheid zichzelf in mijn ogen zou moeten stellen, is of de belastingopbrengsten opwegen tegen deze negatieve gevolgen. Er kunnen meer gevolgen optreden die niet zijn beoogd. Voor de overheid is het zaak om het tarief en de grondslag dusdanig te kiezen dat er een gedragseffect optreedt, maar dat dit niet ten koste gaat van de grondslag. Een te hoog tarief kan immers leiden tot het verdwijnen van de grondslag. Tevens kan dit leiden tot maatschappelijke of bestuurlijke weerstand²¹⁵. Een voorbeeld is de internetsite accijnslek.nl, een site die is opgezet door tabakverkopers met als doel om uiteindelijk de verhoging van de tabaksaccijns te voorkomen.

Een ander effect dat door hoge tarieven op kan treden, is wat in de volksmond 'accijnstoerisme' wordt genoemd. Als gevolg van verschillen in accijnstarieven tussen landen kunnen burgers ertoe bewogen worden de betreffende accijnsgoederen in een buurland te kopen. Dit effect is bijvoorbeeld zichtbaar bij de accijnzen op minerale oliën²¹⁶. Een te hoog tarief kan dus leiden tot ongewenst gedrag. Een te laag tarief kan er daarentegen voor zorgen dat er geen of slechts een minimaal effect op het gedrag van

²¹⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 25 887, nr. 2, p. 8 en 26.

²¹⁶ 'Accijnzen jagen tankende Nederlanders de grens over', bericht op z24.nl van 25 september 2013. Geraadpleegd op 4 november 2013.

burgers wordt uitgeoefend. Tevens is de belastingopbrengst dan beperkt. Daarnaast kan dit dus leiden tot accijnstoerisme richting Nederland, indien de accijnstarieven dalen onder het niveau van de ons omringende landen. Dit doet de belastingopbrengst toenemen. Het is echter de vraag in hoeverre deze toename de afname in de 'binnenlandse verkopen' door een lager belastingtarief compenseert. Overigens worden gedragseffecten niet meegenomen in het ramen van belastingmaatregelen. Deze effecten worden wel meegenomen in de algemene macro-economische doorwerking²¹⁷. Als gevolg van accijnsheffing neemt de waarde van de accijnsgoederen af en neemt de kans op diefstal of fraude toe²¹⁸. De handel in sigaretten is hier wellicht het beste voorbeeld van²¹⁹. Tevens dient de overheid rekening te houden met de gevolgen van accijnzen voor de producenten van accijnsgoederen. Een recent voorbeeld is de accijnsverhoging op bier, die bierproducenten ertoe heeft bewogen een campagne te starten om dit terug te draaien²²⁰. Kortom, de overheid dient met veel factoren rekening te houden in het beleid ten aanzien van accijnzen. Dit wordt nog eens versterkt door de spanning die er tussen het budgettaire belang en de instrumentele doelen kan bestaan. Dit komt verder aan bod in de paragrafen waarin ik de accijnzen individueel bestudeer.

4.4 Accijnsheffing in Nederland

Over de verkoop van verscheidene goederen wordt in Nederland accijns geheven. De wettelijke grondslag hiervoor ligt in de Wet op de Accijns (hierna: WA). Artikel 1 WA bevat een opsomming van de accijnsgoederen in Nederland: bier, wijn, tussenproducten, overige alcoholhoudende producten, minerale oliën en tabaksproducten. Indien deze opsomming bestudeerd wordt, lijkt het Nederlandse accijnzenstelsel eenvoudig. Er zijn echter verschillende tariefdifferentiaties aangebracht. Zo is voor de hoogte van wijnaaccijns bijvoorbeeld van belang welk percentage alcohol de wijn bevat en of het een mousserende of niet-mousserende wijn is. Door middel van dergelijke differentiaties kan er deels tegemoet worden gekomen aan een groot nadeel van accijnzen, namelijk dat de heffing globaal en met een zekere ruwheid plaatsvindt²²¹. Overigens blijft het vermogen van accijnsheffing om selectief te werken uiterst beperkt ondanks dergelijke

²¹⁷ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 290, nr. 2, p. 13.

²¹⁸ *Kamerstukken II 1818/19*, XII, nr. 12C, p. 520.

²¹⁹ Zie bijvoorbeeld ook: HvJ EG 13 september 2007, C-374/06, r.o. 34 (BATIG Gesellschaft für Beteiligungen mbH vs. Hauptzollamt Bielefeld).

²²⁰ 'Brouwers komen in actie tegen bierbelasting', *Volkscrant* 1 augustus 2013.

²²¹ *Handelingen II 1982/83*, 22 maart 1983, p. 3200.

tariefdifferentiaties. Accijns op benzine maakt bijvoorbeeld geen onderscheid tussen woon-werkverkeer en recreatieve ritjes²²².

Accijnsgoederen worden in de wet mede onderscheiden naar hun zogenaamde GN-code. GN staat voor gecombineerde nomenclatuur²²³. Dit wordt in de EU voor de heffing van rechten bij invoer gehanteerd en is gebaseerd op een in GATT-verband²²⁴ overeengekomen geharmoniseerd systeem voor de indeling van goederen²²⁵. Elke post kent een code van vier cijfers plus twee cijfers ter onderverdeling. Levende dieren behoren bijvoorbeeld tot hoofdstuk 01, levend pluimvee in de vijfde post daarvan (0105) en hanen en kippen in de elfde onderverdeling (0105 11)²²⁶. Overigens wordt in de literatuur terecht opgemerkt dat indelingsregels onvoldoende uitleg geven om een goed in te delen, waardoor een goed in het ene land een andere code mee kan krijgen dan in het andere land²²⁷.

Er zijn twee hoofdgroepen accijnzen te onderscheiden. Enerzijds zijn dit fysieke accijnzen en anderzijds accijnzen ad valorem. Fysieke accijnzen zijn accijnzen waarvan de hoogte afhankelijk is van fysieke eigenschappen van het product of bijvoorbeeld een hoeveelheid of gewicht²²⁸. Met uitzondering van de accijns op tabak is de maatstaf van de accijnzen in Nederland een hoeveelheid of gewicht. Een fysieke accijns is altijd een vast bedrag. Een nadeel hiervan is dat bij een stijgende prijs van het accijnsgoed de accijns relatief lager wordt. Dit kan tot gevolg hebben dat het gedragsbeïnvloedende effect van accijnsheffing afneemt. Accijnzen ad valorem betreffen accijnzen waarvan de hoogte een percentage is van de prijs van het accijnsgoed. De accijns op tabak heeft in Nederland (deels) het karakter van een accijns ad valorem omdat dit door de Europese Commissie wordt voorgeschreven²²⁹. Als nadeel van dergelijke accijnzen kan de afhankelijkheid van de prijzen genoemd worden. Indien deze erg fluctueren is er een

²²² *Handelingen II* 1973/74, 21 november 1973, p. 1115.

²²³ Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiekomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, PbEG 1987, L 256.

²²⁴ De General Agreement on Tariffs and Trade is een internationaal handelsverdrag ter bevordering van de vrije handel.

²²⁵ E.N. van Punt & D.G. van Vliet, *Douanerechten*, Deventer: Kluwer 2000, p. 130.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ E.H. Mennes & A. Wolkers, 'Indeling in het douanetarief: rol Europese wetgever begrensd?', *WFR* 2008/1379, § 6.

²²⁸ *Kamerstukken II* 1968/69, 9821, nr. 5, p. 5.

²²⁹ Richtlijn 2010/12/EU, PB L 51, 16 februari 2010 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 532, nr. 3, p. 2.

zekere mate van onzekerheid omtrent belastinginkomsten en gedragscorrigerende effecten. Naarmate de prijzen hoger zijn, zal ook de belastingopbrengst groter zijn en vermoedelijk ook het corrigerende effect.

In de volgende paragrafen richt ik het onderzoek achtereenvolgens op een accijns die betrekking heeft op gezondheid (de accijnzen op alcoholische dranken) en op een accijns waarbij milieudoelinden een belangrijke rol spelen (de accijnzen op minerale oliën). De keuze is op de accijnzen op alcoholische dranken gevallen, omdat de belastingopbrengst in vergelijking tot bijvoorbeeld de tabaksaccijns gering is²³⁰. Interessant in dit kader is of deze relatief geringe belastingopbrengst van de accijnzen op alcoholische dranken gepaard gaat met realisatie van de instrumentele doelen van de accijnzen op alcoholische dranken.

4.5 Accijnzen op alcoholische dranken

4.5.1 Inleiding

“Consumptiesoevereiniteit is een bij uitstek democratische conceptie”²³¹. Met deze uitspraak wil De Roos zeggen dat elk individu voor zichzelf zijn of haar consumptiepatroon zou mogen bepalen. Met de heffing van accijnzen laat de overheid de consument vrij om zijn eigen consumptiepatroon samen te stellen. De overheid wil dit echter wel beïnvloeden. De gevolgen van overmatig alcoholverbruik kunnen namelijk op verschillende gebieden verwoestend zijn. Jaarlijks sterven in Nederland zo’n 700 mensen als gevolg van alcoholverbruik, waarvan het grootste deel aan een leveraandoening. Bij 800 mensen per jaar is alcoholverbruik een secundaire oorzaak van het overlijden. Daarnaast hangt 3% van de sterfte aan kanker (zo’n 1000 mensen) samen met chronisch overmatig alcoholverbruik. Nog eens 200 mensen sterven jaarlijks in het verkeer als gevolg van alcoholverbruik en 80 tot 100 mensen sterven jaarlijks als gevolg van ongelukken in de privésfeer samenhangend met alcoholverbruik²³². Afgezien van deze verontrustende sterftecijfers, zijn de gevolgen voor de gezondheid talrijk. Van aandoeningen bij de bevalling (bij zowel moeder als kind) tot traumatisch hoofdletsel²³³. Naast de gezondheidsgevolgen kan overmatig drankverbruik leiden tot negatieve

²³⁰ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

²³¹ W.A.A.M. de Roos, ‘Consumentensoevereiniteit en economische orde’, *Economisch Statistische Berichten* 12 januari 1977, p. 32.

²³² T. van Broekhoven, *Alcoholverslaving*, Bohn Stafleu van Loghum: Houten 2001, p. 4.

²³³ C. Jonker, J.P.J. Slaets & F.R.J. Verhey, *Handboek dementie*, Springer: Apeldoorn 2009, p. 266.

sociaal-maatschappelijke gevolgen. Het ziekteverzuim van probleemdrinkers ligt 2 tot 6 keer hoger dan bij anderen en 5,2% van de burgers heeft overlast van dronken mensen op straat²³⁴. Overmatig alcoholverbruik kan voor een werkgever een gegronde reden zijn om een werknemer te ontslaan²³⁵. De overheid streeft ernaar om het alcoholverbruik te beperken, vooral onder jongeren²³⁶. Het alcoholverbruik door deze groep is zorgelijk te noemen²³⁷ ²³⁸. Daarnaast zijn de kosten van overmatig alcoholverbruik aanzienlijk. Zo waren de kosten voor de verslavingszorg als gevolg van alcoholmisbruik in 2011 € 254 miljoen²³⁹. De accijnzen op alcoholische dranken zijn de laatste jaren gestegen. In 2014 nemen alle accijnzen op alcoholische dranken met 5,75% toe²⁴⁰.

De accijnzen op alcoholische dranken worden ingezet in het beleid van de overheid om alcoholverbruik terug te dringen, maar kunnen zeker niet los worden gezien van andere maatregelen die hetzelfde doel hebben²⁴¹. De accijns op alcohol, en wellicht elke accijns, wordt geheven vanuit de profijtgedachte (“de gebruiker betaalt”) en om het verbruik af te remmen²⁴². Daarnaast is er, zoals bij iedere belasting, sprake van een budgettair doel. De opbrengsten van de alcoholaccijns wegen echter lang niet op tegen de kosten van overmatig alcoholverbruik²⁴³. In de wet worden alcoholische dranken mede onderscheiden op basis van hun GN-code. Deze GN-codes zijn voor de douane bijvoorbeeld van belang bij invoer van de producten in de EU en vormen dus in de Wet op de Accijns een basis om soorten accijnsgoederen te onderscheiden. Ten aanzien van de accijnzen op alcohol is er een indeling wat betreft de GN-code te maken in vier categorieën. Deze categorieën zijn: bier, wijn, tussenproducten en overige alcoholhoudende producten. De GN-code van alcoholische dranken begint met 22 gevolgd door een onderverdeling. Zo kent bier ingevolge art. 6 WA een GN-code van

²³⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 22 894, nr. 134.

²³⁵ Zie bijvoorbeeld: HR 29 september 2000, nr. 98 360, *NJ 2001/560*.

²³⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 27 565, nr. 35, p. 4.

²³⁷ Zeven op de tien kinderen drinkt al op of voor het twaalde levensjaar het eerste glas alcohol. Éénderde van de 15-jarigen is maandelijks dronken. *Kamerstukken II 2004/05*, 27 565, nr. 29.

²³⁸ De Nederlandse jongeren behoren tot de meest alcoholconsumerende jongeren in de EU. CPB Discussion Paper 76, ‘Alcohol taxation and regulation in the European Union’, p. 20.

²³⁹ Op basis van GGZ-declaraties Vektis 2009-2011. Bron: Vektis.nl.

²⁴⁰ Belastingplan 2014, p. 17.

²⁴¹ Hier valt bijvoorbeeld te denken aan de verhoging van de leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol van 16 naar 18 jaar.

²⁴² J. Reugebrink, *Over accijnzen, Smeetsbundel*, Deventer: Kluwer 1967, p. 286.

²⁴³ E.A. van der Wilk e.a., *Leren van de burens*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2007, p. 76.

2203 of 2206. Alvorens stil te staan bij de effectiviteit van de accijnzen op alcohol licht ik elk van deze accijnzen nader toe, waarbij ik de accijns op tussenproducten en de accijns op overige alcoholhoudende producten in één subparagraaf behandel. Ik sta hierbij onder andere stil bij de inrichting van de accijnzen en de tarieven.

4.5.2 De bieraccijns

De verwachte opbrengst van de bieraccijns is in 2013 € 406 miljoen en in 2014 € 422 miljoen²⁴⁴. Hiermee is het wat betreft opbrengst, net als de overige accijnzen op alcoholische dranken, een kleine accijnsoort vergeleken met bijvoorbeeld de accijns op minerale oliën en de accijns op tabak. Ten aanzien van de bieraccijns zijn er vier accijnstarieven, die afhankelijk zijn van het extractgehalte. Dit is het gehalte van opgeloste stoffen die in het stamwort van het bier zit, plus het gehalte van de stoffen die na de gisting aan het bier zijn toegevoegd. Het extractgehalte wordt uitgedrukt in graden Plato. Een graad Plato is gelijk aan één procent moutsuikerhalte in het wort. De tarieven van de bieraccijns zoals die gelden in 2013 zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Tarieven bieraccijns.

| Graden Plato | Categorie | Accijns per hectoliter |
|--------------|-----------|------------------------|
| 15 of meer | S | € 44,90 |
| 11 tot 15 | I | € 35,90 |
| 7 tot 11 | II | € 26,94 |
| 1 tot 7 | III | € 6,05 |

Het aantal graden Plato mag in Nederland niet op flesjes bier worden vermeld²⁴⁵. In plaats daarvan wordt er van categorieën gesproken. Zoals in bovenstaand schema is te zien, kent de bieraccijns een progressief tarief. Overigens valt een gemiddeld flesje bier onder categorie I. Een blik op de achterkant van een flesje bier van de marktleider op de Nederlandse biermarkt (Heineken) leert dat er sprake is van categorie I en 5% alcohol. De bieren die onder categorie drie vallen, zijn aan te merken als tafelbier. In Nederland is de consumptie van tafelbier zeer beperkt en is het laagste tarief dus weinig van toepassing. Het alcoholpercentage is dus in beginsel niet bepalend voor het accijnstarief. Wel is het alcoholpercentage bepalend voor de vraag of er sprake is van bier. Om van

²⁴⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

²⁴⁵ Art. 7 lid 3 Bierverordening.

bier te kunnen spreken moet dit percentage minimaal 0,5% zijn. Als het percentage hieronder ligt, is er sprake van een alcoholvrije drank en dient er verbruiksbelasting te worden afgedragen²⁴⁶. De accijns wordt geheven bij de bierbrouwer, die de accijns normaliter doorrekent in de prijs. Voor kleine brouwerijen (minder dan 200.000 hectoliter per jaar) gelden voor de eerste drie categorieën verlaagde tarieven²⁴⁷. De bieraccijns is in Nederland vrij hoog te noemen. Het verschil met de ons omringende landen lijkt groter te worden, nu België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk recente accijnsverhogingen laag houden of terugdraaien vanwege het economisch belang van hun biersector²⁴⁸. Frankrijk verhoogde onlangs de bieraccijns met maar liefst 160%, wat tot veel weerstand²⁴⁹ leidde en waarvan naar verwachting ook Nederlandse brouwers de gevolgen zullen ondervinden²⁵⁰. Overigens is de Franse bieraccijns, zelfs na deze verhoging, alsnog aanzienlijk lager dan de Nederlandse bieraccijns²⁵¹.

4.5.3 De wijnaccijns

Wijn is de drank die wordt verkregen door alcoholische vergisting van druiven of andere vruchten. Het maakt voor de heffing van wijnaccijns in beginsel niet uit of er sprake is van vruchtenwijn of druivenwijn²⁵². Wijn wordt onderscheiden in mousserende en niet-mousserende wijn. Mousserende wijn heeft zijn naam te danken aan het laagje ‘mousse’ dat na het inschenken ontstaat op de wijn. Een wijn wordt ingevolge art. 9 WA een mousserende wijn genoemd als de wijn één van de in dit artikel genoemde GN-codes heeft en aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:

²⁴⁶ Art. 6 Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten en art. 6 Wet op de Accijns.

²⁴⁷ Ingevolge art. 7 lid 3 WA is het tarief in de categorieën I, II en III (92,5/100) deel van de in het schema genoemde bedragen.

²⁴⁸ *Handelingen II* 2012/13, 12 juli 2013, p. 2819.

²⁴⁹ Overigens is deze weerstand in mijn ogen terecht, aangezien de verhoging om budgettaire redenen werd ingevoerd. De accijns op wijn werd niet verhoogd. Als de budgettaire belangen dan echt zo zwaar wegen, is het raadzamer om de accijns op wijn te verhogen in een land dat mede bekend staat om zijn wijnen.

²⁵⁰ ‘Hollands biertje in Frankrijk fiks duurder’, *Algemeen Dagblad* 29 november 2011.

²⁵¹ *Handelingen II* 2012/13, 12 juli 2013, p. 842.

²⁵² HvJ 4 maart 1986, C-106/84, r.o. 12 (Commissie/Denemarken).

1) De wijn is verpakt in flessen met een champignonvormige stop die door draden of banden of anderszins is geborgd²⁵³, ofwel een overdruk van 3 bar of meer hebben die is teweeggebracht door koolzuurgas in oplossing; en

2) De wijn heeft een alcoholgehalte van meer dan 1,2% maar niet meer dan 15%, voor zover de alcohol in het eindproduct volledig door gisting is verkregen.

Een niet-mousserende wijn kenmerkt zich door:

1) Een alcoholgehalte van meer dan 1,2% maar niet meer dan 15%, voor zover de alcohol in het eindproduct volledig door gisting is verkregen; of

2) een alcoholgehalte van meer dan 15% maar niet meer dan 18%, voor zover zij zonder enige verrijking zijn geproduceerd en de alcohol in het eindproduct volledig door gisting is verkregen.

De wijnaaccijns is naar verwachting goed voor € 336 miljoen in 2013 en € 356 miljoen in 2014 aan belastingopbrengsten²⁵⁴. De wijnaaccijns wordt geheven naar aantal hectoliters eindproduct. Bij de wijnaaccijns is er sprake van tariefdifferentiatie en een progressieve tariefstructuur. Het tarief is afhankelijk van het alcoholgehalte in de wijn en of de wijn mousserend of niet-mousserend is. In de tabellen 3 en 4 staan de tarieven van de wijnaaccijns weergegeven die gelden in 2013 voor respectievelijk mousserende en niet mousserende wijn.

Tabel 3: Tarieven wijnaaccijns (mousserende wijn).

| Alcoholpercentage | Accijns per hectoliter |
|-------------------|------------------------|
| Niet meer dan 8,5 | € 45,63 |
| Meer dan 8,5 | € 240,58 |

²⁵³ Mousserende wijn in flessen met een kurk of stop die niet champignonvormig is, wordt toch als mousserende wijn aangemerkt. Zie: *Kamerstukken II 1989/90*, 21 368, nr. 11, p. 10.

²⁵⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

Tabel 4: Tarieven wijnaccijns (niet-mousserende wijn).

| Alcoholpercentage | Accijns per hectoliter |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| Niet meer dan 8,5 | € 41,78 |
| Meer dan 8,5 maar niet meer dan 15. | € 83,56 |
| Meer dan 15 | € 122,75 |

Aangezien wijn als een luxeproduct kan worden aangemerkt, verwacht ik dat de prijselasticiteit van de vraag naar wijn gering is. De consumenten die luxeproducten aanschaffen hebben wellicht een dusdanig hoog inkomen dat ze weinig belang aan de prijs hechten²⁵⁵. De verschillende onderzoeken naar de prijselasticiteiten van alcoholische dranken laten echter een relatief grote prijselasticiteit van de vraag naar wijn zien, zeker wanneer deze vergeleken wordt met de prijselasticiteit van de vraag naar bier. Hier kom ik in paragraaf 4.5.5 op terug.

4.5.4 Alcoholaccijns

Onder de 'alcoholaccijns' vallen de accijns op tussenproducten en de accijns op overige alcoholhoudende producten. Met een begrote belastingopbrengst van € 328 miljoen in 2013 en € 341 miljoen in 2014²⁵⁶ vormt de alcoholaccijns de kleinste accijns. Tot deze eerste groep behoren producten die niet als bier of wijn zijn aan te merken, zoals port en sherry. De tussenproducten vormen dus een restcategorie ten opzichte van bier en wijn²⁵⁷. Het tarief is, net als bij wijn, afhankelijk van het alcoholpercentage en van de vraag of het een mousserend of niet-mousserend tussenproduct is. Ingevolge art. 11d Wet op de Accijns gelden voor 2013 de volgende accijnstarieven per hectoliter.

Tabel 5: Tarieven alcoholaccijns (niet-mousserende tussenproducten).

| Alcoholpercentage | Accijns per hectoliter |
|--------------------------|-------------------------------|
| Niet meer dan 15 | € 84,65 |
| Meer dan 15 | € 119,24 |

²⁵⁵ M. de Clercq, *Economie toegelicht*, Garant: Antwerpen/Apeldoorn 2006, p. 227.

²⁵⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

²⁵⁷ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 697, nr. 6, p. 25.

Voor mousserende tussenproducten is het accijnstarief € 233,70 per hectoliter. Deze categorie zal per 1 januari 2017 komen te vervallen²⁵⁸.

Onder overige alcoholhoudende producten vallen vooral gedistilleerde dranken en pure alcohol. Ingevolge art. 13 Wet op de Accijns bedraagt het accijnstarief voor overige alcoholhoudende producten € 15,04 per hectoliter bij een temperatuur van 20°C per volume-percent alcohol. Er is gesuggereerd om een aparte accijns in te voeren op mixdranken, maar dit voorstel werd verworpen²⁵⁹. De accijnsverhoging van de zogenaamde premixen van 345% zou niet leiden tot minder consumptie van mixdranken, maar slechts leiden tot een verschuiving van de consumptie.

4.5.5 Evaluatie accijnzen op alcoholische dranken

Met een percentage van zo'n 26% in de totale accijnsinkomsten vormen de accijnzen op alcoholische dranken een bescheiden accijns. Het budgettaire belang is dus relatief beperkt. In deze paragraaf is vooral van belang in hoeverre de accijnzen op alcohol erin slagen om het alcoholverbruik af te remmen. Als ik in deze paragraaf spreek van effectiviteit, dan bedoel ik effectief ten aanzien van de instrumentele doelen.

De alcoholaccijnzen kunnen niet los worden gezien van het alcoholbeleid dat de overheid voert²⁶⁰. Zoals Van den Tempel terecht opmerkt, treffen prijsverhogingen ook de matige drinkers²⁶¹. Dit is echter wel degelijk van belang om overmatig alcoholverbruik terug te dringen. Excessief alcoholverbruik is namelijk afhankelijk van wat als een normale alcoholconsumptie wordt gezien en welke afwijking van deze norm als toelaatbaar wordt ervaren. De alcoholverbruikers die zich aan de norm houden, bepalen de norm. Indien men er dus in slaagt de norm te verlagen neemt overmatig alcoholverbruik naar verwachting af²⁶². Het feit dat alcoholaccijnzen ook de lichtere drinkers raken, is dus positief.

²⁵⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 287, nr. 18, p. 2.

²⁵⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 894, nr. 3, p. 2.

²⁶⁰ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2004/05, 27 565, nr. 29 en de Drank- en Horecawet.

²⁶¹ A.J. van den Tempel, 'Alcoholaccijns, alcoholverbruik en consumptiebeleid', *WFR* 1977/169.

²⁶² W. G. Mulder, 'De Volksbond - 100 jaar'. Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen 175/2, p. 33-34.

De laatste jaren is het alcoholverbruik in Nederland afgenomen. In 2000 was de gemiddelde consumptie pure alcohol per hoofd van de totale Nederlandse bevolking nog 8,2 liter. In 2011 is dit gedaald naar 7,5 liter (- 8,5%). Het aantal liters alcohol per hoofd van de bevolking is in 30 jaar (1980 - 2011) met 16% gedaald²⁶³. In tabel 6 is de ontwikkeling van de alcoholconsumptie zichtbaar²⁶⁴.

Tabel 6: Alcoholconsumptie per hoofd van de bevolking in de periode 2000-2010 (in liters pure alcohol per jaar).

| Jaar | Bier | Wijn | Gedistilleerd | Totaal |
|------|------|------|---------------|--------|
| 2000 | 4,1 | 2,3 | 1,7 | 8,2 |
| 2001 | 4,0 | 2,3 | 1,7 | 8,1 |
| 2002 | 4,0 | 2,3 | 1,7 | 8,0 |
| 2003 | 4,0 | 2,5 | 1,5 | 7,9 |
| 2004 | 3,9 | 2,6 | 1,4 | 7,9 |
| 2005 | 3,9 | 2,7 | 1,3 | 7,9 |
| 2006 | 3,9 | 2,8 | 1,3 | 7,9 |
| 2007 | 3,9 | 2,6 | 1,3 | 7,7 |
| 2008 | 3,9 | 2,7 | 1,3 | 7,9 |
| 2009 | 3,6 | 2,7 | 1,3 | 7,6 |
| 2010 | 3,6 | 2,8 | 1,3 | 7,6 |

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, is het alcoholverbruik in de periode 2000-2010 licht gedaald. In hoeverre deze daling afhangt van de accijnzen op alcohol is moeilijk te bepalen. Een belangrijke indicator hiervoor is de prijselasticiteit van de vraag van alcoholische dranken. Dit is de relatieve verandering van de vraag als gevolg van een prijsstijging (die voornamelijk veroorzaakt wordt door hogere accijnzen). Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de prijselasticiteit van bier, wijn en gedistilleerde dranken. De resultaten hiervan zijn in tabel 7 weergegeven.

²⁶³ STI, Alcoholconsumptie, factsheet juli 2012. Bron: http://stiva.nl/wp-content/uploads/downloads/2012/07/STIVA_factsheet-alcoholconsumptie_26jul121.pdf

²⁶⁴ Trimbos Instituut, 'Nationale Drug Monitor 2011', p. 188.

Tabel 7: Prijselasticiteit van de vraag.

| Bron | Bier | Wijn | Gedistilleerd | Totaal |
|------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| 1 ²⁶⁵ | -0,38 | -0,77 | -0,70 | Niet bekend |
| 2 ²⁶⁶ | -0,36 | -0,70 | -0,68 | -0,50 |
| 3 ²⁶⁷ | -0,46 | -0,69 | -0,80 | -0,51 |
| Gemiddeld | -0,40 | -0,72 | -0,73 | -0,51 |

Indien bestudeerd wordt in welke mate de accijnstarieven zijn veranderd, kan inzicht worden verkregen in de effectiviteit van de accijnzen. Indien deze verandering immers afgezet wordt tegen de verwachte verandering van de vraag, kan een conclusie worden getrokken over de effectiviteit van de accijns.

4.5.5.1 Bieraccijns

Tabel 8: Tariefverandering bieraccijns in de periode 2002-2010.

| Graden Plato | Categorie | Accijns per hl. 2002 | Accijns per hl. 2010 | Verandering tarief |
|---------------|-----------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| 15 of meer | S | € 31,40 | € 40,82 | +30% |
| 11 tot 15 | I | € 25,11 | € 32,64 | +30% |
| 7 tot 11 | II | € 18,84 | € 24,49 | +30% |
| 1 tot 7 | III | € 5,50 | € 5,50 | 0% |
| Totaal | | | | +30% ²⁶⁸ |

Gegeven de prijselasticiteit van bier zou de vraag naar verwachting met 12% ($0,4 \times 30\%$) moeten dalen²⁶⁹. De daadwerkelijke daling van de vraag naar bier in de periode 2002-2010 is 10% ($(3,6-4,0)/4,0$).

²⁶⁵ J. Fogarty, 'The nature of the demand for alcohol: understanding elasticity'. *British Food Journal* 2006/108, p. 316-332.

²⁶⁶ C. A. Gallet, 'The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities', *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 2007/51, p. 121-135.

²⁶⁷ A.C. Wagenaar, M.M. Maldonado-Molina & B.H. Wagenaar, 'Effects of alcohol tax increases on alcohol-related disease mortality in Alaska: time-series analyses from 1976 to 2004', *American Journal of Public Health* 2009/99, p. 1464-1470.

²⁶⁸ Vanwege het beperkte marktaandeel van de tafelbieren laat ik de tariefverandering van de categorie III buiten beschouwing.

²⁶⁹ De prijselasticiteit van de vraag wordt immers als volgt berekend: prijselasticiteit = procentuele verandering van de vraag/procentuele verandering van de prijs. De procentuele verandering van de vraag is dus: prijselasticiteit x procentuele verandering van de prijs (het tarief).

Dit brengt mij tot de conclusie dat de bieraccijns weliswaar in verband kan worden gebracht met een daling van de vraag naar bier, maar dat dit effect kleiner is dan men mag verwachten op basis van de prijselasticiteit. Overigens is de bieraccijns per 1 januari 2013 met 10% verhoogd. Dit heeft geleid tot een daling van de omzet van bierbrouwers van 6% in het eerste kwartaal van 2013²⁷⁰.

4.5.5.2 Wijnaccijns

Tabel 9: Tariefverandering accijns op mousserende wijn in de periode 2002-2010.

| Alcoholpercentage | Accijns per hl. 2002 | Accijns per hl. 2010 | Verandering tarief |
|-------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| Niet meer dan 8,5 | € 38,16 | € 45,63 | +19,6% |
| Meer dan 8,5 | € 201,24 | €240,58 | +19,5% |
| Totaal | | | +19,55% |

Tabel 10: Tariefverandering accijns op niet-mousserende wijn in de periode 2002-2010.

| Alcoholpercentage | Accijns per hl. 2002 | Accijns per hl. 2010 | Verandering tarief |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| Niet meer dan 8,5 | € 29,51 | € 35,28 | +19,6% |
| Meer dan 8,5 maar niet meer dan 15 | €59,02 | €70,56 | +19,6% |
| Meer dan 15 | €102,68 | €122,75 | +19,5% |
| Totaal | | | +19,57% |

Voor alle accijnstarieven op wijn geldt dat de verhoging in de periode 2002-2010 ongeveer 19,55% is. Op basis van de prijselasticiteit van de vraag naar wijn is de verwachte vraagverandering van wijn -14% ($0,72 \times 19,55\%$). In de periode 2002-2010 is de vraag naar wijn echter met 22% ($((2,8-2,3)/2,3)$) toegenomen. Dit brengt mij tot de conclusie dat de wijnaccijns niet effectief is. Ondanks de accijnsverhoging, is de vraag naar wijn in de periode 2002-2010 zelfs toegenomen. Overigens is de wijnverkoop in de eerste helft van 2013 voor het eerst in 20 jaar afgenomen (met zo'n 8%). Dit wordt door

²⁷⁰ C.-J. Adema, 'Verhoging bieraccijnzen schaadt schatkist en brouwers', *Biernieuws* 2013/3, p. 4.

de branchevereniging volledig toegeschreven aan de verhoging van de wijnaaccijns met 18% per 1 januari 2013²⁷¹.

4.5.5.3 Alcoholaccijns

Tabel 11: Tariefverandering accijns op niet-mousserende tussenproducten in de periode 2002-2010.

| Alcoholpercentage | Accijns per hl. 2002 | Accijns per hl.2010 | Verandering tarief |
|-------------------|----------------------|---------------------|--------------------|
| Niet meer dan 15 | € 72,89 | € 87,14 | +19,6% |
| Meer dan 15 | € 102,68 | € 122,75 | +19,5% |
| Totaal | | | +19,55% |

Tabel 12: Tariefverandering overige alcoholaccijns in de periode 2002-2010.

| Categorie | Accijns per hl. 2002 | Accijns per hl.2010 | Verandering tarief |
|--|----------------------|---------------------|--------------------|
| Mousserende tussenproducten | € 201,24 | € 240,58 | +19,5% |
| Overige alcoholhoudende producten ²⁷² | € 15,04 | € 15,04 | 0% |

Ten aanzien van de tussenproducten zijn geen gegevens beschikbaar ten aanzien van de vraag en de prijselasticiteit. Gedistilleerde drank valt onder overige alcoholhoudende producten. De accijns hierop is in de periode 2002-2010 niet veranderd. De vraag is in deze periode echter met 24% afgenomen ($((1,3-1,7)/1,7)$). Hiermee lijkt de accijns effect te hebben op de vraag naar overige alcoholhoudende producten, maar zullen tevens andere factoren meespelen in de vraagverandering. Overigens is per 1 januari 2013 de accijns op overige alcoholhoudende producten met 6% verhoogd (naar € 15,94). In de eerste helft van 2013 is de verkoop van sterkedrank met 10% gedaald, wat volledig wordt toegeschreven aan de accijnsverhoging²⁷³. Op basis van de prijselasticiteit van de vraag naar gedistilleerde dranken zou men een daling in de vraag van ruim 4% ($0,73 \times 6\%$) verwachten. Afgaande op de verkopen in de eerste helft van dit jaar is de accijnsverhoging dus effectief te noemen waar het de sturende werking betreft.

²⁷¹ 'Wijnverkoop daalt voor het eerst in 20 jaar', Volkskrant 12 september 2013.

²⁷² De hoogte van de accijns wordt bepaald bij 20 °C per volume-percent alcohol.

²⁷³ 'Verkoop sterke drank hard gedaald', Trouw 7 september 2013.

4.5.5.4 Algemene evaluatie

Bedacht dient te worden dat het alcoholbeleid voor een belangrijk deel is gericht op jongeren. Het effect van de accijnzen op alcoholische dranken op de vraag van jongeren naar alcoholische dranken wijkt waarschijnlijk af van bovenstaande resultaten. De prijselasticiteit van de vraag naar alcoholische dranken onder jongeren is twee keer zo hoog als de prijselasticiteit van de vraag naar alcoholische dranken onder volwassenen²⁷⁴. Dit is terug te zien in het alcoholverbruik door jongeren. Vanaf 2003 is het alcoholverbruik door jongeren namelijk gestaag afgenomen, behalve onder 16-jarigen²⁷⁵. Dat het alcoholverbruik juist bij de 16-jarigen niet is afgenomen, wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de laatste jaren de duidelijke boodschap wordt gecommuniceerd om geen alcohol voor het 16^e levensjaar aan te schaffen^{276 277}. Ten aanzien van de alcoholconsumptie onder jongeren lijken de accijnzen op alcoholische dranken dus effectief te zijn. Wanneer gekeken wordt naar de totale bevolking dan is voor de onderzochte periode (2002-2010) de conclusie dat de accijnzen op alcoholische dranken wisselend effectief waren. De verhogingen van de accijnzen per 1 januari 2013 lijken echter wel hun vruchten af te werpen. De komende jaren moeten uitwijzen of de alcoholconsumptie blijvend is gedaald. Van grenseffecten als gevolg van de stijgende accijnzen op alcoholische dranken in Nederland is overigens amper sprake, zo blijkt uit de zogenaamde “Grenseffectenrapportage”²⁷⁸. Dit wordt deels verklaard door het feit dat bier ondanks de accijnsverhogingen goedkoper is dan in de ons omringende landen²⁷⁹. Daarnaast is de accijns op gedistilleerde dranken in België hoger, maar is de prijs lager²⁸⁰. Dit effect is vaker zichtbaar en dient vooral ter voorkoming van een te grote terugval in de verkopen als gevolg van belastingheffing²⁸¹. Dit kan zich echter in mijn ogen niet bij elke accijnsverhoging voor blijven doen, want op een gegeven moment zullen de winstmarges verdampen²⁸².

²⁷⁴ S. Cnossen, *Theory and practice of excise taxation*, New York: Oxford University Press 2005, §1.3.3.

²⁷⁵ S. van Dorsselaer e.a., HBSC 2009, ‘Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland’, Utrecht: Trimbos instituut 2010, p. 105.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Vanaf januari 2014 wordt de minimum leeftijd waarop alcohol mag worden aangeschaft verhoogd van 16 naar 18 jaar.

²⁷⁸ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 752, nr. 7.

²⁷⁹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 752, nr. 7, p. 8.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Om hier te spreken van uitsluitend accijns is te beperkt, want er wordt tevens BTW geheven over de accijns.

²⁸² Ervan uitgaande dat de kostprijs van het product niet blijft dalen.

4.6 Accijnzen op minerale oliën

4.6.1 Inleiding

Wellicht de meest verguisde accijns in Nederland is de accijns op minerale oliën, die onder andere relevant is voor de prijs van benzine. Gevolg van deze accijns is dat het verschil tussen het bedrag dat de consument aan de pomp betaalt en de kostprijs van brandstof aanzienlijk is. Juist vanwege het grote aantal mensen dat gebruikmaakt van een vervoermiddel dat voortgedreven wordt door benzine of gelijksoortige brandstoffen is deze accijns voor de overheid uitermate succesvol te noemen. In ieder geval wanneer gekeken wordt naar de budgettaire gegevens. Met een verwachte opbrengst van € 7.752 miljoen in 2013 en € 8.162 miljoen in 2014²⁸³ vormen deze accijnzen namelijk de grootste accijnssoort en zijn ze een belangrijke inkomstenbron voor de overheid. Overigens lijkt de economische crisis ook zijn weerslag te hebben op de belastinginkomsten. Dit zou vooral te wijten zijn aan een tegenvallende dieserverkoop²⁸⁴. De verwachte inkomsten uit de accijnzen op minerale oliën zijn dan ook naar beneden bijgesteld²⁸⁵.

4.6.2 De accijnzen op minerale oliën

Evenals voor de accijnzen op alcoholische dranken geldt, verschilt de hoogte van de accijns op minerale oliën per product. De vele verschillende tarieven maken de accijns op minerale oliën tot een vrij gecompliceerde accijnssoort. Ik richt me in dit hoofdstuk vooral op drie belangrijke brandstoffen in het wegverkeer; benzine (lichte olie), diesel (gasolie) en LPG (vloeibaar gemaakt petroleumgas). Ook besteed ik enige aandacht aan het verbruik van en de accijns op kerosine (gasolie). Allereerst komen de tarieven aan bod en ga ik in op de tariefverschillen.

De overheid heeft geen volledige vrijheid in de keuze van de accijnsgoederen en de tarieven, maar is gebonden aan regels van de EC²⁸⁶. Lidstaten mogen wel nationale accijnzen heffen, maar dan dient de invoering wel extra gemotiveerd te worden met een

²⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

²⁸⁴ '400 miljoen minder aan brandstofaccijns', *Trouw* 2 augustus 2013.

²⁸⁵ In 2013 werden de inkomsten uit de accijnzen op minerale oliën nog geraamd op € 8.147 miljoen voor het jaar 2013. Zie: *Kamerstukken* 2012/13, 33 400, nr. 1, § 2.5. (Miljoenennota 2013).

²⁸⁶ Voor de accijnzen op minerale oliën is de Richtlijn 2003/96/EC van toepassing.

niet-budgettaire reden²⁸⁷. De tarieven van de accijnzen op minerale oliën die ingevolge art. 27 WA voor 2013 zijn in tabel 13 weergegeven per 1000 liter (LPG: per 1000 kg).

Tabel 13: Tarieven accijnzen op minerale oliën (per 1000 liter/LPG: per 1000 kg.).

| Brandstof | Tarief |
|-----------|----------|
| Benzine | € 746,55 |
| Diesel | € 440,28 |
| Kerosine | € 440,28 |
| LPG | € 180,04 |

In 2014 nemen de accijns op diesel en LPG, bovenop de inflatiecorrectie, overigens met respectievelijk 3 eurocent en 7 eurocent per liter toe²⁸⁸.

Een opvallend gegeven is dat diesel lager wordt belast dan benzine, terwijl diesel als een minder schone brandstof is aan te merken²⁸⁹. Dit verschil is historisch te verklaren omdat het vrachtverkeer, dat veel gebruikmaakt van diesel als brandstof, vanuit concurrentieoogpunt wordt bevoordeeld middels dit (relatief) lage tarief. Dit verschil wordt gecompenseerd in de BPM en de MRB²⁹⁰. Overigens worden de eisen om in aanmerking te komen voor een laag tarief voor de BPM steeds meer aangescherpt, waardoor de genoemde compensatie aan kracht verliest. Vrijwel alle EU-landen hanteren een relatief laag tarief voor diesel en zelfs het Europese minimumaccijnstarief is voor diesel lager dan voor benzine²⁹¹. Tot 2013 gold een verlaagd tarief voor rode diesel, maar dit is afgeschaft vanwege budgettaire redenen²⁹². Daarnaast waren fraude en oneigenlijk gebruik redenen voor afschaffing²⁹³. Kerosine is lang volledig vrijgesteld geweest van accijnsheffing. Zo was kerosine onbelast ten tijde van de benzineaccijns²⁹⁴. Ook met de invoering van de accijnzen op minerale oliën kwam hier geen verandering in. Internationale luchtvaartovereenkomsten verklaarden dat kerosine aan boord van

²⁸⁷ HvJ 24 februari 2000, nr. C-434/97, NTFR 2000/335, r.o. 17-19. (EC vs. Frankrijk)

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014) en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 572, nr. 3, p. 12.

²⁸⁹ Redactie V-N, 'Fiscale vergroening', *V-N* 2009/28.4, § 2.2.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 800, nr. 1, p. 8.

²⁹² Redactie V-N, 'Gevolgen afschaffing verlaagd accijnstarief rode diesel voor loonbedrijven in de grensstreek', *V-N* 2013/13.33.

²⁹³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 402, nr. 14, p. 60.

²⁹⁴ *Kamerstukken II* 1931/32, 135, nr. 3, p. 3.

luchtvaartuigen niet onderworpen diende te worden aan douanerechten en nationale heffingen²⁹⁵. Nederland heeft wel gebruikgemaakt van de mogelijkheid om, per 1 januari 2005, accijns te heffen over kerosine die gebruikt wordt voor binnenlandse vluchten²⁹⁶. De vraag is of de schatkist hier veel mee opschiet, gezien het zeer beperkte aantal binnenlandse vluchten. Er is vanwege milieumotieven gepleit voor een verbod op dergelijke vluchten, maar dit is wettelijk niet mogelijk²⁹⁷.

Van de vier genoemde brandstoffen is LPG veruit het laagst belast. De achterliggende reden is dat LPG minder milieuvriendelijk is dan de overige brandstoffen. De CO₂-uitstoot van LPG is lager dan die van benzine en diesel²⁹⁸. Overigens neemt het milieuvoordeel ten opzichte van diesel wel af²⁹⁹. LNG, in het Nederlands vloeibaar aardgas, wordt tegen hetzelfde tarief als LPG belast³⁰⁰. Naast de relatief lage uitstoot van CO₂ heeft het verbruik van LNG het voordeel dat het positieve economische gevolgen heeft voor investeringen, werkgelegenheid en innovatie. Daarom wordt voor de jaren 2014 tot en met 2018 als tijdelijke stimulering een teruggaaf van accijns voorgesteld van € 125 per 1000 kg³⁰¹.

Nederland wil overigens het verbruik van biobrandstoffen stimuleren ten koste van het verbruik van meer vervuilende brandstoffen. Voorbeelden van biobrandstoffen zijn bio-ethanol en biodiesel. Voortgedreven door de afspraken op EU-niveau³⁰² wil Nederland in 2020 een aandeel van biobrandstoffen van 20% in het totale energieverbruik hebben gerealiseerd³⁰³. Een manier waarop dit zou kunnen is door een accijnsvrijstelling te verlenen³⁰⁴. Vanaf 1 januari 2012 is het mogelijk om een gedeeltelijke teruggaaf van accijns te krijgen voor biobrandstoffen die worden gebruikt als motorbrandstof door motorvoertuigen³⁰⁵. Onlangs is door de commissie Corbey geadviseerd om het

²⁹⁵ 'Convention on International Civil Aviation', Stb. 1947, H 165.

²⁹⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 667, nr. 2, p. 4.

²⁹⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 31 936, nr. 159, p. 31.

²⁹⁸ Senter Novem, 'Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO₂-emissiefactoren', p. 5.

²⁹⁹ H. Kogels, 'Fiscale vergroening: meer continuïteit dan vernieuwing', *MBB* 2010/7-8, p. 299.

³⁰⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 572, nr. 3, p. 13.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Richtlijn 2003/30/EG, PB L 123/42 van 17 mei 2003 en Richtlijn 2009/28/EG, PB L 140/16 van 23 april 2009.

³⁰³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 209, nr. 68.

³⁰⁴ B. Verhagen e.a., Rapport '20% biobrandstoffen in 2020', juli 2008.

³⁰⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingtarieven/btw-en-accijns>

accijnsstelsel dusdanig te veranderen dat geavanceerde biobrandstoffen op basis van hun CO₂-uitstoot geen of minder accijns hoeven te betalen³⁰⁶.

Een hogere accijns op fossiele brandstoffen zou deze vrijstelling moeten bekostigen.

Naar verwachting zullen geavanceerde biobrandstoffen tot 90% minder broeikasgassen uitstoten³⁰⁷.

4.6.3 Evaluatie accijnzen op minerale oliën

De brandstofverkopen voor motorvoertuigen zijn in 2012 fors gedaald ten opzichte van 2011. Dit wordt door Nove voor een belangrijk deel toegeschreven aan de hoge accijns in Nederland³⁰⁸. Zijn deze dalende brandstofverkopen echter wel toe te schrijven aan de accijnsverhoging?

Om de daadwerkelijke effectiviteit te meten van de accijnzen op minerale oliën is een aantal gegevens van belang. Ten eerste is het van belang om inzicht te krijgen in de ontwikkeling door de jaren heen van de verkoop van de brandstoffen. Gegevens omtrent het verbruik van brandstoffen zijn minder bruikbaar voor het onderzoeken van het effect van accijnzen op de vraag naar brandstoffen. Auto's worden immers, mede door het stimuleren via het belastingsysteem, steeds zuiniger. Daarnaast zijn de accijnstarieven van belang. Centrale vraag hierin is of de stijgende accijnstarieven gepaard gaan met dalende verbruikscijfers. Tevens is interessant of de tariefdifferentiaties tussen benzine en diesel enerzijds en LPG anderzijds leiden tot een toename van het verbruik van LPG. Als laatste onderzoek ik of het verbruik van biobrandstoffen is toegenomen.

In tabel 14 is weergegeven hoe de verkoop van LPG, benzine en diesel ten behoeve van het wegverkeer in de periode 2002-2012 is veranderd³⁰⁹.

³⁰⁶ CDB, 'Versnelde invoering geavanceerde biobrandstoffen', 3 september 2013, p. 11.

³⁰⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 306, nr. 3, § 4.1.2. (Belastingplan 2006)

³⁰⁸ 'Forse daling brandstofverkoop', *De Telegraaf* 11 maart 2013.

³⁰⁹ CBS, 'Motorbrandstoffen voor vervoer; afzet in gewicht, energie en volume', 3 september 2013.

Tabel 14: Ontwikkeling verkopen brandstoffen in de periode 2002-2012 (in miljoenen kg.).

| Jaar | LPG | Benzine | Diesel | Totaal |
|-------------------------|-------------|------------|-------------|------------|
| 2002 | 489 | 4.169 | 5.727 | 10.385 |
| 2012 | 285 | 4.109 | 6.292 | 10.686 |
| Verandering in % | -42% | -1% | +10% | +3% |

Zoals in tabel 14 is te zien, zijn de totale verkopen van de drie brandstoffen in de onderzoeksperiode gestegen. De verkoop van LPG, nota bene de milieuvriendelijkste brandstof van de drie, is fors gedaald. De verkoop van benzine is ongeveer gelijk gebleven, terwijl de verkoop van diesel aanzienlijk is gestegen. Een eerste blik op deze cijfers doet vermoeden dat de accijnzen op minerale oliën niet bepaald effectief zijn. Om tot een goed beeld te komen van de effectiviteit van de accijnzen is echter meer informatie vereist dan slechts de verkoopcijfers. In tabel 15 is de ontwikkeling van de tarieven van de accijnzen op minerale oliën in de periode 2002-2012 zichtbaar.

Tabel 15: Ontwikkeling tarieven accijnzen op minerale oliën in de periode 2002-2012 (per 1000 liter/LPG: per 1000 kg.).

| Jaar | LPG | Benzine | Diesel |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| 2002 | € 103,76 | € 608,67 | € 325,53 |
| 2012 | € 167,54 | € 730,48 | € 430,80 |
| Verandering in % | +61% | +20% | +32% |

Het aantal afgelegde kilometers wordt vaak aangemerkt als een inelastisch goed³¹⁰. Een stijging van de prijs zou zodoende een geringe daling van het verbruik van brandstoffen veroorzaken. Vooral de langetermijn-elasticiteit is in het kader van dit onderzoek van belang, aangezien op de lange termijn automobilisten hun woon-werkverkeer kunnen aanpassen of een meer energiezuinige auto kunnen aanschaffen³¹¹. Het is zodoende mogelijk om een beeld te krijgen van gedragsveranderingen. De langetermijn-prijselasticiteit wordt geschat op -0,184³¹². Dit getal geeft het effect weer van stijgende brandstofprijzen op het verkeersvolume. Aangenomen dat stijgende accijnstarieven zich

³¹⁰ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, 'Over brandstofprijzen en automobilititeit', januari 2012, p. 17.

³¹¹ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, 'Over brandstofprijzen en automobilititeit', januari 2012, p. 5.

³¹² Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, 'Over brandstofprijzen en automobilititeit', januari 2012, p. 17.

vertalen in stijgende brandstofprijzen, kan door middel van deze prijselasticiteit worden berekend hoe de vraag naar LPG, benzine en diesel zouden moeten veranderen. Indien dit vergeleken wordt met de daadwerkelijke verandering, wordt een beeld verkregen van de effectiviteit van de accijnzen. Hier wordt onder effectiviteit verstaan het terugdringen van het verbruik (de vraag).

LPG: $-0,184 \times 61\% = -11\% (-42\%)$

Benzine: $-0,184 \times 20\% = -4\% (-1\%)$

Diesel: $-0,184 \times 32\% = -6\% (+10\%)$

Bovenstaande gegevens laten een opvallend beeld zien. Waar de accijns op benzine en vooral de accijns op diesel als niet-effectief te bestempelen is, lijkt de accijns op LPG zeer effectief te zijn. Dit is in mijn ogen een niet-wenselijke ontwikkeling, aangezien LPG relatief weinig en diesel juist relatief veel CO₂ uitstoot. De uitstoot van CO₂ door het wegverkeer is in de periode 2002-2012 dan ook niet afgenomen. De uitstoot lag de laatste jaren aanzienlijk hoger dan in 2002 en lijkt in 2012 uit te komen op het niveau van 2002³¹³. Overigens dient wel opgemerkt te worden dat het aantal in gebruik zijnde auto's dat rijdt op LPG in de onderzoeksperiode fors is afgenomen: van 345.817 in 2002 tot 240.066 in 2011³¹⁴. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de relatief sterk gestegen prijs van LPG. Tevens is ingevolge art. 23 Wet op de MRB 1994 in beginsel een toeslag op de MRB verschuldigd voor onder andere auto's die rijden op LPG. Onder deze toeslag valt weliswaar uit te komen, maar dan dient er sprake te zijn van een installatie die de emissie van CO₂ met ten minste 30% terugdringt. Het tariefvoordeel in de accijns wordt dus deels tenietgedaan door andere belastingen.

Interessant is of er een mogelijke substitutie optreedt tussen LPG en biobrandstoffen. De overheid wil immers het verbruik van dergelijke brandstoffen stimuleren om het verbruik van fossiele brandstoffen terug te dringen³¹⁵. De totale verkopen van

³¹³ CBS, 'Emissies van broeikasgassen, berekend volgens IPCC-voorschriften', 9 september 2013.

³¹⁴ CBS, 'Verkeersprestaties personenauto's; kilometers, brandstof en grondgebied, 31 oktober 2012.

Gegevens van 2012 zijn nog niet bekend.

³¹⁵ *Kamerstukken II 2012/13*, 32 813, nr. 57.

biobrandstoffen zijn in de periode 2003-2012³¹⁶ toegenomen van 4 miljoen kg in 2003 tot 420 miljoen kg in 2012³¹⁷. Het aandeel in het totale brandstofverbruik van benzine en diesel is toegenomen van 0,03% in 2003 tot 2,09% in 2010³¹⁸. De stimuleringsmaatregelen van de overheid lijken dus daadwerkelijk te leiden tot meer verkopen van biobrandstoffen. Dit resultaat acht ik echter niet bevredigend, aangezien de uitstoot van CO₂ niet is afgenomen in de onderzoeksperiode.

Naast de accijnstarieven in Nederland zijn de accijnstarieven in vooral Duitsland en België van belang. Een te groot verschil in prijzen met deze landen kan immers leiden tot 'tanken over de grens'³¹⁹; de accijnzen en de BTW spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast is het van belang in hoeverre de kale prijs in een land wordt verlaagd als gevolg van de belastingheffing. Dit maakt, indien uitsluitend gekeken wordt naar de prijs van het accijnsgoed, immers een deel van de accijnsverhoging ongedaan. Dergelijke grenseffecten zullen in mindere mate optreden ten aanzien van accijnzen op alcoholische dranken. Als vergeleken wordt met deze landen kent Nederland aanzienlijk hogere accijnstarieven op brandstoffen³²⁰. Het verschil met Duitsland wordt nog eens versterkt door een hoger BTW-tarief (21% tegenover 19%). Verschillen in accijns- en BTW-tarieven met buurlanden zorgen dus voor een weglekeffect van een deel van de belastingopbrengsten en daarnaast leidt de mogelijkheid om in het buitenland goedkoper te tanken tot een verminderende effectiviteit van een accijnsverhoging. Mensen gaan immers niet per se minder rijden, maar kopen de brandstof over de grens. De Nederlandse overheid heeft echter opmerkelijk genoeg vrijwel geen onderzoek gedaan naar de mate waarin Nederlanders over de grens tanken. Slechts in de Autobrief³²¹ en een brief³²² van de Staatssecretaris van Financiën inzake mogelijke grenseffecten van het afschaffen van rode diesel wordt ingegaan op grenseffecten bij verkoop van brandstoffen en de eventuele financiële gevolgen. Naar aanleiding van vragen van CDA-lid Omtzigt is onlangs het rapport "Grenseffectenrapportage"³²³

³¹⁶ De gegevens voor het jaar 2002 zijn niet beschikbaar.

³¹⁷ CBS, 'Biobrandstoffen voor het wegverkeer; aanbod, verbruik en bijmenging', 27 juni 2013.

³¹⁸ De relevante gegevens voor de jaren 2011 en 2012 zijn nog niet beschikbaar.

³¹⁹ 'Accijnzen jagen tankende Nederlanders de grens over', bericht op z24.nl van 25 september 2013. Geraadpleegd op 4 november 2013.

³²⁰ EC, 'Excise duty tables part II-Energy products and Electricity', juli 2013.

³²¹ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 800, nr. 1.

³²² *Kamerstukken II 2012/13*, 33 402, nr. 50.

³²³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 752, nr. 7.

gepubliceerd, dit rapport heeft echter alleen betrekking op grenseffecten ten aanzien van de accijnzen op alcoholische dranken en de tabaksaccijns.

Voor een volledige evaluatie van de accijnzen is in het kader van dit onderzoek ook van belang of accijnsheffing (en het instrumentele doel ervan) in overeenstemming is met EU-recht. Aangezien de nationale overheden van de EU voor de inrichting van hun accijnsstelsel gebonden zijn aan Accijnsrichtlijn, zal bij een correcte toepassing van deze richtlijnen niet snel sprake zijn van een strijdigheid met het EU-recht. Echter, de Richtlijn geeft de lidstaten de nodige ruimte om het accijnsstelsel naar believen in te vullen. Nederland kent bij zowel de accijnzen op alcoholische dranken als bij de accijnzen op minerale oliën uitgebreide tariefdifferentiaties. Hiermee zou eventueel een zekere mate van selectiviteit op kunnen treden en zou er dus sprake kunnen zijn van staatssteun. Om te kunnen spreken van staatssteun moet er sprake zijn van een begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (1) die in welke vorm dan ook (2) met staatsmiddelen (3) worden bekostigd en waarmee het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (4). Het HvJ EG heeft bepaald dat een belastingdifferentiatie niet aan het selectiviteitsvereiste voldoet indien de belastingdifferentiatie gerechtvaardigd is door de aard of de opzet van het stelsel waarvan hij deel uitmaakt, ook al wordt een bepaalde belastingplichtige of een bepaalde groep belastingplichtigen bevoordeeld³²⁴. In mijn ogen voldoet het Nederlandse stelsel aan deze voorwaarde. De tariefdifferentiaties worden ingezet met het oog op instrumentele doeleinden. Als gevolg van deze tariefdifferentiaties wordt het handelsverkeer tussen lidstaten overigens mogelijk wel ongunstig beïnvloed. Dit wordt in mijn ogen echter vooral veroorzaakt door een gebrekkige afstemming van de accijnstarieven tussen lidstaten. In mijn ogen komt het Nederlandse accijnsstelsel dan ook niet in aanmerking voor de kwalificatie staatssteun.

4.7 Conclusie

Accijnzen worden al eeuwenlang geheven. In eerste instantie lagen vooral budgettaire motieven aan de heffing ten grondslag. Ook in de huidige tijd is het budgettaire belang van accijnsheffing aanzienlijk te noemen met een geraamde belastingopbrengst van

³²⁴ HvJ EG 17 juni 1999, C-75/97, *Jur.* 1999/3671, r.o. 28-31.

ruim € 11 miljard in 2013 en in 2014³²⁵. Naast het budgettaire doel kennen accijnzen ook een instrumenteel doel. Accijnzen zouden disincentives moeten geven om een bepaalde handeling te doen. Achterliggende redenen voor de overheid kunnen bijvoorbeeld zijn de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Het is echter nog maar de vraag in hoeverre accijnsheffing daadwerkelijk mensen aanzet tot het doen of laten van bepaalde acties. In dit hoofdstuk heb ik dit onderzocht voor de accijnzen op alcoholische dranken en voor de accijnzen op minerale oliën.

Ten aanzien van de accijnzen op alcoholische dranken zijn drie accijnzen te onderscheiden; de bieraccijns, de wijnaccijns en de alcoholaccijns. De effectiviteit van deze accijnzen is wisselend. Voor de gehanteerde onderzoeksperiode (2002-2010) geldt dat de effectiviteit van de accijnzen te wensen over laat. De bieraccijns lijkt wel te zorgen voor een afname van de bierconsumptie, maar minder dan verwacht mag worden op basis van de prijselasticiteit van bier. De wijnconsumptie neemt in de onderzoeksperiode zelfs aanzienlijk toe. Per 1 januari 2013 zijn de accijnzen op alcoholische dranken toegenomen. De verhoging van de alcoholaccijns, na jarenlang op hetzelfde niveau te hebben gestaan, leidde tot een daling van de verkoop van sterke drank met 10%. Ook de verhogingen van de bier- en wijnaccijns per 1 januari 2013 hebben geleid tot dalende verkopen in het eerste kwartaal van dit jaar. Ik vind het echter nog te vroeg om hier conclusies aan te verbinden ten aanzien van effectiviteit, daar het slechts één kwartaal betreft. De verkoop van alcohol aan jongeren is overigens in de onderzoeksperiode afgenomen. Aangezien de overheid haar alcoholbeleid voor een groot deel richt op jongeren is dit een ontwikkeling die gunstig te noemen is. De stijgende accijnzen lijken dus, in combinatie met het overige alcoholbeleid van de overheid, hun vruchten af te werpen. Overigens nemen de accijnzen op alcoholische dranken in 2014 met 5,75% toe.

In dit hoofdstuk stonden tevens de accijnzen op minerale oliën centraal en dan vooral de accijnzen op de brandstoffen die worden verbruikt in het wegverkeer; benzine, diesel en LPG. Door middel van tariefdifferentiaties hoopt de overheid het verbruik van het relatief milieuvriendelijke LPG te bevorderen ten koste van het verbruik van benzine en diesel. Het is overigens vrij curieus dat diesel minder zwaar wordt belast dan benzine,

³²⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)*

terwijl diesel verantwoordelijk is voor een grotere uitstoot van schadelijke gassen. In mijn ogen komt hierin naar voren dat milieuaspecten slechts deels een rol spelen. Dit verschil wordt deels tenietgedaan in de andere autobelastingen. De effectiviteit van de accijnzen op minerale oliën is nihil. De accijns op LPG, nota bene de meest milieuvriendelijke brandstof van de drie onderzochte brandstoffen, lijkt hier op het eerste gezicht een uitzondering op te vormen. De vraag naar LPG is namelijk afgenomen terwijl de accijns op LPG is toegenomen. Deze dalende vraag is voor een belangrijk deel te verklaren door het feit dat er minder auto's in gebruik zijn die aangedreven worden door een LPG-motor dan in 2002. In hoeverre dit is toe te schrijven aan de stijgende accijns op LPG is onbekend. Het verbruik van diesel is in de onderzoeksperiode met 10% toegenomen, terwijl de afname in het verbruik van benzine zeer gering is. Van substitutie tussen deze brandstoffen lijkt dus geen sprake te zijn. Het verbruik van biobrandstoffen nam in de onderzoeksperiode toe. Deze stijging ging echter niet gepaard met minder uitstoot van CO₂. Hiermee lijken de accijnzen op minerale oliën, ondanks de ongetwijfeld goede bedoelingen van de overheid, vooralsnog vooral gunstig te zijn voor de staatskas. De nationale overheden zijn gebonden aan de Accijnsrichtlijn, maar hebben de nodige vrijheid om binnen de gestelde voorwaarden het accijnsstelsel naar eigen wens in te richten. Nederland kent uitgebreide tariefdifferentiaties. Dit leidt echter niet tot de conclusie dat er sprake is van selectiviteit. De tariefdifferentiaties passen immers in het Nederlandse belastingstelsel, dat deels is vormgegeven op basis van instrumentele doeleinden. Van staatssteun is dan ook geen sprake.

5. De woningmarkt

5.1 Inleiding

De woningmarkt in Nederland verkeert in zwaar weer. Als gevolg van de kredietcrisis in 2008 en de daaruit voortvloeiende economische crisis ondervindt de woningmarkt problemen. Ook in 2013 is de woningmarkt in Nederland nog niet uit het dal. De woningmarkt lijkt voorzichtige tekenen van herstel te tonen, maar voor euforie is het nog te vroeg³²⁶. De gemiddelde verkoopprijs is in 2013 ongeveer 20% lager dan in 2008³²⁷. Bovendien is het aantal verhuizingen met veertig procent afgenomen³²⁸. Daarentegen is de wens om binnen twee jaar te verhuizen bij veel mensen toegenomen³²⁹. De totale hypotheekschuld is tot een ongekennde hoogte opgelopen. Nergens ter wereld wordt de eigen woning in zo'n grote mate met vreemd vermogen gefinancierd als in Nederland³³⁰. De overheid kan niet lijdzaam toezien hoe de woningmarkt steeds verder wegglijdt.

Een idee dat in de fiscale wereld veel aanhang kent, is het idee om de eigen woning over te brengen van box 1 naar box 3³³¹. In mijn ogen is het vanuit de systematiek van de Wet inkomstenbelasting 2001 ook vreemd dat de eigen woning in box 1 is ondergebracht, terwijl alle andere vermogensbestanddelen die niet tot het ondernemingsvermogen behoren in box 3 zijn ondergebracht. De achterliggende reden is een fiscale. De gemiddelde (potentiële) woningkoper zal niet over een zodanig groot bedrag beschikken dat de woning zonder lening gefinancierd kan worden. Op een lening dient normaal gesproken rente te worden betaald. Voor de eigen woning is bepaald dat rente op de hypotheek aftrekbaar is; de hypotheekrenteaftrek. Vanuit de systematiek van box 3 is renteaftrek niet mogelijk, dus plaatsing van de eigen woning in box 3 zou gepaard moeten gaan met een afwijkend regime voor de eigen woning indien renteaftrek voor de eigen woning gewenst is. De voornaamste reden dat de eigen woning in box 1 is

³²⁶ 'Nog te vroeg voor euforie over woningmarkt', *Volkskrant* 10 oktober 2013.

³²⁷ CBS, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen', 20 september 2013.

³²⁸ CPB, 'Verliesaversie op de woningmarkt', juli 2013, p. 4.

³²⁹ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 'Woononderzoek Nederland 2012', 15 maart 2013, p. 53.

³³⁰ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', rapport van 16 april 2010, p. 9.

³³¹ Zie bijvoorbeeld: L.G.M. Stevens, 'Commissie Van Dijkhuizen is stap in de goede richting', *WFR* 2013/1040 en P.G.H. Albert, 'Wet fiscale behandeling eigen woning: gammele, kwetsbare wetgeving', *WFR* 2013/459 en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', rapport van juni 2013, p. 7.

ondergebracht, is dan ook om de discussie ten aanzien van de hypotheekrenteaftrek te vermijden³³². Een ander voorstel van de commissie is om een forfaitair annuïtaire renteaftrek in te voeren³³³. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de woning in dertig jaar wordt afgelost, ook al is dit in de praktijk niet het geval. Elk jaar neemt de hypotheekrente zodoende af, wat aflossen zou moeten stimuleren. Het moge duidelijk zijn dat dit voorstel een minder rigoureuze wijziging is dan de overheveling van de eigen woning naar box 3. De staatssecretaris zal voor 1 april 2014 reageren op het voorstel van de commissie³³⁴.

Ongeacht de vraag of de eigen woning op termijn in box 3 ondergebracht wordt, is momenteel vooral van belang welke maatregelen de overheid nu al neemt om de woningmarkt te stimuleren. De overheid heeft hier naast de hypotheekrenteaftrek³³⁵ namelijk nog meer instrumenten voor, zoals verlaging van de overdrachtsbelasting. In dit hoofdstuk onderzoek ik in hoeverre enkele stimulansen die de overheid aan de woningmarkt heeft gegeven effect hebben. En wellicht belangrijker is of ze het *gewenste* effect hebben. Tevens is het van belang of dit op een efficiënte manier gebeurt. Wegen de kosten wel op tegen de opbrengsten? In dit hoofdstuk geef ik een overzicht van de fiscale behandeling van vooral de koopwoning. Ten aanzien van de effectiviteit richt ik me vooral op de verlaging van de overdrachtsbelasting en de hypotheekrenteaftrek. Ik richt me in dit hoofdstuk op de eigenwoningmarkt. Ten eerste omdat de meeste fiscale maatregelen hierop zien en daarnaast omdat een groot deel van de problemen omtrent de Nederlandse woningmarkt in mijn ogen te maken heeft met stagnerende verkopen van woningen. Bovendien wordt de huurwoning buiten de fiscaliteit gehouden en is er dus geen sprake van relevantie voor mijn scriptie. Wel ga ik kort in op de verschillende behandeling van de koop- en huurwoning, omdat deze verschillende behandeling ook gevolgen heeft voor de koopmarkt. Daarnaast kan het mede invloed hebben op de effectiviteit van fiscale maatregelen op de koopmarkt.

³³² Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', interimrapport van oktober 2012, p. 72.

³³³ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', interimrapport van oktober 2012, p. 77.

³³⁴ Brief Staatssecretaris van Financiën van 10 juli 2013, nr. AFP/2013/469U, VN 2013/34.6.

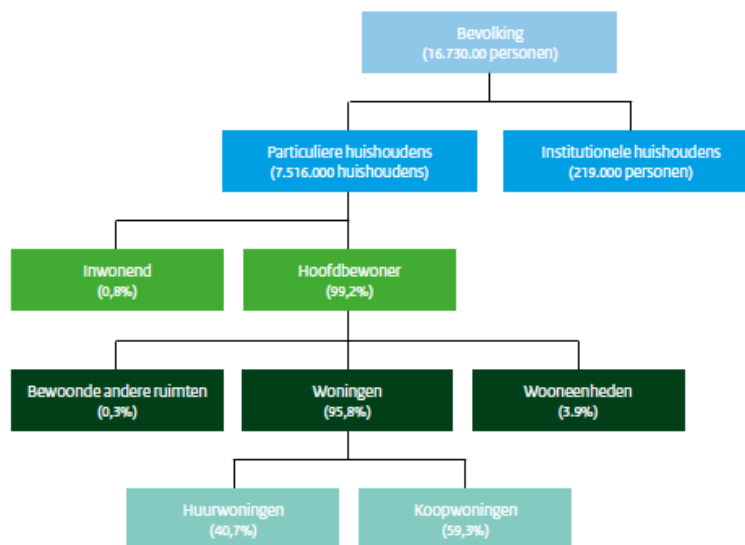
³³⁵ Hoewel de hypotheekrenteaftrek aangewend is om eigenwoningbezit te stimuleren, wordt deze de laatste jaren afgebouwd. Hier kom ik later in dit hoofdstuk op terug.

5.2 De woningmarkt in Nederland

Alvorens in te gaan op de fiscale maatregelen op de woningmarkt is het van belang om inzicht te hebben in de vormgeving van en de huidige situatie op de Nederlandse woningmarkt. Ik ga daar kort op in en beoog hiermee de noodzaak van een effectief overheidsbeleid op de woningmarkt zichtbaar te maken.

De opbouw van de woningmarkt in 2012 is weergegeven in figuur 5³³⁶.

Figuur 5: Opbouw woningmarkt in Nederland.

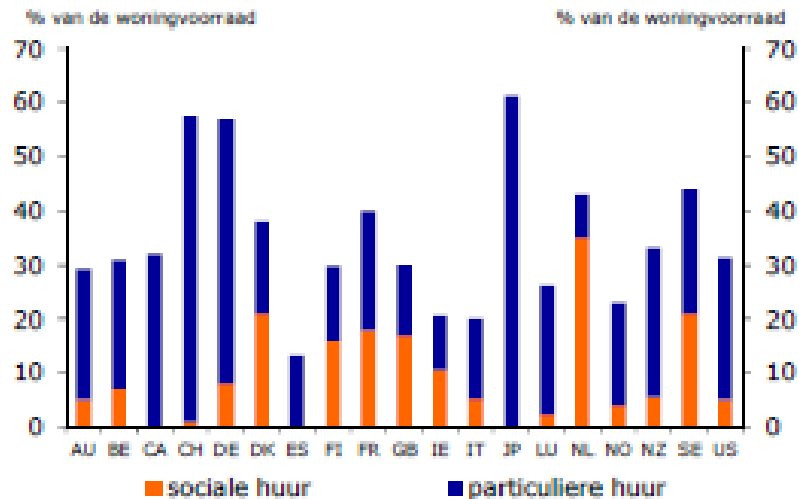


Zoals in bovenstaande afbeelding is weergegeven, wordt het grootste deel van de woningmarkt gevormd door de koopwoningmarkt. De huurmarkt is onderverdeeld in een gereguleerd en een geliberaliseerd segment, welke gescheiden worden door de liberalisatiegrens. Deze grens is uitgedrukt in een huurbedrag per maand (2013 € 681,02 per maand). De corporaties zijn verantwoordelijk voor structureel zo'n 75% tot 80% van de huurmarkt en de particuliere sector beslaat de overige 20 tot 25%. Een aanzienlijk deel van de huursector wordt gevormd door de sociale huur. Door middel van de sociale huur en de huurtoeslag worden ook minder draagkrachtige huishoudens in staat gesteld om een woning te betrekken. Ruim 65% van de huishoudens met een

³³⁶ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 'Woononderzoek Nederland 2012', 15 maart 2013, p. 9.

huurwoning behoort tot de zeer lage of lage inkomensgroep³³⁷. Nederland kent, in vergelijking tot andere EU-lidstaten, een zeer grote sociale huursector³³⁸. In 2012 behoorde 32% van de Nederlandse woningen tot de sociale huursector. Ook wanneer naar andere OESO-landen wordt gekeken, is het verschil groot³³⁹.

Figuur 6: de huursector in Nederland.



Wanneer figuur 6 wordt bekeken, lijkt huren in Nederland vooral iets voor de minder draagkrachtigen te zijn. Dit is niet zo vreemd als wordt bedacht dat onder andere via het fiscale stelsel eigenwoningbezit wordt gestimuleerd en dat de huurtoeslag slechts voor de minder draagkrachtigen is bestemd. Indien men de keuze heeft tussen kopen en huren zal men in ieder geval vanwege fiscale overwegingen doorgaans kiezen om een woning te kopen. De lagere inkomensgroepen hebben die keuze doorgaans niet.

De eigenwoningmarkt is in 2009 ingestort. In 2009, vlak na het uitbreken van de financiële crisis, werden er maar liefst 30,1% minder woningen verkocht dan in 2008³⁴⁰. Ook in 2008 was er reeds een daling van het aantal verkopen zichtbaar, de verkopen namen met 9,9% af ten opzichte van 2007. Vanaf 2008 zijn de verkopen elk jaar gedaald,

³³⁷ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 'Woononderzoek Nederland 2012', 15 maart 2013, p. 29.

³³⁸ CECODHAS, 'Housing Europe Review 2012, oktober 2011, p. 23.

³³⁹ Rabobank, 'Anders wonen. Naar een werkende woningmarkt', juni 2013, p. 28.

³⁴⁰ CBS, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen', 20 september 2013.

met als voorlopig dieptepunt ruim 117.000 verkochte woningen in 2012³⁴¹. In 2007 werden er nog ruim 202.000 woningen verkocht en in 2008 kende de woningverkoop een omvang van ruim 182.000 woningen. Gepaard met deze terugval in de verkopen gaat een daling van 30% in 2009 van orderportefeuilles van bouwbedrijven³⁴². Het aantal bouwvergunningen is sinds het uitbreken van de economische crisis fors gedaald, zowel voor koop- als voor huurwoningen³⁴³. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door het feit dat de nieuwbouwmarkt zeer conjunctuurgevoelig is. Commerciële partijen starten doorgaans met de bouw als 70% van de koopwoningen is verkocht³⁴⁴.

Het startpunt van het woonbeleid van de overheid is de invoering van de Woningwet in 1901³⁴⁵. Het doel van deze wet was de bevordering van de bouw van kwalitatief goede woningen. Vooral vanaf 1940 is het woningbeleid steeds complexer geworden, met een breed scala aan instrumenten³⁴⁶. Er zijn sindsdien talloze maatregelen genomen om de woningmarkt te stimuleren, maar gezien de partiële gerichtheid van deze instrumenten ontstond een ingewikkeld en inefficiënt geheel³⁴⁷. Het falen van de overheid leidde steeds tot nieuw overheidsbeleid, zonder dat werd onderzocht waarom de overheid faalde in haar beleid³⁴⁸. De slecht functionerende woningmarkt wordt in combinatie met het niet goed functioneren van het bankwezen en het matige renderen van de pensioenen gezien als één van de oorzaken van het feit dat Nederland op economisch vlak achter blijft bij de omringende landen³⁴⁹. Het belang van een goed functionerende woningmarkt is dus duidelijk. Ook anno 2013 voert de Nederlands overheid beleid om de woningmarkt te stimuleren. Dit gebeurt mede via het fiscale stelsel. In de volgende paragraaf ga ik hier dieper op in.

³⁴¹ Ibid

³⁴² EIB, EIB-raming april 2009.

³⁴³ CBS, Bouwvergunningen; bouwkosten en inhoud woningen, 25 september 2013.

³⁴⁴ T.H. van Hoek e.a., 'Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen: Regionale ontwikkeling en beleid na 2009' (EIB-studie), p. 35.

³⁴⁵ J. van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkswoningvestingsbeleid*, Delft: Delft University Press 1987.

³⁴⁶ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', rapport van 16 april 2010, p. 25.

³⁴⁷ Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', rapport van 16 april 2010, p. 27.

³⁴⁸ B. Baarsma e.a., 'Methodiek doorlichting VROM-beleid', SEO-rapport van maart 2007.

³⁴⁹ W. Draijer, 'Tijd voor reflectie', *WFR* 2013/571, § 2.

5.3 De eigen woning

5.3.1 De eigen woning in de wet

Alvorens in te gaan op specifieke fiscale maatregelen ten aanzien van de eigen woning zet ik in deze paragraaf uiteen hoe de eigen woning in Nederland fiscaal wordt behandeld.

De eigen woning is ondergebracht in box 1. Om van een eigen woning te kunnen spreken, moet er ingevolge art. 3.111 lid 1 Wet IB 2001 sprake zijn van een (gedeelte van een) woning en aanhorigheden die de belastingplichtige of iemand uit zijn huishouden anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat op basis van (economisch) eigendom of een recht van vruchtgebruik, van bewoning of van gebruik. Een schip of een woonwagen kan ook als eigen woning kwalificeren. Ingevolge art. 3.110 Wet IB 2001 bestaan de belastbare inkomsten uit de woning uit de voordelen uit eigen woning (eigenwoningforfait) verminderd met de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten. De aftrekbare kosten bestaan doorgaans voor een belangrijk deel uit hypotheekrente. De voordelen van de eigen woning worden belast in de vorm van het eigenwoningforfait. Als gevolg van de zogenaamde Hillen-aftrek³⁵⁰ is het eigenwoningsaldo nooit positief³⁵¹. Over het gebruik van de eigen woning zal dan ook per saldo geen inkomstenbelasting hoeven worden betaald. In beginsel kan er slechts sprake zijn van één eigen woning en dus slechts voor één woning hypotheekrenteaftrek worden genoten. Hier zijn uitzonderingen op. Zo is er nog maximaal drie jaar recht op hypotheekrenteaftrek voor de oude eigen woning indien en zolang deze te koop staat. Een tweede woning, zoals een vakantiehuis, wordt in box 3 belast.

De eigen woning wordt in Nederland zowel gezien als een consumptiegoed, als een investeringsgoed. Een woning levert woongenot, maar wordt tegelijkertijd beschouwd als een bron van inkomen. Door de eigen woning in de inkomstenbelasting te betrekken, is er geen sprake van een zuivere consumptiebenadering. Echter, de eigen woning wordt evenmin als een investeringsgoed gezien omdat de fiscale behandeling afwijkt van die van overig vermogen. Het feit dat de eigen woning zich in box 1 bevindt, wordt door

³⁵⁰ Hiermee wordt de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld van art. 3.123a Wet IB 2001 bedoeld.

³⁵¹ R.P. van den Dool, 'De fiscale positie van de eigen woning', *WFR* 2010/758, § 2.

Bavinck vooral verklaard door politieke redenen³⁵². In mijn ogen is de voornaamste reden voor plaatsing in box 1 echter dat er renteaftrek mogelijk is. De hypotheekrenteaftrek was en is, ondanks de inperkingen van de laatste jaren, een belangrijk instrument om het eigenwoningbezit te stimuleren. Hier kom ik later op terug.

5.3.2 Eigenwoningforfait

Al in 1893, tegelijk met de eerste inkomstenbelasting in Nederland, werd een soort 'eigenwoningforfait' ingevoerd³⁵³. De huurwaarde van de woning werd opgeteld bij het belastbare inkomen. Zodoende werd getracht inkomsten uit de eigen woning te belasten. Ook anno 2013 wordt getracht inkomsten uit de eigen woning te belasten. Dit wordt gedaan middels het eigenwoningforfait, welke de opvolger is van het huurwaardeforfait van art. 42a Wet IB 1964³⁵⁴. Vanaf 1 januari 2007 is de hoogte van het eigenwoningforfait afhankelijk van de WOZ-waarde van de woning. In het verleden werd aangesloten bij de waarde in het economische verkeer, wat tot onduidelijkheid leidde³⁵⁵. Wat moet immers onder waarde in het economische verkeer worden verstaan? Inmiddels is hierover door de Hoge Raad uitspraak gedaan. Dit doet de onduidelijkheid omtrent dit begrip aanzienlijk afnemen. Overigens zal de WOZ-waarde, mits goed vastgesteld, (ongeveer) gelijk zijn aan de waarde in het economisch verkeer. Voor de WOZ-waarde is ingevolge art. 17 Wet Waardering Onroerende Zaken immers van belang de waarde indien de woning in de volle en onbezwaarde eigendom kan worden overgedragen.

In 2013 bedraagt het eigenwoningforfait ingevolge art. 3.112 Wet IB 2001 in de meeste gevallen 0,60% van de WOZ-waarde van de woning. Arends³⁵⁶ merkt op dat de hoogte van het eigenwoningforfait door de koppeling aan de WOZ-waarde veel te laag is als men kijkt naar de ontstaansachtergrond van de regeling. Bavinck merkt op dat het eigenwoningforfait daarmee steeds verder is verwijderd van de veronderstellingen die

³⁵² C.B. Bavinck, 'Voorstel voor overheveling van de eigen woning naar box 3', *WFR* 2006/879, § 2.

³⁵³ B. Kromhout & R. Oving, 'De hypotheekrenteaftrek', *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.

³⁵⁴ A.L.C. Simons, 'Is de eigen woning wel een bron van inkomen?', *WFR* 2000/450.

³⁵⁵ Zie bijvoorbeeld: J.H. Drent, 'Het forfait voor de eigen woning', *WFR* 1970/869.

³⁵⁶ Over de jaren 1997-2007 is het eigenwoningforfait-percentage meer dan gehalveerd. A.J.M. Arends, 'De eigen woning', in: *Vijfjaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer 2006, p. 470.

bij het ontstaan van het eigenwoningforfait werden gemaakt³⁵⁷. De cijfers tonen echter een ander beeld. In 2012 was de gemiddelde verkoopprijs van een woning in Nederland € 226.661³⁵⁸ tegenover een gemiddelde WOZ-waarde van € 232.000³⁵⁹. Voor de gemiddelde woning heeft de koppeling aan de WOZ-waarde dus niet geleid tot een lagere waarde voor het eigenwoningforfait. De hoogte van het eigenwoningforfait is overigens aanzienlijk lager dan het forfaitaire rendement in box 3.

5.3.3 Hypotheekrenteaftrek

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is de hypotheekrenteaftrek niet ingevoerd om het eigenwoningbezit te stimuleren³⁶⁰. De hypotheekrenteaftrek vindt zijn oorsprong in het in 1893 ingevoerde inkomstenbelastingstelsel³⁶¹. In deze periode bestond de Nederlandse woningmarkt voor een groot deel uit huurwoningen. Men wilde de fiscale behandeling van de koopwoning enigszins gelijktrekken met de fiscale behandeling van de huurwoning. De hypotheekrenteaftrek zou fungeren als compensatie voor de kosten die de koper moest maken voor het verwerven van de fictieve huurinkomsten. Indien de woning als een bron van inkomen wordt gezien (de investeringsbenadering) is het toestaan van aftrek van (rente)kosten in mijn ogen een logisch gevolg. Na de Tweede Wereldoorlog werd de hypotheekrenteaftrek in toenemende mate verdedigd vanuit ideologische motieven. Het hebben van een eigen woning zou goed zijn voor het verantwoordelijkheidsgevoel, de spaarzin en gezinsstabiliteit³⁶². In 1959 werd de nationale hypotheekgarantie ingevoerd, wat het mogelijk maakte om de woning voortaan volledig met vreemd vermogen te financieren. Vooral de laatste twintig jaar heeft dit een vogelvlucht genomen. Dit is overigens ook voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de kapitaalverzekering eigen woning. In 2011 bedroeg de totale hypotheekschuld in Nederland zo'n 125% van het BBP³⁶³. Hiermee lijkt de hypotheekrenteaftrek in ieder geval samen te hangen met een grote omvang van de Nederlandse hypotheekschuld.

³⁵⁷ C.B. Bavinck, 'Woningruil', *WFR* 2005/6624, p. 670.

³⁵⁸ CBS, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen', 20 september 2013.

³⁵⁹ CBS, 'Waarde onroerende zaken van woningen en niet-woningen', 22 november 2012.

³⁶⁰ M.E.A. Haffner, 'Fabels over de hypotheekrenteaftrek. Een kijkje over de grens', *Real Estate Magazine* 2006/48, p. 17.

³⁶¹ B. Kromhout & R. Oving, 'De hypotheekrenteaftrek', *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.

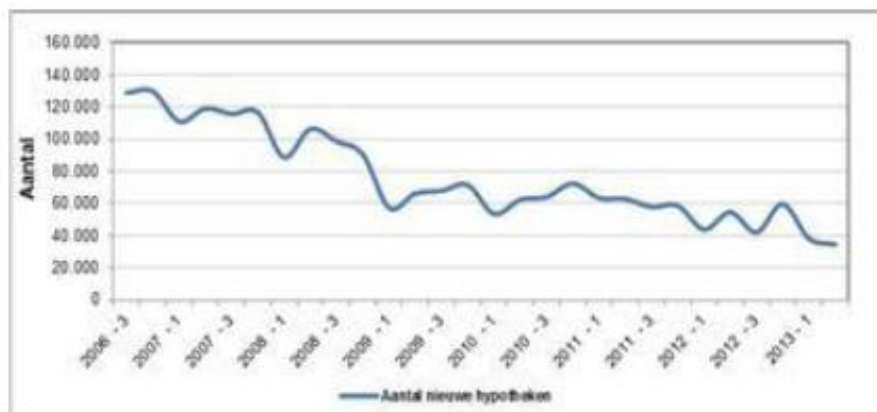
³⁶² Ibid.

³⁶³ CBS, 'Hypotheekschuld in Nederland' (De Nederlandse economie 2011), p. 209.

5.3.3.1 Gevolgen van de hypotheekrenteaftrek

De hypotheekrenteaftrek kan financiële arbitrage tot gevolg hebben³⁶⁴. Doordat de rente op vreemd vermogen immers aftrekbaar is, zal men de woning met relatief veel vreemd vermogen financieren. Dit effect wordt versterkt doordat het rendement op opgebouwd vermogen in de kapitaalverzekering eigen woning tot op een zekere hoogte onbelast blijft. Op de kapitaalverzekering eigen woning kom ik in paragraaf 5.3.4 terug. Daarnaast is de effectieve heffing in box 3 over vermogen met 1,2% doorgaans kleiner dan het belastingvoordeel dat behaald wordt met de hypotheekrenteaftrek. Vanaf 2008 is het aantal huizen dat ‘onder water staat’ gestaag toegenomen³⁶⁵. Als gevolg van de dalende huizenprijzen en de relatief hoge hypotheekrentes, is de waarde van veel huizen gedaald onder de hypotheekschuld die op deze huizen rust. Mede vanwege deze financiële risico's zijn zowel banken als consumenten voorzichtiger geworden met het sluiten van een hypotheek. Dit blijkt wel uit het aantal afgesloten hypotheekleningen. Het aantal afgesloten hypotheekleningen laat al jaren een dalende trend zien en ook in het eerste kwartaal van 2013 is het aantal afgesloten hypotheekleningen fors gedaald. Dit in oenschouw genomen, is het dus niet verwonderlijk dat de woningmarkt in zwaar weer verkeert. Figuur 7 toont de ontwikkeling van het aantal afgesloten hypotheekleningen in de afgelopen jaren³⁶⁶.

Figuur 7: Nieuw afgesloten hypotheekleningen in de periode 2007-2012.



³⁶⁴ R. de Mooij e.a., 'Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning', september 2006, p. 45.

³⁶⁵ Webmagazine CBS, 'Eigen woning van ruim één miljoen huishoudens onder water', 21 maart 2013.

³⁶⁶ OTB Research Institute, 'Monitor koopwoningmarkt 2^e kwartaal 2013', juli 2013, p. 6.

Er is een duidelijk neerwaartse trend waarneembaar in het aantal afgesloten hypotheeken. Het laatste kwartaal van 2012 vertoont nog een positieve uitschieter. De reden hiervoor komt later in dit hoofdstuk aan bod.

5.3.3.2 Maatregelen ten aanzien van de hypotheekrenteaftrek

De hypotheekrenteaftrek is verantwoordelijk voor een substantieel budgettair beslag. Elk jaar kost de faciliteit de overheid ruim € 11 miljard³⁶⁷. Daarnaast brengt de enorme hypotheekschuld veel risico's met zich mee³⁶⁸. Dit zijn twee redenen om de regels inzake hypotheekrenteaftrek aan te passen. Dit gebeurt dan ook de laatste jaren. Overigens is er onder de Nederlandse bevolking begrip voor aanpassing van de hypotheekrenteaftrek. Uit onderzoek van USP³⁶⁹ blijkt dat in 2010 slechts 22% van de Nederlanders vindt dat er niets moet worden veranderd aan de hypotheekrenteaftrek. Het is overigens nog maar de vraag of dit percentage na 2010 verder is afgenomen. Er zijn immers sindsdien een aantal beperkingen van de hypotheekrenteaftrek doorgevoerd.

Een belangrijke inperking van de hypotheekrenteaftrek heeft reeds in 2004 plaatsgevonden. Sinds 1 januari 2004 kennen we in Nederland de bijleenregeling. Deze regeling voorkomt dat er hypotheekrenteaftrek plaatsvindt over de overwaarde van de woning. Dit is het bedrag dat bij verkoop resteert na de aflossing van de eigenwoningschuld.

Vanaf 2013 geldt voor nieuwe leningen dat er slechts recht op hypotheekrenteaftrek bestaat als er maandelijks annuïtair wordt afgelost. Hiermee is ook een einde gekomen aan de fiscale faciliteit van de uiterst populaire maar zeer risicovolle 'aflossingsvrije hypotheek'³⁷⁰. De 'aflossingsvrije hypotheek' heet een aflossingsvrije hypotheek omdat er tussentijds niet afgelost hoeft te worden. Uiteraard dient er uiteindelijk net als bij elke lening wel afgelost te worden, waardoor de naam erg misleidend is. Deze hypotheek brengt veel risico's met zich mee. Het is bijvoorbeeld nog maar de vraag of de hypotheekhouder na afloop van de hypotheekperiode over voldoende financiële middelen beschikt om de hypotheek af te lossen. Als voordeel van de 'aflossingsvrije hypotheek' gold dat, doordat er niet afgelost werd, gedurende de gehele looptijd aftrek

³⁶⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 27.

³⁶⁸ EC, 'Alert Mechanism Report', 28 november 2012.

³⁶⁹ USP, 'Zorgbezuinigingen bepalender voor verkiezingsstelsel dan hypotheekrente aftrek', 29 april 2010, p. 4.

³⁷⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 405, nr. 3, p. 5.

van rente over het gehele geleende bedrag kon worden genoten. Overigens is de meest kwetsbare groep in het bezit van een relatief grote hypotheekschuld. Jongeren bezitten een groter deel van de totaal uitstaande hypotheekschulden dan ouderen³⁷¹. Juist bij ouderen is de mogelijkheid om af te lossen over het algemeen groter³⁷².

In 2014 wordt de hypotheekrenteaftrek verder ingeperkt. In de Wet herziening fiscale behandeling eigen woning zijn maatregelen opgenomen die een verdere beperking van de hypotheekrenteaftrek voor zowel bestaande als nieuwe hypotheekschulden inhouden. Zo gaat het maximale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken gedurende 28 jaar elk jaar met 0,5 procentpunt omlaag. In 2014 is het maximale aftrektarief derhalve 51,5 %.

De 30-jaarstermijn voor de aflossing van de hypotheekschuld is tegelijk met de Wet IB 2001 ingevoerd om de hypotheekrenteaftrek ook op de lange termijn enigszins binnen de perken te houden qua belastingderving³⁷³. Het onbeperkt in aftrek kunnen brengen van hypotheekrente door belastingplichtigen die hun hypotheekschuld niet aflossen binnen een gebruikelijke termijn zou hieraan niet bijdragen³⁷⁴.

Overigens neemt naar verwachting de hypotheekschuld verder toe van € 660 miljard in 2011 tot € 911 miljard in 2025³⁷⁵. Dit wordt verklaard door het feit dat aflossingen in absolute termen niet sneller toenemen dan nieuwe hypotheekschulden. Aflossen wordt dus weliswaar gestimuleerd door middel van het alleen nog voor aftrek toestaan van rente op annuïtaire hypotheekschulden, maar de groei in de totale hypotheekschuld zet dus wel door. Om de groei van de hypotheekschuld af te remmen gaat de maximaal toelaatbare verhouding tussen hypotheekschuld en waarde van de woning (Loan To Value-ratio) geleidelijk omlaag naar 100%. Overigens is dit nog hoog vergeleken met andere landen. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de ratio verder zal dalen.

5.3.4 Kapitaalverzekering eigen woning

De kapitaalverzekering eigen woning (hierna: KEW) kan worden aangemerkt als een specifieke vorm van levensverzekering. Door middel van de KEW kunnen

³⁷¹ PBL, 'De Nederlandse hypotheekschuld in 2025', juli 2012, p. 17.

³⁷² P. Kavelaars, 'De aanbevelingen van de Commissie Van Dijkhuizen', *WFR* 2013/1029, § 2.2.

³⁷³ A.J.M. Arends e.a., *Cursus Belastingrecht Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 2011, § 10.0.

³⁷⁴ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 727, nr. 19, p. 2195.

³⁷⁵ PBL, 'De Nederlandse hypotheekschuld in 2025', juli 2012, p. 21.

huizenbezitters de maximale hypotheekrenteaf trek genieten terwijl ze vermogen opbouwen om de hypotheek af te lossen. Vervolgens kan er (deels) vrijgesteld uitgekeerd worden uit de KEW om de aflossing van de hypotheek te realiseren. De zogenaamde spaarrekening eigen woning (SEW) en beleggingsregeling eigen woning (BEW) zijn respectievelijk een geblokkeerde spaar- en beleggingsrekening waarmee het zelfde wordt bereikt. Hiervoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de KEW. Op basis van de Wet IB 2001 zoals deze in 2012 gold, bepaalt art. 3.118 dat de KEW in box 1 wordt ondergebracht indien:

- de verzekeringsnemer een eigen woning met een eigenwoningschuld heeft;
- er eenmalig een uitkering ter aflossing van de eigenwoningschuld zal zijn en er ten minste vijftien jaar jaarlijks premies zijn voldaan; en
- de hoogste premie niet meer heeft bedragen dan het tienvoudige van de laagste premie.

De hoogte van de vrijstelling kent twee maxima. De eerste is de hoogte van de uitkering. Het tweede maximum is het bedrag van de af te lossen schuld op het moment van uitkering van de KEW. De KEW komt tot uitkering bij verstrijken van de looptijd of het overlijden van de verzekerde. Daarnaast zijn er nog een aantal fictieve uitkeringen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de KEW wordt afgekocht of als niet meer aan ten minste één van de voorwaarden wordt voldaan. In dit geval gaat de KEW over naar box 3 en vindt er in box 1 belastingheffing plaats over het rendement dat gedurende de verstreken looptijd is behaald. Er vindt in box 1 geen inkomstenbelastingheffing plaats indien het rendement de vrijstelling niet te boven gaat³⁷⁶. De vrijstelling was in 2012 € 34.900 indien gedurende minimaal vijftien en maximaal twintig jaar is ingelegd en € 154.000 indien minimaal twintig jaar is ingelegd. Overigens kan een belastingplichtige slechts eenmaal in zijn leven de vrijstelling genieten. Indien de Wet IB 2001 zoals die geldt in 2013 wordt bestudeerd, valt op dat art. 3.118 ontbreekt. De KEW is namelijk per 1 januari 2013 vervallen. Dat dit gelijktijdig met het invoeren van de plicht tot jaarlijks annuïtair aflossen gebeurt, is niet verwonderlijk. In de Memorie van Toelichting³⁷⁷ wordt terecht opgemerkt dat een uitkering uit een KEW aan het einde van de looptijd van de lening geen functie meer heeft, omdat er gedurende de looptijd wordt afgelost. Hiermee vervalt de reden om de KEW fiscaal te faciliteren. De vrijstelling voor per 31

³⁷⁶ Indien de uitkering uit KEW de vrijstelling te boven gaat, vindt belastingheffing plaats over een evenredig deel van het gedurende de looptijd behaalde rendement.

³⁷⁷ *Kamerstukken II 2012/13, 33 405, nr. 3, p. 6.*

december 2012 bestaande KEW's is overigens gehandhaafd en hiervoor geldt overgangsrecht³⁷⁸.

5.3.5 Overdrachtsbelasting

Overdrachtsbelasting is onder andere verschuldigd bij de verkrijging van onroerende zaken die in Nederland zijn gelegen. Deze verkrijging kan ingevolge het tweede lid van art. 2 Wet op belastingen van rechtsverkeer 1970 (Wet BRV) zowel zien op de economische als de juridische verkrijging van onroerend goed. Van economische eigendom is sprake indien ten minste enig risico van waardeverandering gelopen wordt en daarmee is de definitie van het economische eigendom ruimer dan bijvoorbeeld de definitie die geldt voor de omzetbelasting³⁷⁹. De overdrachtsbelasting wordt ingevolge art. 9 Wet BRV berekend over de koopprijs of hogere marktwaarde. De marktwaarde is de prijs die wordt betaald bij een verkoop op de meest geschikte wijze, na de beste voorbereiding en aan de hoogste bieder³⁸⁰.

Voor het bestaan van de overdrachtsbelasting zijn verschillende redenen genoemd³⁸¹. Zo werd onderkend dat het budgettaire belang een rol speelt en werd de aanwezigheid van een dergelijke belasting in andere landen vermeld. De overdrachtsbelasting kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op het draagkrachtbeginsel, want enige relatie met vermogen, inkomen, waardeveranderingen of een andere vorm van draagkracht ontbreekt³⁸². Blokland³⁸³ merkt op dat overdrachtsbelasting geïnd wordt omdat als er geen overdrachtsbelasting zou zijn geheven er BTW zou zijn geheven. Dit is mijn inziens echter geen sterk argument. Er wordt immers slechts BTW in rekening gebracht bij een levering door een aannemer binnen twee jaar na de eerste ingebruikneming van de woning. Verder wordt opgemerkt dat de overdrachtsbelasting lage perceptiekosten en een vrij probleemloze inning kennen³⁸⁴. Echter, dit rechtvaardigt in mijn ogen niet het bestaan van een belasting. Daarnaast is het nog maar de vraag in hoeverre dit argument opgaat. Bij de overdracht van woningen zal dit wellicht zo zijn, maar bij een

³⁷⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 405, nr. 3, p. 6 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 280, nr. 1, p. 23.

³⁷⁹ J. Verbaan, *Cursus Belastingrecht Belastingen van Rechtsverkeer*, Deventer: Kluwer 2013, § 2.3.3.

³⁸⁰ R.A. Wolf, *Fiscale praktijkreeks. Nr. 4/5 Onroerende zaken, btw en overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu uitgevers 2013, hoofdstuk 10.

³⁸¹ *Kamerstukken II* 1969/70, 10 560, nr. 3, p. 9-10 en *Kamerstukken II* 1969/70, 10 560, nr. 7, p. 2.

³⁸² W.J.M. Vennix, 'Overdrachtsbelasting: op weg naar het einde?', *WFR* 2011/1104.

³⁸³ T. Blokland, 'Gestommel bij de overdrachtsbelasting', *WFR* 1995/6142.

³⁸⁴ G.G.C. de Korte & G.J. Veltman, 'Wijziging, of begin van het einde van de overdrachtsbelasting?', *WFR* 1990/5898.

(kwalificerende) aandelenoverdracht gaat het argument van een probleemloze inning niet op³⁸⁵. Ook wordt door sommigen getracht de overdrachtsbelasting te rechtvaardigen met een beroep op het profijtbeginsel³⁸⁶. De burger die een bepaalde rechtshandeling doet, zou van een solide rechtsstelsel profiteren. Hiervoor een vergoeding vragen aan de burger zou vanuit deze gedachte redelijk zijn. Dit vind ik echter geen sterk argument, omdat in mijn ogen de overheid geen voorwaarden behoort te stellen aan rechtsbescherming. Daarnaast wordt er bij een overdracht doorgaans een aanzienlijk bedrag naar de notaris overgemaakt als vergoeding voor zijn diensten en voor kadastrale rechten.

Er wordt regelmatig gepleit voor afschaffing van de overdrachtsbelasting³⁸⁷. De overdrachtsbelasting zou de arbeidsmobiliteit belemmeren en de kosten van wonen verhogen³⁸⁸. Het CPB³⁸⁹ heeft aangetoond dat eigenwoningbezit arbeidsmobiliteit in de weg staat. De aanwezigheid van transactiekosten als de overdrachtsbelasting wordt als één van de redenen genoemd voor een lagere arbeidsmobiliteit³⁹⁰. Naast het afschaffen van de overdrachtsbelasting is er ook gepleit voor andere veranderingen. Een mooi voorbeeld hiervan is het voorstel van Jobtrack³⁹¹ om een vrijstelling voor overdrachtsbelasting te verlenen bij werkgerelateerde verhuizingen. Op deze manier zouden mensen worden gestimuleerd om binnen 5 kilometer van de werkplek te gaan wonen. De filedruk zou er wellicht door afnemen, maar uitvoeringstechnisch acht ik dit voorstel onhaalbaar. Hoe wordt immers omgegaan met mensen die na een recente verhuizing een werkplek vinden binnen 5 kilometer van de woning? Daarnaast is de keuze om op een bepaalde plek te gaan wonen doorgaans een duurzame keuze. Dit behoort voor de overdrachtsbelastingheffing niet te worden gekoppeld aan een

³⁸⁵ W.J.M. Vennix, 'Overdrachtsbelasting: op weg naar het einde?', *WFR* 2011/1104 en R.N.G. van der Paardt, 'Wijzigingen per 1 januari 2011 van art. 4 Wet op belastingen van rechtsverkeer, complex en lastig toepasbaar', *WPNR* 2011/6894.

³⁸⁶ W.J.M. Vennix, 'De toekomst van de overdrachtsbelasting', *WFR* 1995/994, § 4.3.

³⁸⁷ Zie bijvoorbeeld: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', rapport van 16 april 2010.

³⁸⁸ R.P. van den Dool, 'De fiscale positie van de eigen woning', *WFR* 2010/758, § 3.6.

³⁸⁹ CPB, 'The impact of housing market institutions on labour mobility', CPB discussion paper no. 82, 19 juni 2007.

³⁹⁰ CPB, 'The impact of housing market institutions on labour mobility', CPB discussion paper no. 82, 19 juni 2007, p. 37.

³⁹¹ 'Schrapp overdrachtsbelasting bij verhuizing vanwege werk, persbericht naar aanleiding van het nationale werkonderzoek 2011. Geraadpleegd via: www.hetnationalewerkonderzoek.nl.

werkplek, immers dit kan regelmatig veranderen. Bovendien, hoe gaat men om met mensen die verschillende werkplekken hebben?

In mijn ogen speelt het budgettaire belang een aanzienlijke rol in het bestaan van de overdrachtsbelasting. Niet voor niets wordt de overdrachtsbelasting wel omschreven als de ideale melkkoe voor de overheid³⁹². De inningskosten zijn laag, aangezien de inning via notarissen plaatsvindt. Daarnaast is het belastingobject, onroerend zaken³⁹³, weinig mobiel. De overheid verwacht in 2013 € 937 miljoen aan overdrachtsbelasting te innen en in 2014 € 888 miljoen³⁹⁴. Hiermee vormt het qua omvang een bescheiden belasting. Overigens is de budgettaire omvang van de overdrachtsbelasting de laatste jaren fors afgenomen. Dit is zichtbaar in tabel 16.

Tabel 16: Opbrengst overdrachtsbelasting in de periode 2007–2012 (alle bedragen in miljoenen euro's).

| Jaar | Opbrengst | Begroting | Verschil |
|---------------------|-----------|-----------|----------|
| 2007 ³⁹⁵ | 4.995 | 4.684 | +301 |
| 2008 ³⁹⁶ | 4.562 | 5.363 | -801 |
| 2009 ³⁹⁷ | 2.791 | 5.159 | -2.368 |
| 2010 ³⁹⁸ | 2.786 | 2.885 | -100 |
| 2011 ³⁹⁹ | 2.066 | 3.457 | -1.392 |
| 2012 ⁴⁰⁰ | 1.124 | 2.553 | -1.429 |

Over de periode 2007-2012 is de opbrengst van de overdrachtsbelasting met ruim 77% gedaald. Vooral in 2009 is een enorme terugval in de opbrengst te zien. Als belangrijkste redenen hiervoor worden de ineenstorting van de omzet van tweedehands woningen en gebouwen en de ineenstorting van het consumentenvertrouwen genoemd⁴⁰¹. De grote

³⁹² R.A. Wolf, *Fiscale praktijkreeks. Nr. 4/5 Onroerende zaken, btw en overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu uitgevers 2013, hoofdstuk 10.

³⁹³ Hoewel niet alleen de overdracht van onroerende zaken wordt belast met overdrachtsbelasting, ga ik in het vervolg van deze paragraaf uit van de heffing over de overdracht van woningen.

³⁹⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 2, p. 19. (Miljoenennota 2014)

³⁹⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 444, nr. 1, p. 48.

³⁹⁶ *Kamerstukken II 2008/09*, 31 924, nr. 1, p. 74.

³⁹⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 630, nr. 1, p. 77.

³⁹⁸ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 710, nr. 1, p. 64.

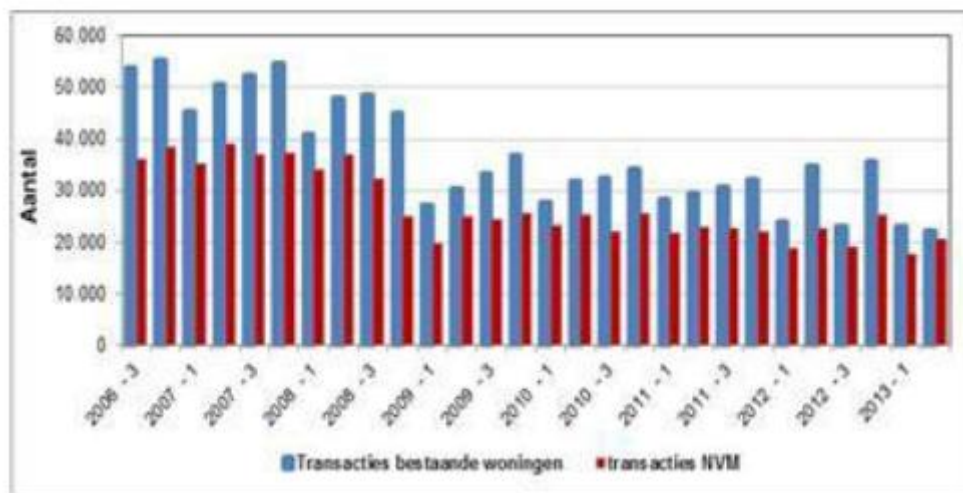
³⁹⁹ *Kamerstukken II 2011/12*, 33 240, nr. 1, p. 72.

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 605, nr. 1, p. 102.

⁴⁰¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 630, nr. 1, p. 27.

terugval in 2012 wordt verklaard door een veel lagere ontwikkeling van het aantal verkopen en door de neerwaartse prijsontwikkelingen van bestaande woningen⁴⁰². Dit is vooral in 2011 ook zichtbaar. Overigens wordt gekeken naar de prijsontwikkeling van bestaande koopwoningen, daar over nieuwe woningen geen overdrachtsbelasting maar BTW wordt geheven. Hoe het aantal woningverkopen zich heeft ontwikkeld, is in figuur 8 zichtbaar⁴⁰³.

Figuur 8: Aantal woningverkopen in de periode 2007-2012.



Voor mijn onderzoek baseer ik me op de transacties ter zake van bestaande woningen. Ik wil immers inzicht krijgen in het totaal aantal verkochte woningen. Vooral in het eerste kwartaal van 2009 is een duidelijke terugval in het aantal verkochte koopwoningen zichtbaar. Overigens geldt voor de jaren vanaf 2008 dat er elk eerste kwartaal een terugval in het aantal verkochte woningen zichtbaar is.

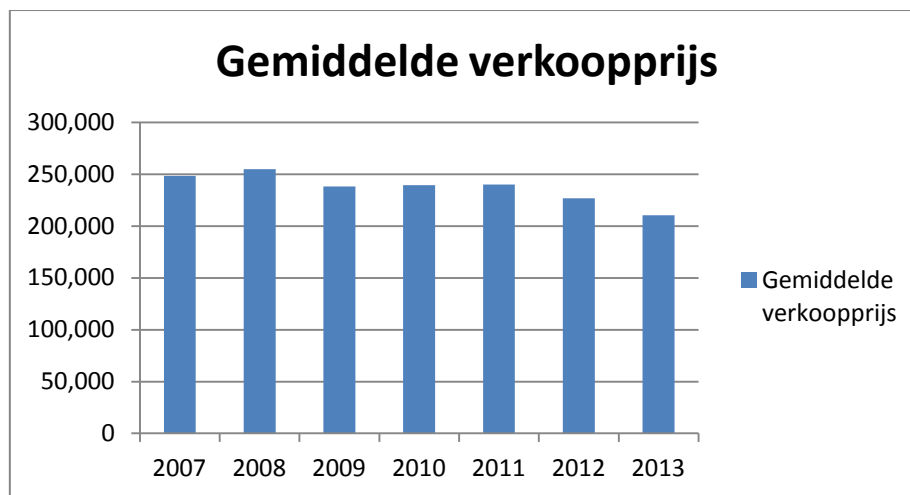
Figuur 9 geeft weer hoe de gemiddelde verkoopprijs is veranderd⁴⁰⁴.

⁴⁰² *Kamerstukken II 2012/13, 33 605, nr. 1, p. 40.*

⁴⁰³ H. Boumeester & C. Lamain (Onderzoeksinstituut OTB), 'Eigen Woning Marktindicator 2^e kwartaal 2013', augustus 2013, p. 2.

⁴⁰⁴ Op basis van: CBS, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen', 20 september 2013. De gemiddelde verkoopprijs voor het jaar 2013 is de prijs zoals deze in februari 2013 was.

Figuur 9: Gemiddelde verkoopprijs woningen in de periode 2007-2012.



Het dalende aantal verkochte woningen en de dalende woningprijzen leiden dus tot lagere opbrengsten van de overdrachtsbelasting. De lagere opbrengst wordt daarnaast verklaard doordat het tarief van de overdrachtsbelasting ten aanzien van woningen in 2011 is verlaagd van 6% naar 2%. Deze verlaging is op 1 juli 2011 ingevoerd met terugwerkende kracht tot 15 juni 2011⁴⁰⁵. Voor de datum van 15 juni 2011 is gekozen in verband met eerdere uitlatingen van het kabinet over de woningmarkt met de bedoeling het vertrouwen in de woningmarkt te versterken⁴⁰⁶. Door het gewekte consumentenvertrouwen voelde de overheid zich ertoe genoodzaakt de maatregel met terugwerkende kracht tot 15 juni 2011 in te voeren. In eerste instantie gold de verlaging tot 1 juli 2012⁴⁰⁷. Doel van deze verlaging was de vastgelopen woningmarkt een stimulans te geven⁴⁰⁸. Het tarief van 2% is echter ook na 1 juli 2012 in stand gehouden⁴⁰⁹. De in eerste instantie als tijdelijke maatregel ingevoerde verlaging van de overdrachtsbelasting heeft een permanent karakter gekregen. Overigens zal volgens Heithuis⁴¹⁰ een permanent overdrachtsbelastingtarief van 2% de woningkoopmarkt niet uit het slop halen. Hij merkt op dat nieuwbouwwoningen niets aan dit lage tarief hebben omdat nieuwbouwwoningen worden belast met BTW.

⁴⁰⁵ Besluit Staatssecretaris van Financiën van 1 juli 2011, , nr. BLKB2011/1290M, Stcrt. 2011.

⁴⁰⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10, p. 64.

⁴⁰⁷ Besluit Staatssecretaris van Financiën van 1 juli 2011, 12 301, nr. BLKB2011/1290M, Stcrt. 2011.

⁴⁰⁸ W.J.M. Vennix, 'Overdrachtsbelasting: op weg naar het einde?', *WFR* 2011/1104, § 4 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 003, nr. 10, p. 62-63.

⁴⁰⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 1, p. 31.

⁴¹⁰ E.J.W. Heithuis, 'Onnozele daad of vermetele stap?', *WFR* 2012/690.

5.4 Evaluatie instrumentalisme woningmarkt

In deze paragraaf staan de verlaging van de overdrachtsbelasting en de hypotheekrenteaftrek centraal. Het zijn twee heel verschillende manieren waarop de overheid tracht de woningmarkt te stimuleren. De verlaging van de overdrachtsbelasting ziet vooral op het verlagen van transactiekosten. De hypotheekrenteaftrek ziet op het stimuleren van eigenwoningbezit, maar wordt momenteel ook ingezet met een betere doorstroming op de woningmarkt als doel. Ik bestudeer of beide maatregelen aan hun doel beantwoorden, of dit op een efficiënte manier gebeurt en of ze al dan niet in strijd zijn met het EU-recht.

5.4.1 Verlaging overdrachtsbelasting

5.4.1.1 Effectiviteit

Het verlagen van het tarief voor de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% lijkt op het eerste gezicht een bescheiden maatregel. De financiële derving als gevolg van deze maatregel in 2011-2012 was zo'n € 1,2 miljard⁴¹¹. Dit is in economisch zware tijden een niet gering bedrag. Bovendien is het in relatie tot de opbrengst van de overdrachtsbelasting een fors bedrag. Boer beschouwt de verlaging van de overdrachtsbelasting als een druppel op een gloeiende plaat, waarvan de effectiviteit afhankelijk is van overige (niet-fiscale) maatregelen⁴¹². In deze subparagraaf onderzoek ik of dit terecht is. Een belangrijke vraag hierin is of de woningverkopen op structurele basis worden gestimuleerd.

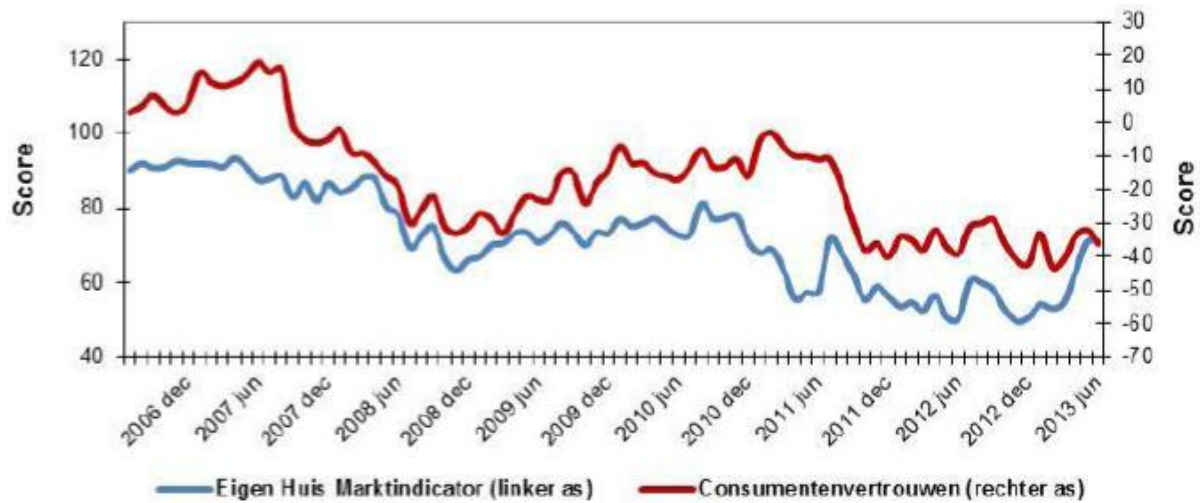
Allereerst is vertrouwen van consumenten in de koopwoningmarkt van belang. Hoe het vertrouwen in de koopwoningmarkt zich heeft ontwikkeld, is in figuur 10 zichtbaar⁴¹³.

⁴¹¹ Brief Minister van Financiën van 1 juli 2011, AFEP/U217, *NTFR* 2011/1717.

⁴¹² J.P. Boer, 'Tijdelijke verlaging overdrachtsbelastingtarief; een aspirine in een hoofdpijndossier', *NTFR* 2011/1752.

⁴¹³ H. Boumeester & C. Lamain (Onderzoeksinstituut OTB), 'Eigen Woning Marktindicator 2^e kwartaal 2013', juli 2013, p. 41.

Figuur 10: Vertrouwen in de koopwoningmarkt in de periode 2007-2012.



Vooraf van belang in het kader van dit onderzoek is het verloop van het vertrouwen in de koopwoningmarkt (de blauwe lijn in de grafiek) in de periode dat de overdrachtsbelasting op 2% is gesteld (vanaf 15 juni 2011). Op de linkeras is het vertrouwen in de koopwoningmarkt af te lezen. Dit vertrouwen is gebaseerd op stemmingsantwoorden op verschillende vragen over de koopwoningmarkt. Een waarde van 0 betekent zeer negatief en een waarde van 200 betekent zeer positief. Opvallend zijn de pieken in het vertrouwen in juli 2011 en juli 2012. Deze worden toegeschreven aan respectievelijk de invoering van het lagere tarief voor de overdrachtsbelasting op de woningmarkt en het besluit om het lagere tarief te handhaven⁴¹⁴. Hoewel deze pieken een duidelijke invloed laten zien van het lagere overdrachtsbelastingtarief, zorgt deze maatregel niet voor een structureel groter vertrouwen in de koopwoningmarkt. Na beide pieken volgt er immers weer een aanzienlijke terugval in het vertrouwen. Dit wordt voor een belangrijk deel toegeschreven aan scherpere hypotheekvoorwaarden en de grote spanning binnen de Europese Unie als gevolg van het dreigende faillissement van Griekenland⁴¹⁵. In het eerste en tweede kwartaal van 2013 neemt het vertrouwen in de koopwoningmarkt toe. Dit wordt door Onderzoeksinstituut OTB deels toegeschreven aan de politieke duidelijkheid die met het Woonakkoord is gegeven⁴¹⁶.

⁴¹⁴ H. Boumeester & C. Lamain (Onderzoeksinstituut OTB), 'Eigen Woning Marktindicator 2^e kwartaal 2013', juli 2013, p. 40.

⁴¹⁵ H. Boumeester & C. Lamain (Onderzoeksinstituut OTB), 'Eigen Woning Marktindicator 1^e kwartaal 2012', april 2012, p. 2.

⁴¹⁶ H. Boumeester & C. Lamain (Onderzoeksinstituut OTB), 'Eigen Woning Marktindicator 2^e kwartaal 2013', juli 2013, p. 35.

In het Woonakkoord wordt duidelijkheid geschept omtrent het overheidsbeleid ten aanzien van toekomstige jaarlijkse huurverhogingen en toekomstige voorwaarden voor de hypotheekrenteaf trek. Daarnaast blijft het tarief voor de overdrachtsbelasting op 2% gehandhaafd. Het vertrouwen in de koopwoningmarkt is dus sterk afhankelijk van de economische omstandigheden en politieke stabiliteit. De verlaging van de overdrachtsbelasting zorgt voor een piek in het vertrouwen, maar deze wordt ongedaan gemaakt door de instabiele economische en politieke⁴¹⁷ situatie.

Wanneer wordt gekeken naar het aantal woningverkopen is het effect van het verlaagde overdrachtsbelastingtarief niet direct zichtbaar. De ontwikkeling van de woningverkopen rond de tariefverlaging in 2011 is in tabel 17 weergegeven⁴¹⁸.

Tabel 17: Aantal verkochte woningen in de periode 2010-2012.

| Jaar | Kwartaal | Aantal verkochte woningen |
|------|----------|---------------------------|
| 2010 | | 126.127 |
| 2011 | | 120.739 |
| | 1 | 28.358 |
| | 2 | 29.532 |
| | 3 | 30.769 |
| | 4 | 32.080 |
| 2012 | | 117.261 |
| | 1 | 23.951 |
| | 2 | 34.628 |
| | 3 | 22.978 |
| | 4 | 35.704 |

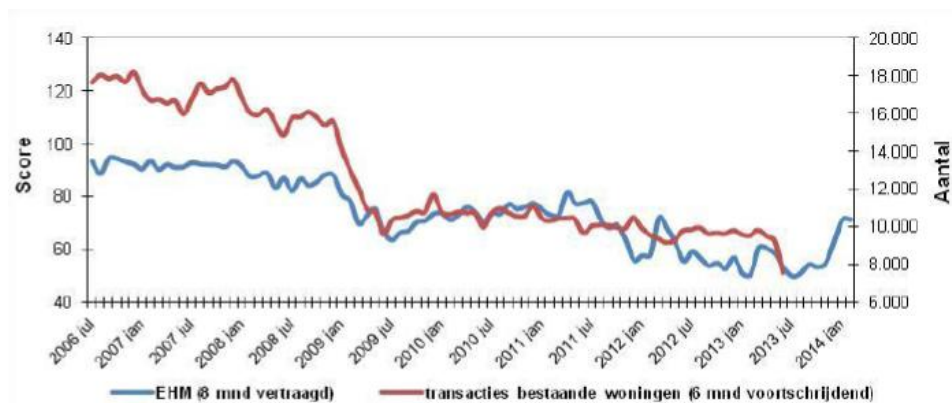
De woningverkopen zijn in 2011 afgenomen ten opzichte van 2010 en in 2012 zijn de woningverkopen, vergeleken met een jaar eerder, wederom afgenomen. De verlaging van de overdrachtsbelasting lijkt dus niet gepaard te gaan met stijgende woningverkopen. Het probleem is hier echter dat niet bekend is hoe de verkopen zich zouden hebben ontwikkeld bij handhaving van het tarief op 6%. Het lagere overdrachtsbelastingtarief per juni 2011 lijkt hoogstens een gering effect te hebben

⁴¹⁷ In vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland moeten Nederlanders de laatste jaren vaak naar de stembus en zijn er veel verschillende kabinetten.

⁴¹⁸ CBS, 'Bestaande koopwoningen naar woningtype en regio', 13 maart 2013.

gehad op de woningverkoop, gezien de slechts lichte stijging in de laatste twee kwartalen van dat jaar. Daarnaast vond er in het tweede kwartaal van 2011, dus voordat het lagere tarief van toepassing werd op de woningmarkt, ook al een stijging plaats van de woningverkoop. Het is dus nog maar de vraag in hoeverre de stijging in het derde en het vierde kwartaal toe te schrijven is aan het lagere overdrachtsbelastingtarief. Overigens lijkt het vertrouwen in de koopwoningmarkt niet één op één het aantal woningverkoop te beïnvloeden, zoals is te zien in figuur 11⁴¹⁹.

Figuur 11: Vertrouwen in de koopwoningmarkt en transacties bestaande woningen in de periode 2007-2012.



Het aantal transacties verandert in juli 2012 minder dan op basis van het consumentenvertrouwen verwacht mag worden. Daarnaast neemt het aantal transacties in het begin van 2013 licht toe, terwijl er een vrij grote stijging in het consumentenvertrouwen plaatsvindt. De vooral op de lange termijn gerichte beslissing om een woning te kopen lijkt in belangrijke mate dan ook los te staan van iets volatiels als het vertrouwen in de koopwoningmarkt.

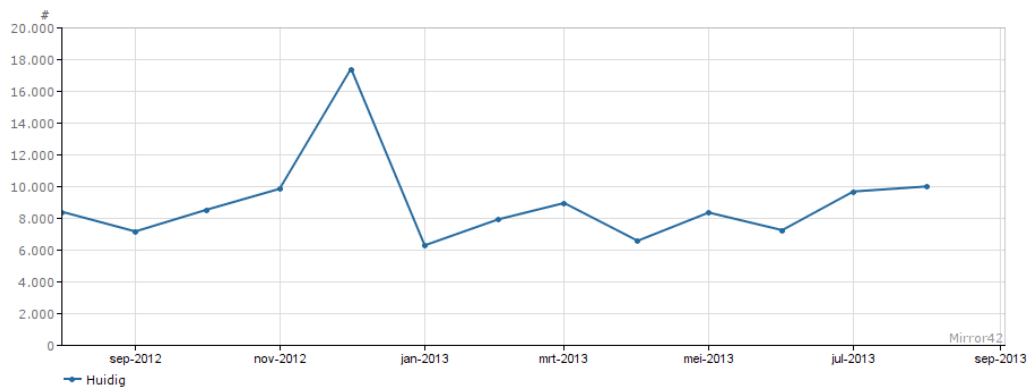
De woningverkoop in 2012 kennen aanzienlijke fluctuaties. In het eerste en derde kwartaal van 2012 zijn sterke dalingen van de woningverkoop zichtbaar. Deze fluctuaties worden toegeschreven aan de overdrachtsbelasting⁴²⁰. Doordat consumenten verwachtten dat de overdrachtsbelasting op de woningmarkt per juli 2012 weer op 6%

⁴¹⁹ H. Boumeester & C. Lamain (Onderzoeksinstituut OTB), 'Eigen Woning Marktindicator 2^e kwartaal 2013', juli 2013, p. 36.

⁴²⁰ 'Woningverkoop daalt 31 procent', bericht op nos.nl van 16 oktober 2012. Geraadpleegd op 2 oktober 2013.

zou worden gesteld, besloten veel huizenkopers kennelijk in het tweede kwartaal te kopen. Dit verklaart ook de sterke terugval in het derde kwartaal van 2012. De sterke toename van het aantal woningverkoppen in het vierde kwartaal van 2012 komt vooral voor rekening van de maand december. In deze maand is de verkoop van woningen voor het eerst sinds lange tijd uitgekomen op het niveau van voor de crisis⁴²¹. Deze piek wordt toegeschreven aan de strengere hypotheekregels per 1 januari 2013⁴²². Het aantal woningverkoppen in de tweede helft van 2012 en de eerste helft van 2013 is weergegeven in figuur 12 ⁴²³.

Figuur 12: Aantal woningverkoppen in de periode juli 2012-augustus 2013.



De woningverkoppen vertonen in 2013 een relatief stabiel verloop. Er vinden geen extreme schommelingen plaats. De woningmarkt lijkt in het tweede en derde kwartaal weer wat aan te trekken. In september 2013 zijn 30% meer woningen verkocht dan in dezelfde maand een jaar eerder⁴²⁴.

5.4.1.2 Administratieve lasten

De administratieve lasten en de uitvoeringskosten als gevolg van de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting tarief zijn beperkt. De heffing van de overdrachtsbelasting bij de verkoop van een woning loopt doorgaans via de notaris. Voor de overheid zijn de uitvoeringskosten dus beperkt en voor woningkopers zijn de (extra) administratieve lasten nihil. Het verlagen van het overdrachtsbelastingtarief van

⁴²¹ *Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 5, p. 23-24.*

⁴²² 'Flinke stijging in huizenverkoop-'cijfers geven sprankje hoop'', NRC 16 augustus 2013.

⁴²³ Kadaster, 'Aantal geregistreerde verkochte woningen'. Geraadpleegd via kadaster.nl op 2 oktober 2013.

⁴²⁴ 'In september 30 procent meer huizen verkocht', AD 17 oktober 2013.

6% naar 2% zorgt in mijn ogen niet voor een wezenlijke toename van de administratieve lasten.

5.4.1.3 EU-recht

Doorgaans zal er ten aanzien van overdrachtsbelasting niet worden toegekomen aan het EU-recht. Ik zie ook in eventuele grensoverschrijdende situaties geen reden om te twifelen aan de overeenstemming met het EU-recht. De verlaging van de overdrachtsbelasting ziet op alle overdrachten van woningen in Nederland. Van enige discriminatie is in mijn ogen geen sprake.

5.4.2 Hypotheekrenteaf trek

5.4.2.1 Effectiviteit

De hypotheekrenteaf trek bestaat al heel lang. In een onderzoek naar de effectiviteit van de hypotheekrenteaf trek is het dus niet mogelijk om de situatie voor en de situatie na invoering te vergelijken. Het is echter wel mogelijk om Nederland te vergelijken met andere landen.

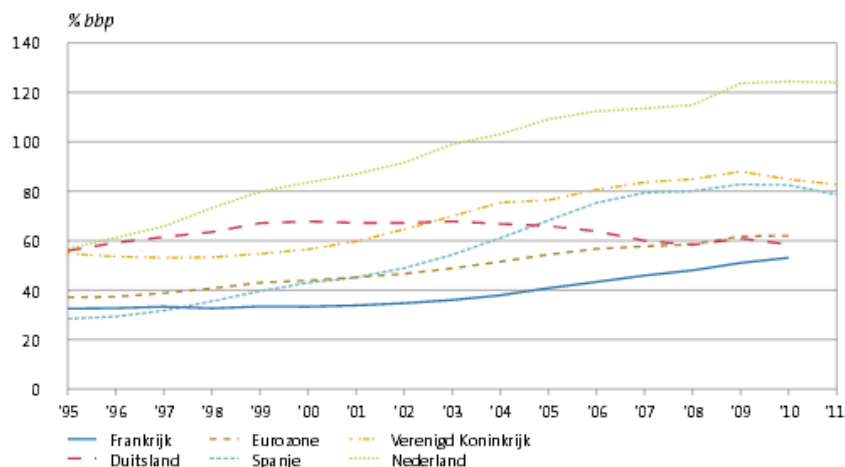
5.4.2.1.1 Hypotheekschuld

Nergens in de EU is de hypotheekrenteaf trek zo royaal als in Nederland⁴²⁵. Dit uit zich in de omvang van de hypotheekschuld in Nederland. Deze is ongeveer € 650 miljard. Ook wanneer dit bedrag wordt afgezet tegen het BBP is dit een uitzonderlijk hoog bedrag, zoals blijkt uit figuur 13⁴²⁶.

⁴²⁵ EC, 'The housing market in the Netherlands', Economic paper 457, juni 2012, p. 9.

⁴²⁶ CBS, 'Hypotheekschuld in Nederland' (De Nederlandse economie 2011), p. 209.

Figuur 13: Verhouding van de hypotheekschuld tot het BBP in enkele landen van de eurozone.



Wat vooral opvalt, is het grote verschil met de rest van de eurozone. Het gemiddelde in de eurozone bevindt zich rond 85% van het BBP, terwijl Nederland een verhouding van 125% van het BBP aan hypotheekschulden kent. Dit is een zeer groot verschil. Verder valt op dat Duitsland zich in 1995, in percentages van het BBP, op hetzelfde niveau bevond als Nederland. Waar dit percentage voor Nederland sinds 1995 is verdubbeld, is Duitsland ten opzichte van 1995 ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. In een onderzoek naar de effectiviteit van de Nederlandse hypotheekrenteaf trek is het dus interessant om te onderzoeken wat de reden is voor dit grote verschil met ons buurland en vooral of dit een fiscale reden is.

De Nederlandse hypotheekmarkt is completer dan de hypotheekmarkt in Duitsland⁴²⁷. Nederland kent een ruime keuze in hypotheekproducten en het is relatief gemakkelijk om hier informatie over in te winnen. Hierdoor is het vinden van een passende hypotheek in Nederland relatief gemakkelijk. Daarnaast zijn de voorwaarden voor het aangaan van een hypotheek strenger in Duitsland. Zo kan in Duitsland voor maximaal 70 á 80% van de woningwaarde een hypotheek worden afgesloten⁴²⁸. Dit maakt een hypotheek voor starters minder bereikbaar dan in Nederland⁴²⁹. Voor een ondernemer of een werknemer met een flexibel contract is het moeilijk om een hypotheek te krijgen

⁴²⁷ IMF, 'House Price Developments in Europe: a Comparison', Working Paper 08/211, p. 32-34.

⁴²⁸ 'Is een Duitse hypotheek wel zo aantrekkelijk', Telegraaf 7 juni 2013.

⁴²⁹ Duitsland kent, in tegenstelling tot Nederland, geen starterslening. Een starterslening wordt door bepaalde Nederlandse gemeenten aangeboden om starters een duwtje in de rug te geven in hun toetreding tot de woningmarkt.

in Duitsland. Bovendien geldt voor hypotheeklen in Duitsland een aflossingstermijn van 20 jaar, in plaats van 30 jaar. De voorwaarden voor het krijgen van een hypotheek zijn in Duitsland dus strenger. Overigens is de hypotheekrente sinds de financiële crisis van 2008 in Nederland hoger dan in de ons omringende landen⁴³⁰. Dit geldt ook als Nederland vergeleken wordt met Duitsland. CPB noemt verschillende mogelijke oorzaken. Zo zouden de kosten van het aantrekken van vreemd vermogen groter kunnen zijn in Nederland, hebben banken in Nederland capaciteitsrestricties als gevolg van een gebrek aan eigen vermogen, is de Nederlandse bancaire sector sterker geconcentreerd dan in de ons omringende landen en is er sprake van een toegenomen risico op de Nederlandse hypotheekmarkt⁴³¹. Overigens dient wel opgemerkt te worden dat het nadeel van de relatief hoge financieringskosten (deels) teniet wordt gedaan door het voordeel van de royale hypotheekrenteaftrek in Nederland.

Het kopen van een huis gaat in Duitsland veel minder gepaard met fiscale voordelen dan in Nederland⁴³². In Duitsland kan er voordelig worden gespaard vóór de aankoop van de eerste woning, maar Duitsland kent niet een fiscaal systeem dat een hoge hypotheekschuld aantrekkelijk maakt⁴³³. Duitsland kent in het geheel geen hypotheekrenteaftrek. Dit is ook terug te zien in de omvang van de totale hypotheekschuld. Ook in Frankrijk kent men geen hypotheekrenteaftrek. Indien gekeken wordt naar bovenstaande grafiek lijkt er een zeker samenhang zichtbaar te zijn tussen de grootte van de (relatieve) hypotheekschuld en de mogelijkheid tot het aftrekken van hypotheekrente. Spanje en het Verenigd Koninkrijk bevinden zich immers evenals Nederland boven het gemiddelde in de Eurozone, terwijl ook deze landen een vorm van hypotheekrenteaftrek kennen.

Naast de enorme hypotheekschuld kent Nederland een enorme pensioenpot. In 2011 was de totale omvang van de pensioenreserves ruim € 1,1 biljoen⁴³⁴. De reformatorische vakbond RMU⁴³⁵ pleit voor de mogelijkheid om de hypotheek met pensioengeld af te

⁴³⁰ CPB, 'De Nederlandse woningmarkt – hypotheekrente, huizenprijzen en consumptie', CPB notitie 14 februari 2013, figuur 2.1.

⁴³¹ CPB, 'De Nederlandse woningmarkt – hypotheekrente, huizenprijzen en consumptie', CPB notitie 14 februari 2013, § 2.1-2.3.

⁴³² CBS, 'Hypotheekschuld in Nederland' (De Nederlandse economie 2011), p. 214.

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ CBS, 'De Nederlandse economie 2011', 2012, p. 176.

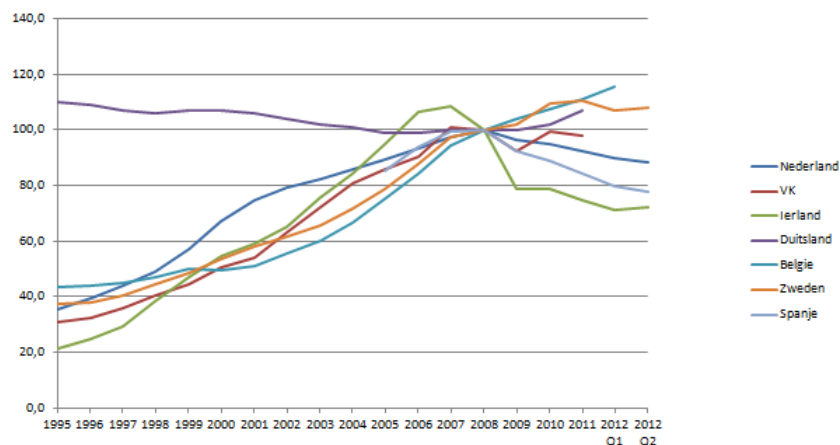
⁴³⁵ RMU, 'Nota arbeidsvoorwaardenbeleid 2013', § 3.3.

lossen. De werknemer zou de mogelijkheid moeten hebben om de hypotheek gedeeltelijk met het werknemersdeel van de pensioenpremie af te lossen. RMU draagt het aan als middel om de woningmarkt te stimuleren. Mijns inziens is dit voorstel zeker het overwegen waard. Juist nu de pensioenleeftijd wordt verhoogd naar 67 jaar is het denkbaar om een deel van het pensioengeld te gebruiken om de hypotheek af te lossen. Wordt ongetwijfeld vervolgd.

5.4.2.1.2 Woningprijzen

De ontwikkeling van de indexcijfers van de woningprijzen in diverse EU-lidstaten zijn in figuur 14 weergegeven⁴³⁶.

Figuur 14: Indexcijfers woningprijzen vanaf 1995 (2008=100).



Opvallend is de prijsontwikkeling in Duitsland. In de periode 1995-2009 zijn de woningprijzen in Duitsland gedaald. Het verloop van de woningprijzen in de overige landen laat een heel ander beeld zien. De prijzen zijn in deze landen namelijk tot aan 2008, het jaar van uitbreken van de financiële crisis, gestaag toegenomen. Over de gehele periode zijn de huizenprijzen in Duitsland aanzienlijk stabielere dan in Nederland (en de overige onderzochte landen). Opvallend is dat de hypotheekrente in Nederland de laatste jaren relatief hoog is, terwijl de huizenprijzen een dalende trend laten zien. In de jaren negentig leidde een hoge rentestand tot een stijging van de huizenprijzen in Nederland⁴³⁷. Dat de huizenprijzen dalen ondanks de hoge rentestand wordt door het

⁴³⁶ Op basis van gegevens van Eurostat.

⁴³⁷ CPB, 'De Nederlandse woningmarkt- hypotheekrente, huizenprijzen en consumptie', CPB notitie 14 februari 2013, § 3.

CPB deels toegeschreven aan het Begrotingsakkoord⁴³⁸ en het Regeerakkoord van Rutte II⁴³⁹. Door dit pakket van maatregelen werden onder andere de leencapaciteit van huishoudens en de hypotheekrenteaftrek beperkt, wat dalende huizenprijzen tot gevolg had. Overigens laten verschillende onderzoeken naar maatregelen zien dat het effect van (een verandering van) de hypotheekrenteaftrek op de huizenprijzen beperkt is⁴⁴⁰.

Twee andere landen die opvallen zijn België en Zweden. In deze landen zijn de woningprijzen ook na 2008 gestegen. Met het oog op de hypotheekrenteaftrek zijn dit interessante landen, vanwege respectievelijk de aanwezigheid ervan (woonbonus in België) en een recente afschaffing (Zweden). Hoewel de grafiek nog geen gegevens toont over de woningprijzen in 2012, zullen de woningprijzen ook in 2012 toenemen. Deze groei staat los van de woonbonus, maar wordt volledig toegeschreven aan beleggingsinstromen op de markt⁴⁴¹. Het is dus nog maar de vraag in hoeverre de in 2005 ingevoerde woonbonus effect heeft op de groeiende woningprijzen vanaf 2008. De woonbonus is een faciliteit die alleen geldt voor hypotheekleningen die vóór 1 januari 2005 zijn afgesloten op de 'enige woning'. Het standaard vrijgestelde bedrag bedraagt voor 2013 € 2.260 en dit wordt verhoogd met €750 voor de eerste 10 jaar van het hypotheekbedrag en met € 80 wanneer de belastingplichtige minstens drie kinderen heeft. De faciliteit is qua omvang dus aanzienlijk beperkter dan de Nederlandse hypotheekrenteaftrek. Wel dient opgemerkt te worden dat de voorwaarden voor kwalificatie verschillen. Zo moet de hypotheek een minimale looptijd van tien jaar hebben om in aanmerking te komen voor de woonbonus.

Ook Zweden kende in eerste instantie stijgende woningprijzen. Dit is een interessant land in het kader van dit onderzoek omdat hier tevens sprake is van een vorm van hypotheekrenteaftrek. Zweden kent vooralsnog een hypotheekrenteaftrek, maar deze is flink ingeperkt. De hypotheekrenteaftrek is aftrekbaar van de inkomsten uit vermogen en bedraagt in beginsel 30% tot een bedrag van 100.000 Zweedse kronen. In 1991 ging

⁴³⁸ CPB, 'Juniraming 2013- De Nederlandse economie tot 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013', CPB Policy Brief 2012/01, p. 43-44.

⁴³⁹ CPB, 'Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord', CPB notitie 12 november 2012, p. 23 e.v..

⁴⁴⁰ CPB, 'Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord', CPB notitie 12 november 2012, p. 24 en *Kamerstukken II 2012/13*, 33 194, nr. 3, p. 8. (Parlementair onderzoek Huizenprijzen)

⁴⁴¹ ING, 'ING Focus- Belgian Real Estate', nr. II 2012, December 2012.

het tarief van de hypotheekrenteaf trek omlaag van maximaal 50% naar 30%. Dit leidde tot een ineensorting van de woningver kopen en een daling van de woningprijzen⁴⁴². Boelhouwer merkt op dat het herstel van de woningprijzen pas na vijf jaar weer op gang kwam⁴⁴³. Dit is opvallend aangezien het CPB heeft aangetoond dat de invloed van de hypotheekrenteaf trek op woningprijzen beperkt is. Zou dit in Zweden dan anders zijn? In mijn ogen dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat Zweden in het begin van de jaren negentig te maken had met een bankencrisis. Daarnaast zien de onderzoeksresultaten waarschijnlijk niet op een dusdanig grote beperking van de hypotheekrenteaf trek in één keer.

5.4.2.1.3 Eigenwoningbezit

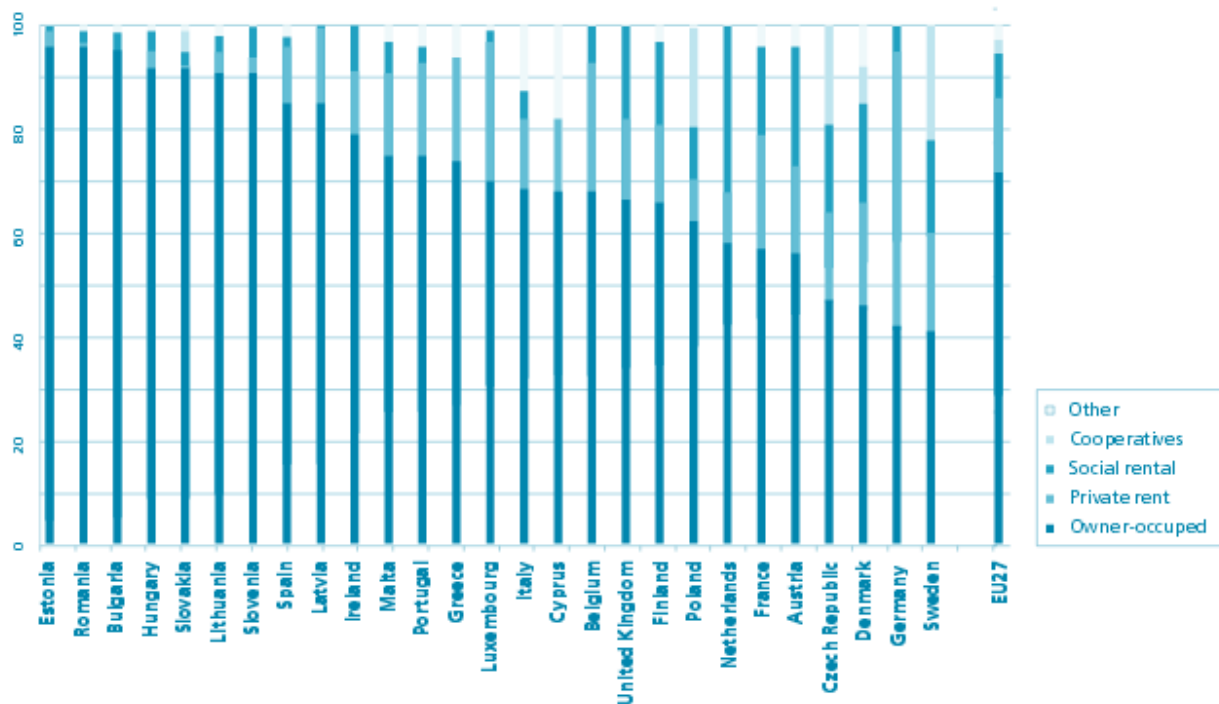
Het directe doel van de hypotheekrenteaf trek is echter niet om hypotheekschulden te stimuleren of om huizenprijzen te beïnvloeden, maar om eigenwoningbezit te stimuleren. Voor de vraag of de hypotheekrenteaf trek effectief is, is dus van belang of het eigenwoningbezit daadwerkelijk gestimuleerd wordt. Figuur 15 toont de samenstelling van de woningmarkten van diverse EU-lidstaten⁴⁴⁴.

⁴⁴² 'Hypotheekrenteaf trek, wat kunnen wij leren van Zweden', Uitzending EenVandaag van 30 mei 2012.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ CECODHAS Housing Europe, 'Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems', oktober 2011, p. 10.

Figuur 15: Samenstelling woningmarkten van EU-lidstaten.



De donkerblauwe kleur (het onderste deel van de balkjes) geeft het eigenwoningbezit weer.

Uit deze grafiek blijkt dat het eigenwoningbezit in Nederland (zevende land van rechts) aanzienlijk lager is dan het gemiddelde in de EU. In Duitsland is het eigenwoningbezit overigens nog een stuk lager. Duitsland kent vooral een grote private huursector. Opvallend is dat Denemarken ook een laag eigenwoningbezit heeft. Denemarken is één van de weinige EU-lidstaten die ook een hypotheekrenteaftrek hebben. Daarnaast is dit de enige EU-lidstaat waarvan de verhouding van de totale hypotheekschuld tot het BBP in de buurt komt van de Nederlandse verhouding⁴⁴⁵. Overigens lijkt deze verhouding geen direct verband te houden met de hoeveelheid eigenwoningbezit. Landen als Roemenië, Slovenië en Bulgarije kennen een zeer hoog eigenwoningbezit, maar de verhouding van hypotheek tot het BBP is in deze landen het laagst⁴⁴⁶. Het eigenwoningbezit in Frankrijk is ongeveer gelijk aan het eigenwoningbezit in Nederland. Frankrijk kent net als Duitsland geen hypotheekrenteaftrek. De eigen woning wordt in Frankrijk buiten de inkomstenbelasting gehouden. Tegenover het niet in aftrek kunnen

⁴⁴⁵ CECODHAS Housing Europe, 'Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems', oktober 2011, p. 11.

⁴⁴⁶ Ibid.

brengen van hypotheekrente in Frankrijk staat het feit dat er ook geen sprake is van een eigenwoningforfait. Zweden kent het laagste eigenwoningbezit van de EU. Dit is opvallend aangezien Zweden in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk een vorm van hypotheekrenteaftrek heeft. Het eigenwoningbezit in België is daarentegen hoger dan in Nederland. Ook dit is opvallend aangezien de hypotheekrenteaftrek in Nederland als veel royaler kan worden aangemerkt. Hiermee lijkt er geen duidelijk verband te zijn tussen de aanwezigheid van een mogelijkheid tot hypotheekrenteaftrek en eigenwoningbezit. Gegeven dat er een hypotheekrenteaftrek bestaat, is er geen relatie tussen het eigenwoningbezit en de inrichting van de faciliteit.

De hypotheekrenteaftrek is verantwoordelijk voor een aanzienlijk budgettair beslag. Elk jaar kost de faciliteit ruim € 11 miljard⁴⁴⁷. Dit is een fors bedrag. Zeker wanneer blijkt dat de hypotheekrenteaftrek gepaard gaat met grote hypotheekschulden⁴⁴⁸, maar het eigenwoningbezit in Nederland ondanks de ruime faciliteit achterblijft bij het eigenwoningbezit in de rest van de EU. Uit mijn onderzoek blijkt de afwezigheid van enige relatie tussen de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningbezit. Dit maakt de hypotheekrenteaftrek tot een tamelijk ineffectief en inefficiënt instrument.

5.4.2.2 Administratieve lasten

De administratieve lasten van de hypotheekrenteaftrek zijn voor eigenwoningbezitters op het eerste gezicht beperkt. Wel dienen zij op de hoogte te zijn van de te betalen hypotheekrente, maar dit zal geen uitgebreide administratie vergen. De regeling kan voor belastingplichtigen wel degelijk hoge kosten met zich meebrengen. Deze kosten zien voornamelijk op kosten die gemaakt moeten worden om de regeling te begrijpen. De complexiteit van de regeling brengt met zich mee dat veel eigenwoningbezitters de regeling niet zullen begrijpen en hiervoor aangewezen zijn op het advies van (betaalde) adviseurs. De uitvoeringskosten voor de overheid zijn groter. Voor de hoogte van de hypotheekrenteaftrek van elke eigenwoningbezitter dient immers de rente die afgedragen wordt bekend te zijn. Juist omdat de hypotheekrenteaftrek afhankelijk is van individuele gegevens omtrent het belastbaar inkomen en de hypotheekrente kent de hypotheekrenteaftrek de nodige uitvoeringskosten.

⁴⁴⁷ *Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 2, p. 27.*

⁴⁴⁸ Dit komt ook door de hoge Loan-to-value ratio's in Nederland.

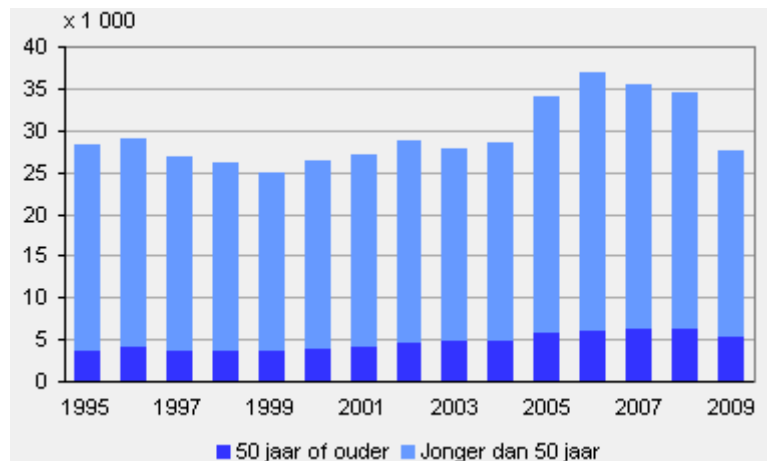
5.4.2.3 EU-recht

In het geval van grensarbeiders is het denkbaar dat inwoners van België en Duitsland (nagenoeg) hun gehele inkomen in Nederland genieten. De vraag in een dergelijk geval is of een inwoner van een andere staat ook in aanmerking kan komen voor de Nederlandse hypotheekrenteaftrek. In de zaak *Renneberg*⁴⁴⁹ is hier door het Hof van Justitie uitspraak over gedaan. De Hoge Raad had in 2006 aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld of het weigeren van de renteaftrek in strijd was met het beginsel van vrij verkeer van werknemers uit het EG-verdrag. Het antwoord van het Hof van Justitie op deze vraag luidde bevestigend. Een buitenlander die (nagenoeg) zijn gehele inkomen in Nederland verdient, moet voor wat betreft de fiscale behandeling van zijn in het buitenland gelegen woning op dezelfde wijze worden behandeld als een inwoner van Nederland. Nadat deze zaak speelde, heeft de keuzeregeling overigens zijn intrede gedaan in de Nederlandse wetgeving. Door middel van art. 2.5 Wet IB 2001 kunnen buitenlandse belastingplichtigen onder voorwaarden voor een behandeling als binnenlandse belastingplichtigen kiezen. Indien zij hiervoor kiezen is de hypotheekrenteaftrek ook op hen van toepassing, mits men voldoet aan de voorwaarden voor hypotheekrenteaftrek. Met de keuzeregeling wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om naar het buitenland te emigreren en alsnog te blijven profiteren van de Nederlandse hypotheekrenteaftrek. Helaas is er geen onderzoek beschikbaar naar het aantal emigraties puur als gevolg van de keuzeregeling, maar wellicht geven de emigratiecijfers duidelijkheid. Het aantal emigraties lijkt toe te nemen in 2001 en 2002, zoals is te zien in figuur 16⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ HvJ EU 16 oktober 2008, C-527/06, *BNB* 2009/50.

⁴⁵⁰ CBS, 'België en Duitsland populairste emigratiebestemmingen', CBS Webmagazine 29 maart 2010.

Figuur 16: Aantal emigraties in de periode 1995-2009.



België en Duitsland zijn de belangrijkste emigratiebestemmingen. Bovenstaande grafiek toont echter geen reden om aan te nemen dat de emigratie naar België en Duitsland is toegenomen als gevolg van de invoering van de keuzeregeling, of meer algemeen als gevolg van de invoering van de Wet IB 2001. De emigratiecijfers tonen een schommelend beeld en bovendien is er in bovenstaande grafiek geen rekening gehouden met de bevolkingsgroei.

Overigens wordt in de literatuur betwijfeld of de huidige keuzeregeling daadwerkelijk in overeenstemming is met het EU-recht⁴⁵¹. In het Belastingplan 2014 wordt aangekondigd dat de keuzeregeling van art. 2.5 Wet IB 2001 in 2015 wordt afgeschaft en wordt vervangen door een 90%-regeling. Hierbij kwalificeert een buitenlandse belastingplichtige als zijn inkomen voor minimaal 90% in Nederland is onderworpen aan loon- of inkomstenbelasting.

5.5 Conclusie

De Nederlandse woningmarkt bestaat voor ongeveer 59% uit koopwoningen en voor 41% uit huurwoningen. De totale hypotheekschuld in Nederland is erg groot, zeker in vergelijking met andere Europese landen. De overheid heeft dit probleem ook onderkend en heeft de nodige maatregelen genomen.

⁴⁵¹ Zie bijvoorbeeld: H. de Vries, 'Keuzeregeling art. 2.5 Wet IB 2001- stand van zaken en hoe nu verder?', *WFR* 2013/972.

De eigen woning wordt doorgaans gefinancierd met een hypotheek. De rente die hierover verschuldigd is, is aftrekbaar in box 1. Dit vloeit voort uit de onderbrenging van de eigen woning in box 1.

De voordelen uit eigen woning worden belast middels het eigenwoningforfait. Zodoende tracht de overheid het woongenot te belasten. Tegenover deze heffing staat dat hypotheekrente afgetrokken kan worden die ziet op de woning die als hoofdverblijf functioneert. Als gevolg van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld wordt er per saldo geen inkomstenbelasting betaald over de woning. De hypotheekrenteaftrek is de laatste jaren ingeperkt. Dit begon al in 2004 met de invoering van de bijleenregeling. In 2013 is bepaald dat de hypotheek annuïtair dient te worden afgelost. Bovendien gaat met ingang van 2014 het maximale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken elk jaar met een half procent omlaag tot 38%. Daarnaast is het niet langer mogelijk om door middel van een KEW fiscaal voordelig vermogen op te bouwen en zodoende aflossing van de hypotheek uit te stellen. In 2011 is de overdrachtsbelasting verlaagd van 6% naar 2%. Deze belasting lijkt vooral om budgettaire redenen van belang. Een andere goede rechtsgrond ontbreekt immers in mijn ogen. Er wordt door sommigen gepleit voor het verlenen van een vrijstelling voor de overdrachtsbelasting bij werkgerelateerde verhuizingen. Ik voorzie ten aanzien van dit plan echter uitvoeringstechnische problemen. Ook is de BTW op renovatie- en herstelwerkzaamheden in oktober 2010 tot juli 2011 en in maart 2013 tot (vooralsnog) ultimo 2014 verlaagd om de bouwsector en de woningmarkt een fiscaal duwtje in de rug te geven.

In dit hoofdstuk heb ik de verlaging van het overdrachtsbelastingtarief en de hypotheekrenteaftrek geëvalueerd. Vooral stond de vraag centraal of deze instrumenten effectief zijn in het behalen van de instrumentele doelen. Allereerst heb ik onderzocht wat het effect van de verlaging van het tarief op het vertrouwen in de koopwoningmarkt is. De verlaging van de overdrachtsbelasting lijkt tijdelijke pieken te veroorzaken in het vertrouwen, maar zorgt niet voor een structureel hoger vertrouwen. Dit is mede afhankelijk van de politieke en maatschappelijke toestand. Zo leiden strengere voorwaarden voor hypotheeklen en het dreigende faillissement van Griekenland in 2012 tot een dalend vertrouwen. Tevens lijken de verkoopcijfers niet te wijzen op een

structureel positieve invloed van het lage overdrachtsbelastingtarief. Een relatie tussen vertrouwen van consumenten in de koopwoningmarkt en de woningverkoop is niet duidelijk waarneembaar. Overigens lijken de woningverkoop in 2013 weer wat aan te trekken. De administratieve lasten van de verlaging van het tarief voor de overdrachtsbelasting zijn beperkt. Wel kan men, vanwege de complexiteit van de regeling, tegen advieskosten aanlopen. Van een strijdigheid met het EU-recht is mijns inziens geen sprake.

De hypotheekrenteaftrek bestaat al vele jaren. Voor een onderzoek naar de effectiviteit ligt een vergelijking met andere EU-landen vanuit praktisch oogpunt dus meer voor de hand dan een intertemporele binnenlandse vergelijking. Nederland kent in vergelijking tot andere EU-lidstaten een hoge totale hypotheekschuld in verhouding tot het BBP. In 2011 bedroeg dit 125%. Overigens lijkt er een samenhang te zijn tussen de totale hypotheekschuld in een land en de mogelijkheid tot hypotheekrenteaftrek. Zo hebben landen als Spanje en het Verenigd Koninkrijk ook een relatief grote hypotheekschuld en kent men ook in deze landen een vorm van hypotheekrenteaftrek. In Duitsland en Frankrijk, landen met een relatief lage totale hypotheekschuld, kent men de mogelijkheid tot hypotheekrenteaftrek niet. Overigens is een groot verschil met Duitsland het feit dat de voorwaarden voor een hypotheek strenger zijn dan in Nederland. Daarnaast wordt het hebben van een hypotheek niet fiscaal gestimuleerd met iets als een hypotheekrenteaftrek.

De gemiddelde woningprijs in Nederland steeg van 1995 tot 2008 waarna een daling volgde. Interessant is de vraag of dit toe te wijzen is aan de hypotheekrenteaftrek. De sterkere prijsschommelingen in Nederland worden door het CPB slechts in geringe mate toegeschreven aan de hypotheekrenteaftrek. Wanneer men naar andere landen kijkt, lijken de cijfers in grote mate dit beeld te bevestigen. In België stegen ook na 2008 de woningprijzen, maar van een samenhang met de woonbonus (de hypotheekrenteaftrek in België) lijkt geen sprake. In Zweden is de hypotheekrenteaftrek fors ingeperkt. Begin jaren negentig van de vorige eeuw leidde dit tot een ineenstorting van de woningprijzen aldaar. Een grote aanpassing in één keer lijkt dus een sterk negatieve invloed op de woningprijzen te hebben. Overigens moet men wel in het achterhoofd houden dat Zweden rond die tijd te kampen had met een bankencrisis.

De hypotheekrenteaftrek zou het eigenwoningbezit moeten stimuleren. Hiervan lijkt echter geen sprake te zijn. Het eigenwoningbezit in Nederland is beperkt in vergelijking met andere landen. Duitsland kent weliswaar een aanzienlijk lager woningbezit, maar dit wordt deels verklaard door de grote huursector aldaar. Een land als Denemarken, dat ook een hypotheekrenteaftrek kent, kent ook een beperkt eigenwoningbezit. Zweden kent relatief het minste woningbezit van de onderzochte landen, maar heeft wel een beperkte vorm van hypotheekrenteaftrek. Frankrijk kent ongeveer hetzelfde percentage woningbezit als Nederland, maar heeft in tegenstelling tot Nederland geen hypotheekrenteaftrek. Van enige samenhang tussen eigenwoningbezit en de hypotheekrenteaftrek lijkt geen sprake te zijn. Wel is er een andere samenhang waarneembaar. Landen met het grootste eigenwoningbezit hebben over het algemeen een kleine verhouding van hypotheekschuld tot het BBP.

De administratiekosten zijn voor belastingplichtigen beperkt. De uitvoeringskosten voor de overheid zijn groter. Een belangrijke reden hiervoor is mijn inziens de afhankelijkheid van individuele gegevens zoals hoogte van de hypotheekrente en het belastbaar inkomen. Een eventuele strijdigheid met het EU-recht kan plaatsvinden in het geval van grensarbeiders. In het arrest Renneberg is beslist dat een grensarbeider die (nagenoeg) zijn gehele inkomen in Nederland verdient in aanmerking kan komen voor de hypotheekrenteaftrek. Nederland kent inmiddels wel een keuzeregeling in de vorm van art. 2.5 Wet IB 2001, maar deze wordt in 2015 vervangen door een 90%-regeling. Overigens lijkt de keuzeregeling geen aanwijsbaar effect te hebben op emigratie naar België of Duitsland.

6. Samenvatting en conclusies

Inleiding

Door middel van fiscaal instrumentalisme tracht de overheid via belastingwetgeving de samenleving dusdanig te modeleren dat er bepaalde beleidsdoelen kunnen worden behaald. Fiscaal instrumentalisme staat echter niet los van het overige overheidsbeleid. Belastingen kunnen in combinatie met niet-fiscaal overheidsbeleid helpen om bepaalde doelen te verwezenlijken. Belastingwetgeving kan op velerlei manieren worden ingezet om bepaald gedrag te ontmoedigen of juist aan te moedigen. Het instrumentele doel kan echter op gespannen voet staan met de budgettaire functie van belastingen. Daarnaast kan instrumentalisme het belastingstelsel ingewikkelder maken. De overheid dient dus zorgvuldig te overwegen of en in welke situaties zij fiscaal instrumentalisme toepast.

Het belastinginstrument wordt onder andere ingezet vanuit milieumotieven. Nederland kent allerlei regelingen die (relatief) milieuvriendelijk gedrag aanmoedigen. Naast de BPM zijn de accijnzen op minerale oliën hier een voorbeeld van. Door belastingplichtigen in de portemonnee te raken, zullen mensen hun gedrag aanpassen. Tenminste, zo is de gedachte. Dat de overheid financieel baat heeft bij het heffen van accijnzen is misschien wel minstens zo belangrijk. Echter, worden de instrumentele doelen die worden beoogd wel behaald? Waarom worden de doelen wel of niet behaald? In algemene zin: moet fiscaal instrumentalisme worden toegepast? Indien het antwoord bevestigend is, is de vervolgvraag wanneer fiscaal instrumentalisme moet worden toegepast. Deze vragen brengen mij tot de volgende onderzoeksvraag:

Is instrumentalisme via het fiscale systeem wenselijk en zo ja onder welke voorwaarden?

De criteria die centraal staan in de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn:

- (Wanneer) is fiscaal instrumentalisme effectief?
Ik beoordeel of en wanneer fiscaal instrumentalisme leidt tot het daadwerkelijk realiseren van de beleidsdoelen.
- (Wanneer) is fiscaal instrumentalisme efficiënt?
Worden de beleidsdoelen gehaald op een zo min mogelijk verstorende manier?

- Wat zijn de administratieve lasten en/of de uitvoeringslasten van de betreffende instrumentalistische wettelijke bepalingen?
Wat is de omvang van de kosten die de betreffende bepaling met zich brengt voor belastingplichtigen en/of de overheid?
- Is de betreffende vorm van instrumentalisme in overeenstemming met het Europees en internationaal belastingrecht?
Voldoet de betreffende vorm aan de Europese regelgeving en botst dit niet met de jurisprudentie van het HvJ EU?

Het onderzoek richt zich op drie onderzoeksgebieden. Ik heb deze onderzoeksgebieden gekozen omdat de maatregelen elk op een andere manier hun doelen proberen te verwezenlijken. Bovendien verschillen ze in hetgeen waarop ze invloed trachten uit te oefenen en op wie ze gericht zijn. Door uiteenlopende onderzoeksgebieden te kiezen, kom ik tot een onderzoek waaruit conclusies vallen te trekken over fiscaal instrumentalisme in het algemeen.

Allereerst innovatie. Nederland is erg ambitieus als het gaat om innovatiedoelen en wil in 2020 onder andere tot de top-5 van kenniseconomieën ter wereld behoren. Ook via het belastingstelsel wordt getracht innovatie te bevorderen. Deze regelingen zijn vooral gericht op bedrijven en trachten elk op een andere manier innovatie te bevorderen. Ook accijnzen hebben als doel gedrag te beïnvloeden. Echter, gedrag wordt door middel van accijnzen ontmoedigd in plaats van aangemoedigd. Mijn onderzoek richt zich op een accijnsgroep die ziet op de volksgezondheid, de accijnzen op alcoholische dranken, en een accijnsgroep die ziet op het milieu, de accijnzen op minerale oliën. Ten slotte richt mijn onderzoek zich op de woningmarkt. Juist vanwege de bijzondere behandeling van de eigen woning in de Nederlandse belastingwetgeving en de huidige problemen op de woningmarkt is dit een zeer relevant onderzoeksgebied. Wat is de invloed op de woningmarkt van (veranderingen in) de fiscale behandeling van de eigen?

Onderzoeksresultaten

Innovatie

De innovatiebox, de WBSO-regeling en de RDA trachten innovatie te bevorderen door middel van een belastingvoordeel. De vorm van dit belastingvoordeel is bij elk van de

drie faciliteiten verschillend. De innovatiebox kent een verlaagd VpB-tarief, de WBSO heeft de vorm van een subsidie en de RDA is aan te merken als aftrekpost die de belastbare winst beïnvloedt. Een belangrijk onderscheid tussen de innovatiebox enerzijds en de WBSO en de RDA anderzijds is dat de innovatiebox zich richt op de outputkant en de WBSO en de RDA zich richten op de inputkant. De WBSO is gekoppeld aan de productiefactor arbeid en de RDA is gekoppeld aan de overige productiefactoren. Een overeenkomst tussen de drie faciliteiten is dat om aanmerking te komen voor elk van de faciliteiten een S&O-verklaring is vereist. Deze S&O-verklaring wordt door het Agentschap NL afgegeven. Door het feit dat voor elk van de drie faciliteiten een S&O-verklaring is vereist, zijn de administratieve lasten voor zowel de gebruiker als de overheid beperkt. De S&O-verklaring vormt immers de basis voor elk van de drie faciliteiten. Tevens is het feit dat Agentschap NL als enige instantie verantwoordelijk is voor afgifte van de S&O-verklaringen een slimme keuze. Voor belastingplichtigen is het immers duidelijk tot wie zij zich moeten wenden als zij voor een S&O-verklaring (en hiermee voor één of meer faciliteiten) in aanmerking willen komen.

De innovatiebox bevindt zich duidelijk nog in de groeifase. Het aantal gebruikers neemt nog steeds elk jaar fors toe. Dit geldt eveneens voor de belastinggrondslag en de budgettaire kosten. De innovatiebox is niet in strijd met het EU-recht, ook al wordt hier in de literatuur over getwijfeld. Er is immers geen sprake van een selectieve begunstiging omdat de faciliteit openstaat voor ondernemingen, ongeacht grootte en productsoort.

Het aantal gebruikers van de WBSO neemt vanaf 2009 fors toe. Het effect van de WBSO op S&O-uitgaven is positief; dit geldt eveneens voor het effect van S&O-uitgaven op innovatie en het effect van S&O-uitgaven op de productiviteit per werknemer. Met relatief lage uitvoeringskosten en administratieve lasten is de WBSO een efficiënte regeling. Bovendien is de faciliteit niet in strijd met het EU-recht. Juist omdat sinds 2006 belastingplichtigen ook hun S&O-activiteiten in andere EU-lidstaten kunnen meerekenen voor de WBSO vindt er geen ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten plaats.

Het aantal gebruikers van de RDA is voor een introductiejaar fors te noemen. Hoewel het vanwege de jonge leeftijd van de faciliteit nog te vroeg is voor conclusies over de effectiviteit is mijn verwachting dat de RDA dankzij de koppeling aan de WBSO mee zal liften op het succes van de WBSO, met de bijbehorende relatief lage uitvoeringskosten en administratieve lasten. Evenals voor de WBSO geldt dat sinds 2006 belastingplichtigen ook hun S&O-activiteiten in andere EU-lidstaten kunnen meerekenen. Belastingplichtigen worden dus niet gedwongen om hun S&O-activiteiten in Nederland te verrichten. Er vindt, evenals bij de WBSO, geen ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten plaats.

De op innovatie gerichte faciliteiten sluiten goed op elkaar aan en zijn goed op elkaar afgestemd. Juist doordat ze elk op een aparte manier innovatie bevorderen, maar toch een gemeenschappelijke basis in de S&O-verklaring hebben, vormen ze in mijn ogen een compleet pakket van op ondernemingen gerichte faciliteiten. De positie van Nederland als innovatieland is weliswaar nog niet op het gewenste niveau, maar belastingplichtigen worden wel degelijk gestimuleerd om S&O-activiteiten te verrichten. De komende jaren moeten uitwijzen of het aantal gebruikers en de S&O-uitgaven blijft groeien.

Accijnzen

Accijnzen worden al eeuwenlang geheven. In eerste instantie lagen vooral budgettaire motieven aan de heffing ten grondslag. Naast het budgettaire doel kennen accijnzen ook een instrumenteel doel. Accijnzen zouden disincentives moeten geven om een bepaalde handeling te doen. Zo zouden de accijnzen op minerale oliën de verkoop van milieubelastende brandstoffen moeten beperken en wordt met de accijnzen op alcoholische dranken beoogd dit te bereiken voor de verkoop van alcohol.

De nationale overheden zijn gebonden aan de Accijnsrichtlijn, maar hebben de nodige vrijheid om binnen de gestelde voorwaarden het accijnsstelsel naar eigen wens in te richten. Nederland kent uitgebreide tariefdifferentiaties. Dit leidt echter niet tot de conclusie dat er sprake is van selectiviteit. De tariefdifferentiaties passen in het Nederlandse belastingstelsel, dat deels is vormgegeven op basis van instrumentele doeleinden. Van staatssteun is geen sprake.

De bieraccijns lijkt te zorgen voor een afname van de bierconsumptie, maar minder dan mag worden verwacht op basis van de prijselasticiteit van de vraag naar bier. De wijnconsumptie neemt, ondanks stijgende accijnzen, in de onderzoeksperiode zelfs aanzienlijk toe. Per 1 januari 2013 zijn de accijnzen op alcoholische dranken toegenomen. De verhoging van de alcoholaccijns, na jarenlang op hetzelfde niveau te hebben gestaan, leidde tot een daling van de verkoop van sterkedrank met 10%. Het alcoholbeleid van de overheid is voor een groot deel gericht op jongeren. De verkoop van alcohol aan jongeren is in de onderzoeksperiode afgenomen. De stijgende accijnzen lijken dus, wanneer men kijkt naar het alcoholverbruik van jongeren, hun vruchten af te werpen. De accijnzen mogen echter niet los worden gezien van de overige beleidsmaatregelen om het alcoholverbruik door jongeren terug te dringen.

Vanuit instrumenteel oogpunt is de effectiviteit van de accijnzen op minerale oliën nihil. De vraag naar LPG, de relatief minst vervuilende brandstof van de drie, is afgenomen. Naast de stijgende prijs van LPG lijkt de dalende vraag voor een belangrijk deel te samen te hangen met het feit dat er minder auto's in gebruik zijn die aangedreven worden door een LPG-motor dan in 2002. Het verbruik van diesel, de meest vervuilende brandstof van de drie onderzochte brandstoffen, is in de onderzoeksperiode met 10% toegenomen. Hiertegenover staat slechts een geringe afname in het verbruik van benzine. Hoewel het verbruik van biobrandstoffen in de onderzoeksperiode toenam, nam de uitstoot van CO₂ niet af. Hiermee lijken de accijnzen op minerale oliën, ondanks de ongetwijfeld goede bedoelingen van de overheid, vooralsnog vooral gunstig te zijn voor de staatskas.

De accijnzen zijn een goed middel om belastingopbrengsten te genereren, maar zijn niet erg succesvol in het behalen van de beleidsdoelen (het terugdringen van het verbruik van accijnsgoederen). Het instrumentele succes van accijnzen is erg afhankelijk van overig beleid van de overheid. Zo daalt het alcoholverbruik van jongeren doordat de verkoop van alcohol aan jongeren onder een bepaalde leeftijd verboden wordt. De accijnzen geven aanvullend financiële prikkels die de verkoop van alcohol ontmoedigen.

Woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt kenmerkt zich door een grote hypotheekschuld in relatie tot het BBP. Dit heeft wellicht te maken met de fiscale behandeling van de eigen woning in Nederland. Het woongenot wordt belast door middel van het eigenwoningforfait en de rente die voor de hypotheek verschuldigd is, is (deels) aftrekbaar. Als gevolg van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld hoeft er per saldo geen inkomstenbelasting over de eigen woning te worden betaald. De hypotheekrenteaf trek bestaat al lange tijd, maar staat eveneens al geruime tijd ter discussie. De faciliteit kost de overheid veel en is in vergelijking met andere EU-lidstaten voor de belastingplichtige erg royaal vorm gegeven. De faciliteit is dan ook aan verandering onderhevig. Zo wordt het maximale tarief waartegen de hypotheekrente in aftrek kan worden gebracht geleidelijk verlaagd van 52 naar 38%. Daarnaast is voor nieuwe hypotheeken (vanaf 2013) jaarlijks annuïtair aflossen de norm waarmee een einde is gekomen aan de 'aflossingsvrije' hypotheek en de fiscale facilitatie van de KEW.

De financiële crisis van 2008 en de economische crisis die daarop volgde heeft grote gevolgen voor de Nederlandse woningmarkt gehad. Zo is het aantal woningverkopen fors gedaald. De overheid heeft zijn ogen hiervoor niet gesloten en probeert de woningverkoop weer wat op gang te krijgen. Het tarief voor de overdrachtsbelasting is verlaagd van 6 naar 2%. Hiermee zullen de transactiekosten bij de meeste verhuizingen een paar duizend euro lager uitvallen. De verlaging van de overdrachtsbelasting lijkt tijdelijke pieken te veroorzaken in het vertrouwen in de koopwoningmarkt, maar zorgt niet voor een structureel hoger vertrouwen. Dit is mede afhankelijk van de politieke en maatschappelijke toestand. Ook de verkoopcijfers wijzen niet op een structureel positieve invloed van het lage overdrachtsbelastingtarief. Een relatie tussen vertrouwen van consumenten in de koopwoningmarkt en de woningverkopen is niet duidelijk waarneembaar. De woningverkopen komen als gevolg van de verlaging van de overdrachtsbelasting niet op een structureel hoger niveau te liggen. Bedacht dient echter te worden dat niet duidelijk is hoe de woningverkopen zich zouden hebben ontwikkeld indien het overdrachtsbelastingtarief op 6% zou zijn gehandhaafd. De administratieve lasten en de uitvoeringskosten als gevolg van de verlaging van het tarief van de overdrachtsbelasting tarief zijn beperkt. De heffing van de overdrachtsbelasting bij de verkoop van een woning loopt doorgaans via de notaris. Voor de overheid zijn de

uitvoeringskosten dus beperkt en voor woningkopers zijn de (extra) administratieve lasten nihil. Wel kan eventueel benodigd belastingadvies advieskosten met zich brengen. Doorgaans zal er aan het EU-recht niet toegekomen worden. De verlaging van de overdrachtsbelasting ziet immers op alle overdrachten van woningen in Nederland. Van selectiviteit die in strijd zou kunnen zijn met het EU-recht is mijns inziens geen sprake.

Nederland kent in vergelijking met andere EU-lidstaten een hoge totale hypotheekschuld in verhouding tot het BBP. Op basis van gegevens van verschillende EU-lidstaten lijkt er een samenhang te zijn tussen de totale hypotheekschuld in een land en de mogelijkheid tot hypotheekrenteaftrek.

De sterkere prijsschommelingen in Nederland worden door het CPB slechts in geringe mate toegeschreven aan de hypotheekrenteaftrek. Dit beeld wordt bevestigd als gekeken wordt naar andere EU-lidstaten.

De hypotheekrenteaftrek zou het eigenwoningbezit moeten stimuleren. Hier lijkt echter geen sprake van te zijn. Het eigenwoningbezit is in Nederland beperkt in vergelijking met andere landen. Van enige samenhang tussen eigenwoningbezit en de hypotheekrenteaftrek lijkt geen sprake te zijn. Wel is er een andere samenhang waarneembaar. Landen met het grootste eigenwoningbezit hebben over het algemeen een lage verhouding tussen hypotheekschuld en het BBP.

De administratieve lasten van de hypotheekrenteaftrek zijn voor eigenwoningbezitters op het eerste gezicht beperkt. De complexiteit van de regeling brengt echter met zich dat veel eigenwoningbezitters de regeling niet zullen begrijpen en hiervoor aangewezen zijn op het advies van (betaalde) adviseurs. De uitvoeringskosten voor de overheid zijn groter. Dit komt vooral doordat de hypotheekrenteaftrek afhankelijk is van individuele gegevens omtrent het belastbaar inkomen en de hypotheekrente.

Voorwaarden voor een effectieve inzet van fiscaal instrumentalisme

Het belastinginstrument kan wellicht het best worden vergeleken met een doosje bouten en moeren in de gereedschapskist van de overheid. Het is slechts een onderdeel van het gehele beleid (de gehele gereedschapskist) van de overheid. Niet voor elke klus zijn bouten en moeren benodigd, dus de inzetbaarheid van het fiscale instrument is

mede afhankelijk van het beleidsgebied. Indien het fiscale instrument wordt ingezet, vormt het een onderdeel van het totale beleid. Instrumentalistische maatregelen staan bovendien niet los van elkaar, zoals dit ook geldt voor de bout en de moer. Het is aan de overheid om te bepalen of er bouten en/of moeren worden gebruikt voor een klus en zo ja hoe strak ze worden aangedraaid.

Hoewel de fiscaliteit op velerlei gebieden invloed kan uitoefenen op de samenleving, kan het belastinginstrument niet altijd worden ingezet. Zo is in het bereiken van een veiliger samenleving met minder criminaliteit geen directe rol weggelegd voor belastingen maar kan dit doel beter worden bereikt door te zorgen voor meer blauw op straat. Een ander voorbeeld is het migratiebeleid. Dit wordt niet vormgegeven door het belastingstelsel, maar onder andere door te bepalen welke verblijfsdoelen als reguliere verblijfsdoelen kwalificeren. Van belang is dat er door middel van financiële prikkels invloed kan worden uitgeoefend op het gedrag van mensen. Het ene beleidsdoel leent zich hier beter voor dan het andere.

Fiscaal instrumentalisme staat dus niet los van overig overheidsbeleid. De effectiviteit van een instrumentalistische maatregel kan erg afhankelijk zijn van niet-fiscale maatregelen. Het is dus van belang om deze goed op elkaar af te stemmen. Zo is de effectiviteit van de hypotheekrenteaftrek mede afhankelijk van de voorwaarden voor het sluiten van een hypotheek. Het belastinginstrument kan dus worden ingezet als aanvulling op overig overheidsbeleid, maar zou op zichzelf tekortschieten in het behalen van beleidsdoelen omdat gedrag door meer wordt bepaald dan alleen financiële overwegingen.

De effectiviteit van een instrumentalistische maatregel kan bovendien afhankelijk zijn van prijselasticiteiten. Indien de vraag van een goed inelastisch is, zal een prijsverhoging van dat goed leiden tot geen of een relatief kleine gedragsverandering. De vraag naar dat goed zal zodoende niet of slechts in geringe mate afnemen. De prijselasticiteit van de vraag kan dus een belangrijke rol spelen in de mate van effectiviteit van een maatregel. Overigens is alleen kijken naar de prijselasticiteit van het betreffende (accijns)goed te beperkt. De kruiselingse prijselasticiteit kan ook een rol spelen. Centrale vraag hierin is of de vraag van een goed verandert door de prijsstijging (of -daling) van een ander goed.

Het is bijvoorbeeld mogelijk dat door een prijsstijging van benzine de vraag naar LPG toeneemt, of andersom.

Daarnaast is een eenvoudige uitvoerbaarheid voor de gebruikers en voor de overheid van belang voor een effectieve inzet van fiscaal instrumentalisme. Dit is een taak van de overheid. Zo is de kracht van de op innovatie gerichte faciliteiten dat ze dezelfde basis hebben. De gebruiker dient immers, om in aanmerking te komen voor toepassing van (één of meer van) de faciliteiten, in het bezit te zijn van een S&O-verklaring. De overheid kent slechts één orgaan dat verantwoordelijk is voor afgifte van deze S&O-verklaringen. Voor (potentiële) gebruikers van een faciliteit is het van belang dat duidelijk is wat de voorwaarden zijn voor toepassing van de faciliteit en tot wie zij zich moeten wenden. Dit dient gepaard te gaan met lage uitvoeringskosten voor de overheid. Eenvoud is dan ook van cruciaal belang.

Bovendien is het van belang om de ene fiscale maatregel niet los te zien van de andere, zelfs als ze op het eerste gezicht een ander doel hebben. Zo kan het stimuleren van innovatie, net als accijnsheffing, helpen in het terugdringen van milieuvervuiling. Mede door middel van fiscale prikkels kunnen producenten ertoe worden gezet om op een schonere manier te produceren en kan het doen van innovaties die gunstig zijn voor het milieu worden gestimuleerd. Daarnaast kunnen consumenten door middel van bijvoorbeeld accijnzen worden ontmoedigd in het doen van milieubelastende activiteiten.

Literatuurlijst

Boeken

- A.J.M. Arends e.a., *Cursus Belastingrecht Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 2011.
- A.J.M. Arends, 'De eigen woning', in: *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer 2006.
- H.W.C. Bordewijk, *De theorie der belastingen en het Nederlandsche belastingwezen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1939.
- V. Braithwaite & M. Levi, *Trust and Governance*, New York: Russell Sage Foundation 1998.
- T. van Broekhoven, *Alcoholverslaving*, Bohn Stafleu van Loghum: Houten 2001.
- M. de Clercq, *Economie toegelicht*, Garant: Antwerpen/Apeldoorn 2006, p. 227.
- S. Cnossen, *Theory and practice of excise taxation*, New York: Oxford University Press 2005.
- S. Cnossen, C. van Ewijk & R.A. de Mooij, *Maatschappelijk heffen*, Samengesteld onder redactie van D.A. Albregtse & P. Kavelaars, Deventer: Kluwer 2006.
- R.H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, New York: McGraw-Hill 2008.
- J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht. Rechtstheoretische beschouwingen over navordering, toezegging en fiscale vaststellingsovereenkomst*, Deventer: Gouda Quint 1998.
- P. De Haan, Th. G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat deel I*, Deventer: Kluwer 1996.
- E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Kluwer 2010.
- S.J.C. Hemels, *Andere wetenschappelijke uitgaven nr. 16: De toren van Babel*, Amersfoort: Sdu uitgevers 2011.
- H. J. Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, Deventer: Kluwer 1967.
- H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 1994.
- J.A.M. Hufen, *Instrumenten in het technologiebeleid*, Groningen: Wolters Noordhoff 1990.
- International Agency for Research on Cancer. *Effectiveness of tax and price policies for tobacco control*. IARC: Lyon 2011.

- J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen: Over te ver doorgeschoten instrumentalisering van het belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2012.
- C. Jonker, J.P.J. Slaets & F.R.J. Verhey, *Handboek dementie*, Springer: Apeldoorn 2009.
- T. Koopmans, *Juridisch stippelwerk*, Deventer: Kluwer 1991.
- W. Kopczuk, *Tax simplification and tax compliance: An economic perspective, bridging the tax gap*, Washington: Economic Policy Institute 2006.
- M.L.B. van der Lande, *Innovatiebox*, Deventer: Kluwer 2010.
- W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1954.
- E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke macht: studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.
- R.E.C.M. Niessen, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2010.
- T. Pfeil, *Op gelijke voet: de geschiedenis van de Belastingdienst*, Deventer: Kluwer 2009.
- E.N. van Punt & D.G. van Vliet, *Douanerechten*, Deventer: Kluwer 2000.
- J. van der Poel, *In-, uit- en doorvoer en accijnzen in het algemeen*, Zwolle: Tjeenk Willink 1928.
- J. van der Poel, *Over accijnzen*, Haarlem: De Erven F. Bohn 1927.
- J. Reugebrink, *Over accijnzen, Smeetsbundel*, Deventer: Kluwer 1967.
- J. van der Schaar, *Groei en bloei van het Nederlandse volkswoningvestingsbeleid*, Delft: Delft University Press 1987.
- M. Schuver-Bravenboer, *Fiscaal overgangsbeleid*, Deventer: Kluwer 2009.
- F. N. Sickenga, *Bijdrage tot de Geschiedenis der Belastingen in Nederland*, Leiden: P. Engels 1864.
- A.J. van Soest, *Belastingen*, Deventer: Kluwer 2007.
- L.G.M. Stevens, *Naar een solidaire participatiemaatschappij. Belastingbeginselen en fiscale instrumenten als concretiseringsmogelijkheden*, Deventer: Kluwer 2008.
- L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Kluwer 2006.
- S.A. Stevens, *De belaste overheid*, Deventer: Kluwer 2003.

- Robert S. Summers, *Het pragmatisch instrumentalisme*, Antwerpen/Amsterdam: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij 1980.
- J. Verbaan, *Cursus Belastingrecht Belastingen van Rechtsverkeer*, Deventer: Kluwer 2013.
- J.J.D. Veraa, *Fiscale Gechriften nr. 25: De octrooibox*, Den Haag: Sdu uitgevers 2009.
- W.A.F.G. Vermeend, *Fiscale investeringsfaciliteiten*, Arnhem: Gouda Quint 1983.
- W.M.G. Visser, *Accijnzen*, Kluwer: Deventer 2008.
- E.A. van der Wilk e.a., *Leren van de burenen*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2007.
- R.A. Wolf, *Fiscale praktijkreeks. Nr. 4/5 Onroerende zaken, btw en overdrachtsbelasting*, Den Haag: Sdu uitgevers 2013.
- WRR, *Op maat van het midden- en kleinbedrijf*, nr. 30, Den Haag: Staatsuitgeverij 1987.

Tijdschriftartikelen

- C-J. Adema, 'Verhoging bieraccijnzen schaadt schatkist en brouwers', *Biernieuws* 2013/3.
- P.J.A. Adriani, 'De sociale betekenis van het belastingrecht', oratie Amsterdam 1938.
- P.G.H. Albert, 'Wet fiscale behandeling eigen woning: gammele, kwetsbare wetgeving', *WFR* 2013/459.
- C.B. Bavinck, 'Voorstel voor overheveling van de eigen woning naar box 3', *WFR* 2006/879.
- C.B. Bavinck, 'Woningruil', *WFR* 2005/6624.
- T. Blokland, 'Gestommel bij de overdrachtsbelasting', *WFR* 1995/6142.
- J.P. Boer, 'Tijdelijke verlaging overdrachtsbelastingtarief; een aspirine in een hoofdpijndossier', *NTFR* 2011/1752.
- A.F.M. Brenninkmeijer, 'Belastingdienst in evenwicht met de burger', *WFR* 2013/578.
- N. Dikstaal, 'Innovatie: de neerwaartse spiraal', *Intermediair* 1997/2.
- Th. Docters van Leeuwen, 'De innovatiebox in internationaal perspectief', *MBB* 2010/1.

- R.P. van den Dool, 'De fiscale positie van de eigen woning', *WFR* 2010/758.
- W. Draijer, 'Tijd voor reflectie', *WFR* 2013/571.
- J.H. Drent, 'Het forfait voor de eigen woning', *WFR* 1970/869.
- F.A. Engelen & P.C. van der Vegt, 'De octrooi-en rentebox: dispariteit, distorsie of steunmaatregel?', *WFR* 2006/1181.
- J. Fogarty, 'The nature of the demand for alcohol: understanding elasticity'. *British Food Journal* 2006/108.
- C. A. Gallet, 'The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities', *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 2007/51.
- C. Gallet & J. List, 'Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities', *Health Economics* 2003/10.
- G.D.L.M. Gilissen, 'Het begrip accijnzen', *WFR* 1977/697.
- J.L.M. Gribnau, 'Instrumentalisme en vrijheid', *NTFR* 2012/517.
- M.E.A. Haffner, 'Fabels over de hypotheekrenteaf trek. Een kijkje over de grens', *Real Estate Magazine* 2006/48.
- E.J.W. Heithuis, 'Onnozele daad of vermetele stap?', *WFR* 2012/690.
- F. Heitling, 'Nederland is doorgeschoten in fiscaal instrumentalisme', *Accountancynieuws* 2011/9.
- P.A.G.M. Huijsmans, 'De Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk: een fiscale stimulans om meer te investeren in R&D?', *WFR* 1997/382.
- P. Kavelaars, 'De aanbevelingen van de Commissie Van Dijkhuizen', *WFR* 2013/1029.
- P. Kavelaars, 'Fiscale kenniseconomie', *TFO* 2008/89.
- H. Kogels, 'Fiscale vergroening: meer continuïteit dan vernieuwing', *MBB* 2010/7-8.
- Q.W.J.C.H. Kok & J.C.M. van Sonderen, 'Octrooi- en groepsrentebox en renteaftrekbeperkingen', *TFO* 2006/155.
- J.P.M. Kooijmans, 'De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk in relatie met art. 92-94 EG-Verdrag: toegestane steun of niet?', *WFR* 1994/1519.
- G.G.C. de Korte & G.J. Veltman, 'Wijziging, of begin van het einde van de overdrachtsbelasting?', *WFR* 1990/5898.

- B. Kromhout & R. Oving, 'De hypotheekrenteaftrek', *Historisch Nieuwsblad* 2008/7.
- M.L.B. van der Lande, 'Innovatiebox: de ongelijke behandeling van speur- en ontwikkelingswerk', *NTFR* 2009/2602.
- G. van Leeuwen & L. Klomp, 'On the contribution of innovation to multifactor productivity', *Economics of Innovation and New Technology* 2006/4/5.
- R.H.C. Luja, 'Boxen, beleggingsinstellingen en staatssteun', *WFR* 2006/819.
- E.H. Mennes & A. Wolkers, 'Indeling in het douanetarief: rol Europese wetgever begrensd?', *WFR* 2008/1379.
- W. G. Mulder, 'De Volksbond - 100 jaar', *Tijdschrift voor alcohol, drugs en andere psychotrope stoffen* 175/2.
- W.R. Munting & E.A. Brassem, 'Is de innovatiebox volwassen geworden?', *WFR* 2010/1482.
- IJ. de Nies en B.J. Kiekebeld, 'Actualiteiten, belangrijkste knelpunten en praktische toepassing van de innovatiebox', *MBB* 2011/05.
- IJ. de Nies, 'Belangrijkste knelpunten van de Research en Development Aftrek', *WFR* 2012/1030.
- IJ. de Nies, 'Hoofdlijnen van de Research & Development Aftrek', *WFR* 2012/692.
- IJ. de Nies, 'Stimulering van innovatie: van octrooibox naar innovatiebox', *WFR* 2010/146.
- R.E.C.M. Niessen, 'Instrumentalisme en belastingrecht', *WFR* 1997/653.
- B. Nooteboom, 'Evaluatie INSTIR: een correctie', *Maandschrift Economie* 1988/5.
- R.N.G. van der Paardt, 'Wijzigingen per 1 januari 2011 van art. 4 Wet op belastingen van rechtsverkeer, complex en lastig toepasbaar', *WPNR* 2011/6894.
- Redactie NTFR, 'Tweede Kamervragen over dalende woningverkoop beantwoord', *NTFR* 2012/1077
- Redactie V-N, 'Evaluatie Innovatiebox', *V-N* 2013/32.18.
- Redactie V-N, 'Fiscale vergroening', *V-N* 2009/28.4.
- Redactie V-N, 'Gevolgen afschaffing verlaagd accijnstarief rode diesel voor loonbedrijven in de grensstreek', *V-N* 2013/13.33.

- W.A.A.M. de Roos, 'Consumentensoevereiniteit en economische orde', *Economisch Statistische Berichten* 12 januari 1977.
- A.L.C. Simons, 'Is de eigen woning wel een bron van inkomen?', *WFR* 2000/450.
- F.P.J. Snel, 'Deelnemingsvrijstelling: goede bedoelingen, weinig visie en nog knelpunten', *WFR* 2006/793.
- L.G.M. Stevens, 'Commissie Van Dijkhuizen is stap in de goede richting', *WFR* 2013/1040.
- A.J. van den Tempel, 'Alcoholaccijns, alcoholverbruik en consumptiebeleid', *WFR* 1977/169.
- W.J.M. Vennix, 'De toekomst van de overdrachtsbelasting', *WFR* 1995/994.
- W.J.M. Vennix, 'Overdrachtsbelasting: op weg naar het einde?', *WFR* 2011/1104.
- H. de Vries, 'Keuzeregeling art. 2.5 Wet IB 2001- stand van zaken en hoe nu verder?', *WFR* 2013/972.
- T.P. de Vries, 'De Nederlandse accijnswetgeving sinds 1813', *WFR* 1954/185.
- A.C. Wagenaar, M.M. Maldonado-Molina & B.H. Wagenaar, 'Effects of alcohol tax increases on alcohol-related disease mortality in Alaska: time-series analyses from 1976 to 2004', *American Journal of Public Health* 2009/99.
- L.W.D. Wijtvlit, 'A house divided. Over de wenselijkheid van gedifferentieerde btw-tarieven', *WFR* 2012/669.

Nieuwsartikelen

- '400 miljoen minder aan brandstofaccijns', *Trouw* 2 augustus 2013.
- 'Accijnzen jagen tankende Nederlanders de grens over', bericht op z24.nl van 25 september 2013.
- 'Brouwers komen in actie tegen bierbelasting', *Volkskrant* 1 augustus 2013.
- 'Flinke stijging in huizenverkoop-'cijfers geven sprankje hoop'', *NRC* 16 augustus 2013.
- 'Forse daling brandstofverkoop', *De Telegraaf* 11 maart 2013.
- 'Hollands biertje in Frankrijk fiks duurder', *Algemeen Dagblad* 29 november 2011.
- 'Hypotheekrenteaf trek, wat kunnen wij leren van Zweden', *Uitzending EenVandaag* van 30 mei 2012.

- 'In september 30 procent meer huizen verkocht', AD 17 oktober 2013.
- 'Is een Duitse hypotheek wel zo aantrekkelijk', Telegraaf 7 juni 2013.
- 'Nog te vroeg voor euforie over woningmarkt', Volkskrant 10 oktober 2013.
- 'Ryanair streicht Flüge von Hahn', Frankfurter Allgemeine Zeitung 27 oktober 2010.
- 'Verkoop sterke drank hard gedaald', Trouw 7 september 2013.
- "Vliegtaks kost Nederland al 900.000 passagiers", Trouw 3 maart 2009.
- 'Wijnverkoop daalt voor het eerst in 20 jaar', Volkskrant 12 september 2013.
- 'Woningverkoop daalt 31 procent', bericht op nos.nl van 16 oktober 2012. Geraadpleegd op 2 oktober 2013.

Besluiten en dergelijke

- Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 december 2004, nr. WJZ 4076023.
- Besluit Staatssecretaris van Financiën van 1 juli 2011, 12 301, nr. BLKB2011/1290M, Stcrt. 2011.
- Besluit Staatssecretaris van Financiën van 11 augustus 2009, 12 556, nr. DGB2009/4084M, V-N 2009/40.13.
- Besluit tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, 32 189, nr. 694, p. 21.
- Besluit van 21 december 2011, Stb. 2011, 657. (Besluit RDA)
- Brief Minister van Financiën van 1 juli 2011, AFEP/U217, NTFR 2011/1717.
- Brief Staatssecretaris van Financiën van 10 juli 2013, nr. AFP/2013/469U, VN 2013/34.6.

Europese stukken

- EC 22 oktober 1996, 'Belastingheffing in de Europese Unie: Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels', COM(96) 546.
- EC, 'Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende de steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op de ondernemingen; 98/C 348/03', 10 december 1998, punt 10 (C 384/4).
- Mededeling van de EC: 'Toward a more effective use of tax incentives in favour of R&D', 22 november 2006, COM (2006) 728.

- Richtlijn 2003/30/EG, PB L 123/42 van 17 mei 2003 en Richtlijn 2009/28/EG, PB L 140/16 van 23 april 2009.
- Richtlijn 2003/96/EC.
- Richtlijn 2010/12/EU, PB L 51, 16 februari 2010.
- Richtlijn 2011/96/EU, 30 november 2011 (Richtlijn betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochtermaatschappijen uit verschillende lidstaten).
- 'Staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling: een communautair kader', PB EG 1986, nr. C83/2.
- Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, PbEG 1987, L 256.

Overige publicaties

- 'Convention on International Civil Aviation', Stb. 1947, H 165.
- Agentschap NL, 'Focus op speur en ontwikkelingswerk (het gebruik van de WBSO/RDA in 2012)', juli 2013.
- B. Baarsma e.a., 'Methodiek doorlichting VROM-beleid', SEO-rapport van maart 2007.
- B. Verhagen e.a., Rapport '20% biobrandstoffen in 2020', juli 2008.
- CBS, 'België en Duitsland populairste emigratiebestemmingen', CBS Webmagazine 29 maart 2010.
- CBS, 'Bestaande koopwoningen naar woningtype en regio', 13 maart 2013.
- CBS, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen', 20 september 2013.
- CBS, 'Biobrandstoffen voor het wegverkeer; aanbod, verbruik en bijmenging', 27 juni 2013.
- CBS, 'Bouwvergunningen; bouwkosten en inhoud woningen', 25 september 2013.
- CBS, 'De Nederlandse economie 2011', 2012.
- CBS, 'Emissies van broeikasgassen, berekend volgens IPCC-voorschriften', 9 september 2013.
- CBS, 'Huurtoeslag: wie krijgt hoeveel?', Sociaaleconomische trends 1^e kwartaal 2012.

- CBS, 'Hypotheekschuld in Nederland' (De Nederlandse economie 2011), 2012.
- CBS, 'ICT, kennis en economie 2012', 2012.
- CBS, 'Motorbrandstoffen voor vervoer; afzet in gewicht, energie en volume', 3 september 2013.
- CBS, 'Verkeersprestaties personenauto's; kilometers, brandstof en grondgebied, 31 oktober 2012.
- CBS, 'Waarde onroerende zaken van woningen en niet-woningen', 22 november 2012.
- CDB, 'Versnelde invoering geavanceerde biobrandstoffen', 3 september 2013.
- CECODHAS Housing Europe, 'Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems', oktober 2011.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', interimrapport van oktober 2012.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', rapport van juni 2013.
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', rapport van 16 april 2010.
- Commissie voor Belastingherziening, Rapport 'Graag of niet', juli 1991.
- CPB, 'Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord', CPB notitie 12 november 2012.
- CPB, 'De Nederlandse woningmarkt – hypotheekrente, huizenprijzen en consumptie', CPB notitie 14 februari 2013.
- CPB, 'Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt', CPB document no. 165.
- CPB, 'Juniraming 2013- De Nederlandse economie tot 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013', CPB Policy Brief 2012/01.
- CPB, 'Kansrijk kennisbeleid', CPB document 124.
- CPB, 'Reactie op Research en Development Aftrek', CPB notitie 17 juni 2011.
- CPB, 'The impact of housing market institutions on labour mobility', CPB discussion paper no. 82, 19 juni 2007.
- CPB, 'Verliesaversie op de woningmarkt', juli 2013.

- CPB, CPB Discussion Paper 76: 'Alcohol taxation and regulation in the European Union'.
- Den Haag Centrum voor Strategische Studie & TNO, 'De staat van Nederland Innovatieland 2012', Amsterdam: Amsterdam university press 2012.
- E.I.M., 'Evaluatie WBSO 2006-2010', februari 2012.
- EC, 'Alert Mechanism Report', 28 november 2012.
- EC, 'Excise duty tables part II-Energy products and Electricity', juli 2013.
- EC, 'The housing market in the Netherlands', Economic paper 457, juni 2012, p. 9.
- EIB, EIB-raming april 2009.
- IMF, 'House Price Developments in Europe: a Comparison', Working Paper 08/211.
- ING, 'ING Focus- Belgian Real Estate', nr. II 2012, December 2012.
- Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, 'Over brandstofprijzen en automobilititeit', januari 2012.
- Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, Rapport 'Effecten van de Vliegbelasting', februari 2011.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 'Woononderzoek Nederland 2012', 15 maart 2013.
- Ministerie van Financiën, Directoraat-Generaal Belastingdienst, 'Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst', november 2010.
- Ministerie van Financiën, Fiscale agenda, 'Naar een eenvoudig, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel', 2011.
- R. de Mooij e.a., 'Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning', september 2006.
- OTB Research Institute, 'Eigen Woning Marktindicator 1^e kwartaal 2012', april 2012.
- OTB Research Institute, 'Eigen Woning Marktindicator 2^e kwartaal 2013', augustus 2013.
- PBL, 'De Nederlandse hypotheekschuld in 2025', juli 2012.
- Rabobank, 'Anders wonen. Naar een werkende woningmarkt', juni 2013.
- RMU, 'Nota arbeidsvoorwaardenbeleid 2013'.
- S. van Dorsselaer e.a., HBSC 2009, 'Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland', Utrecht: Trimbos instituut 2010.

- Senter Novem, 'Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO2-emissiefactoren'.
- Studiecommissie belastingstelsel o.l.v. S. van Weeghel, 'Continuïteit en vernieuwing: 'een visie op het belastingstelsel', 2010.
- T.H. van Hoek e.a., 'Uitdagingen en beleidsopties bij nieuwbouw van woningen: Regionale ontwikkeling en beleid na 2009' (EIB-studie).
- Topteams, 'Aanbiedingsbrief van de plannen van aanpak van de topteams', 17 juni 2011.
- Trimbos Instituut, 'Nationale Drug Monitor 2011'.
- USP, 'Zorgbezuinigingen bepalender voor verkiezingsstelsel dan hypotheekrente aftrek', 29 april 2010.
- Webmagazine CBS, 'Eigen woning van ruim één miljoen huishoudens onder water', 21 maart 2013.
- World Economic Forum, 'The Global Competitiveness Report 2013-2014'.

Kamerstukken

- *Kamerstukken I* 2012/13, 32 847, nr. B.
- *Kamerstukken II* 1818/19, XII, nr. 12C.
- *Kamerstukken II* 1931/32, 135, nr. 1.
- *Kamerstukken II* 1931/32, 135, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 1949/50, 1703, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1961/62, 6500, nr. 4.
- *Kamerstukken II* 1961/62, 6501, nr. 11.
- *Kamerstukken II* 1962/63, 6735, nr. 5.
- *Kamerstukken II* 1963/64, 7185, nr. 5.
- *Kamerstukken II* 1967/68, 9315, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1967/68, 9315, nr. 4.
- *Kamerstukken II* 1968/69, 9821, nr. 5.
- *Kamerstukken II* 1969/70, 10 560, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1969/70, 10 560, nr. 7.
- *Kamerstukken II* 1973/74, 13 004, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1981/82, 16 960, nr. 4.

- *Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 1988/89, 21 223, nr. 6.*
- *Kamerstukken II 1989/90, 21 368, nr. 11.*
- *Kamerstukken II 1992/93, 22 697, nr. 6.*
- *Kamerstukken II 1993/94, 23 477, nr. 275b.*
- *Kamerstukken II 1993/94, 23 477, nr. 6.*
- *Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 19.*
- *Kamerstukken II 2003/04, 29 035, nr. 93.*
- *Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 93.*
- *Kamerstukken II 2003/04, 29 540, nr. 26.*
- *Kamerstukken II 2004/05, 27 565, nr. 29.*
- *Kamerstukken II 2004/05, 29 667, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 2004/05, 29 770, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2004/05, 29 894, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2005/06, 30 306, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2005/06, 30 572 nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 8.*
- *Kamerstukken II 2006/07, 30 572, nr. 44.*
- *Kamerstukken II 2007/08, 22 894, nr. 134.*
- *Kamerstukken II 2007/08, 25 887, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 2007/08, 27 565, nr. 35.*
- *Kamerstukken II 2007/08, 31 290, nr. 2.*
- *Kamerstukken II 2007/08, 31 444, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2008/09, 31 209, nr. 68.*
- *Kamerstukken II 2008/09, 31 301, nr. 11.*
- *Kamerstukken II 2008/09, 31 924, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 10.*
- *Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 16.*
- *Kamerstukken II 2009/10, 32 132, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4.*
- *Kamerstukken II 2009/10, 32 360, nr. 1.*

- *Kamerstukken II 2009/10, 32 395, nr. 12.*
- *Kamerstukken II 2009/10, 32 630, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 32 532, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 32 710, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 32 800, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 32 637, nr. 14.*
- *Kamerstukken II 2010/11, 33 007, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 4.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 32 637, nr. 15.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 32 637, nr. 32.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 4.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 6.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 121, nr. 78.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 240, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 287, nr. 18.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 10.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 15.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2011/12, 33 003, nr. 5.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 402 , nr. 7.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 31 936, nr. 159.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 32 813, nr. 57.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 194, nr. 3.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 1.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 14.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 46.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 50.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 60.*
- *Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 61.*

- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 405, nr. 3.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 605, nr. 1.
- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 637, nr. 4.
- *Kamerstukken II 2013/14*, 33 572, nr. 3.
- *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 1.
- *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 2.
- *Kamerstukken II 2013/14*, 33 750, nr. 5.
- *Kamerstukken II 2013/14*, 33 752, nr. 7.

- *Handelingen II 1973/74*, 21 november 1973.
- *Handelingen II 1982/83*, 22 maart 1983.
- *Handelingen II 2012/13*, 12 juli 2013.

Jurisprudentie

- HvJ EG 4 maart 1986, C-106/84.
- HvJ EG 10 juni 1999, nr. C-346/97, *BNB* 2000/51 (Conclusie A-G Fennelly van 12 november 1998).
- HvJ EG 17 juni 1999, C-75/97, *Jur.* 1999/3671.
- HvJ EG 8 juli 1999, C-254/97.
- HvJ EG 24 februari 2000, nr. C-434/97, *NTFR* 2000/335.
- HvJ EG 10 maart 2005, C-39/04, *NTFR* 2005/394.
- HvJ EG 13 september 2007, C-374/06.
- HvJ EU 16 oktober 2008, C-527/06, *BNB* 2009/50.

- HR 8 december 1971, 16 610, *BNB* 1972/26.
- HR 29 september 2000, nr. 98 360, *NJ* 2001/560 .

Internetsites

- [Ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat).
- http://stiva.nl/wp-content/uploads/downloads/2012/07/STIVA_factsheet-alcoholconsumptie_26jul121.pdf.
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingtarieven/btw-en-accijns>.

- www.cbsvooruwbedrijf.nl.
- www.hetnationalewerkonderzoek.nl.
- www.kadaster.nl.
- www.rijksbegroting.nl.
- www.vektis.nl.
- www.z24.nl.