

Vergaderjaar 2023–2024

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 188

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2024

Op 18 april 2024 heb ik met uw Kamer een Commissiedebat gevoerd over het conceptwetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Dit voorstel is via internet geconsulteerd¹ in het najaar van 2023. Tijdens het debat heb ik naar aanleiding van de vragen en zorgpunten die bij de Kamer leven, een brief toegezegd. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging en zal ik de resterende vragen uit het Commissiedebat beantwoorden.

Ik wil deze brief graag beginnen met het nogmaals benadrukken van het belang iets te doen aan de huidige situatie in box 3. De forfaitaire systematiek staat in verschillende juridische procedures ter discussie. Na het Kerstarrest² hebben veel belastingplichtigen bezwaar aangetekend tegen hun aanslag. De forfaitaire systematiek van de Wet rechtsherstel box 3 en van de huidige bepalingen in de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) zoals die door de Overbruggingswet box 3 zijn komen te luiden, leidt tot onvrede bij de betreffende belastingplichtigen. Als het huidige stelsel niet wordt aangepast naar een heffing op basis van werkelijk rendement, zal dat naar verwachting leiden tot nieuwe procedures. Dit is zowel voor belastingplichtigen als de Belastingdienst een onwenselijke situatie. In het Kerstarrest woog de Hoge Raad in zijn oordeel – in negatieve zin – mee dat de wetgever weliswaar werkt aan de invoering van een heffing over werkelijk rendement, maar dat de invoering niet op korte termijn te verwachten was. Niets doen of besluiten over de hervorming van de belastingheffing in box 3 uitstellen is daarom geen optie. Ook bij uw Kamer proefde ik de wens om te blijven streven naar inwerkingtreding per 1 januari 2027. Om het schema voor inwerkingtreding per 2027 nog te kunnen halen, moet het conceptwetsvoorstel begin juni 2024 in een ambtelijk voorportaal worden besproken ter voorbereiding van de behandeling in de ministerraad eind juni voor de adviesaanvraag bij de Raad van State. Dit betekent dat nog deze maand besloten moet worden of het wetsvoorstel in deze vorm klaar is voor deze

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/wetwerkelijkrendementbox3/b1>

² HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

volgende stappen. Als dat deze maand niet meer lukt, is inwerkingtreding per 2027 niet meer mogelijk.

Tijdens het Commissiedebat is het conceptwetsvoorstel zoals dat er nu ligt, besproken. Ik meen met dit voorstel zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de maatschappelijke en politieke wens om een stelsel van werkelijk rendement in te voeren. In eerdere brieven en in gesprek met uw Kamer is aangegeven dat de overgang naar een systeem van heffing over het werkelijke rendement een grote impact heeft op de burger en de uitvoeringsprocessen en de Informatievoorziening (IV) van de Belastingdienst. Het wetsvoorstel is een structureel ingrijpende aanpassing voor burgers en de Belastingdienst. Zoals uit mijn brief van 15 april 2024³ blijkt, is het voorstel met name (te) complex voor belastingplichtigen waarvan de gegevens niet vooraf ingevuld kunnen worden. De Belastingdienst beschikt in de nieuwe situatie niet over alle gegevens die voor de belastingheffing en vermogensvaststelling relevant zijn. Tot slot zijn er variabelen die de planning kunnen beïnvloeden zoals aanvullende werkzaamheden vanwege de uitspraak van de Hoge Raad. Ook met de wetenschap dat dit voorstel leidt tot meer complexiteit voor de belastingplichtige en de Belastingdienst, is dit voorstel alles afwegende mijns inziens de beste optie.

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen waar ik een toezegging over heb gedaan tijdens het debat op 18 april:

- Het onderscheid tussen liquide en niet-liquide beleggingen
- Vormgeving vermogensbelasting
- Opzet onderzoeken naar vastgoed
- Adviezen adviesorganen

Liquide en niet-liquide beleggingen

Ik heb toegezegd om uw Kamer te informeren over liquide en niet-liquide beleggingen⁴ in box 3 en om te verduidelijken in hoeverre het mogelijk is om niet-liquide beleggingen onder een vermogenswinstregime te brengen. Er is geen eenduidige definitie van het begrip «liquide beleggingen». De grens tussen liquide beleggingen aan de ene kant en niet-liquide beleggingen aan de andere kant is onduidelijk. Een onderscheid tussen liquide aandelen en niet-liquide aandelen of een onderscheid tussen beursgenoteerde aandelen en niet-beursgenoteerde aandelen leidt bovendien tot vergelijkbare staatssteunrisico's als het onderscheid tussen aandelen in familieondernemingen en aandelen in andere ondernemingen. Daarnaast heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) aangegeven dat een vermogenswinstregime voor niet-liquide beleggingen gevolgen heeft voor de aanlevering van gegevens door banken. Deze onderwerpen zal ik hieronder nader toelichten. Ook wordt hierna kort ingegaan op enkele meer algemene aandachtspunten bij een vermogenswinstbelasting en op de mogelijkheden van betalingsregelingen.

Liquide of niet-liquide

Er is geen duidelijke grens te trekken tussen liquide beleggingen aan de ene kant en niet-liquide beleggingen aan de andere kant. In de praktijk zijn er veel verschillende vormen van verhandelbaarheid en liquiditeit van

³ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 183.

⁴ In deze brief wordt ingegaan op aandelen en vergelijkbare beleggingsproducten. Er zijn ook andere vermogensbestanddelen in box 3 die niet of in mindere mate liquide kunnen zijn, zoals verzekeringsproducten, lijfrentes, roerende zaken die hoofdzakelijk ter belegging worden gehouden, vorderingen en schulden.

beleggingen. Beleggingen die worden verhandeld via financiële instellingen (zoals banken) zijn meestal beursgenoteerde beleggingen of deelnemingsrechten in een beleggingsinstelling. Beursgenoteerde beleggingen zijn niet altijd liquide. Bij een beursgang of overname van een bedrijf kan bijvoorbeeld een lock-up periode worden overeengekomen met de oprichters, managers of werknemers van dat bedrijf. Binnen die periode mogen zij hun aandelen niet verkopen, of alleen onder bepaalde voorwaarden verkopen (bijvoorbeeld toestemming vragen). Beleggingsinstellingen kunnen open-end of closed-end zijn. Bij een open-end beleggingsinstelling worden de deelnemingsrechten op verzoek van de deelnemers ingekocht. Een open-end fonds kan beursgenoteerd zijn, maar dat is niet altijd het geval. Vanwege de inkoopverplichting van een open-end beleggingsinstelling zijn de deelnemingsrechten als liquide te beschouwen, ook als het fonds niet beursgenoteerd is. Een closed-end beleggingsinstelling mag wel deelnemingsrechten inkopen, maar heeft geen verplichting om in te kopen. Een closed-end fonds is meestal niet beursgenoteerd. Hiermee zijn deze deelnemingsrechten doorgaans als niet- of beperkt liquide te beschouwen. De mate van liquiditeit verschilt per fonds omdat elk fonds eigen voorwaarden kan stellen waaronder kan worden ingekocht. Voorbeelden van closed-end beleggingsinstellingen zijn hedge fondsen, private equity fondsen, venture capital fondsen, infrastructuurfondsen en vastgoedfondsen. Sommige investeringsfondsen waarmee een specifiek object wordt gekocht of ontwikkeld kennen een vaste looptijd waarbinnen de participatie niet kan worden verkocht. Liquiditeit van vermogen kan relatief eenvoudig worden beperkt door het bewust bewerktelliging van beperkingen in statuten of aandeelhoudersovereenkomsten.

Staatssteunrisico's

Een onderscheid tussen liquide aandelen en niet-liquide aandelen of een onderscheid tussen beursgenoteerde aandelen en niet-beursgenoteerde aandelen leidt tot vergelijkbare staatssteunrisico's als het onderscheid tussen aandelen in familieondernemingen en aandelen in andere ondernemingen. Vanuit staatssteunperspectief is van belang dat voor zover sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen, dat onderscheid te verantwoorden is aan de hand van objectieve criteria. Deze criteria moeten specifiek zijn voor de begunstigde ondernemingen (in tegenstelling tot overige ondernemingen). Ook moeten de criteria passen bij de doelstellingen van de betrokken belastingmaatregel, namelijk het draagkrachtbeginsel, minder kans op belastingontwijking en betere administratieve beheersbaarheid. Niet-liquide aandelen of niet-beursgenoteerde aandelen kunnen gehouden worden in een ruime en diverse groep ondernemingen, variërend van kleine ondernemingen (zoals een lokale ondernemer) tot grote multinationals. Door de brede definitie en daarmee de grote onderlinge verschillen, is er geen rechtvaardigingsgrond die gebaseerd kan worden op de genoemde doelstellingen en die voldoende precies van toepassing is op de begunstigde ondernemingen.

Een uitzondering voor niet-liquide of niet-beursgenoteerde aandelen heeft als gevolg dat ondernemingen die veel op elkaar lijken juist verschillend worden behandeld. Ondernemingen waarvan de aandelen feitelijk en juridisch vergelijkbaar zijn, zullen fiscaal op een andere manier worden behandeld, omdat de één beursgenoteerd is en de ander niet. Een voorbeeld hiervan zijn de voetbalclubs Ajax en Feyenoord. Twee zeer vergelijkbare ondernemingen, waarvan Ajax beursgenoteerd is en Feyenoord niet. Een andere fiscale behandeling van de aandeelhouders van Ajax vanwege de beursnotering is niet goed verdedigbaar. Als particuliere beleggers die in twee vergelijkbare ondernemingen beleggen

verschillend worden behandeld, leidt dit niet alleen tot staatssteunrisico's, maar wringt dit ook met het gelijkheidsbeginsel.

Renseignering van gegevens

Er is contact gezocht met de NVB over de vraag of het mogelijk is om niet-liquide beleggingen onder een vermogenswinstregime te brengen en of zo'n systematiek uitvoerbaar zou zijn voor de banken in het kader van de renseignering voor de Vooraf Ingevulde Aangifte (VIA). Bij renseignering geven bijvoorbeeld banken fiscaal relevante gegevens over klanten door aan de Belastingdienst. De NVB heeft laten weten dat zij niet zien hoe op een effectieve wijze in de renseignering voor de VIA onderscheid kan worden gemaakt tussen liquide en niet-liquide beleggingen. Zij hebben geen objectief en gemakkelijk kenbaar criterium kunnen vinden dat gehanteerd zou kunnen worden bij de implementatie in de IT-systemen. Zij geven aan dat een variant waarin alle niet-beursgenoteerde aandelen onder een vermogenswinstregime zouden vallen, in de uitvoering eenvoudiger zou zijn. Maar het bouwen en naast elkaar onderhouden van twee IT-systemen waarbij zowel data worden geproduceerd voor de vermogensaanwasbelasting als data voor de vermogenswinstbelasting vinden zij onwenselijk en niet proportioneel.

Uitvoeringsaspecten

De Belastingdienst heeft aangegeven dat zij niet in alle situaties zal kunnen bepalen of (terecht) sprake is van liquide of niet-liquide beleggingen. Hierover is geen contra-informatie beschikbaar (zie de vorige paragraaf en betreft bijvoorbeeld ook beleggingen die worden aangehouden in het buitenland) en is de Belastingdienst afhankelijk van de juistheid van de aangeleverde informatie onder renseignering door derden óf door de belastingplichtige. Dit alles heeft naar verwachting aanzienlijke gevolgen voor de inzet van capaciteit door de Belastingdienst in verband met de mogelijkheden op controle van de aangeleverde gegevens.

Nadelen vermogenswinstbelasting

Tijdens het debat is door de heer Vermeer, mevrouw Van Eijk en de heer Vlottes een variant bepleit waarbij het werkelijke rendement van alle bezittingen en schulden in box 3 wordt belast via een vermogenswinstbelasting. Het kabinet is, zoals eerder aangegeven, geen voorstander van deze optie vanwege de budgettaire gevolgen, gevolgen voor het doenvermogen en gevolgen voor de uitvoerbaarheid.

Een stelsel waarbij alle bezittingen en schulden in box 3 onder het vermogenswinstregime vallen, zal in de eerste jaren voor een forse budgettaire derving zorgen, omdat bij een vermogenswinstbelasting pas over de waardestijging (het indirecte rendement) geheven wordt als deze ook daadwerkelijk wordt verzilverd (vaak bij verkoop). Die derving kan oplopen tot meer dan € 5 miljard (cumulatief) in de eerste vier jaar ten opzichte van het huidige conceptwetsvoorstel. Op de lange termijn zullen een vermogensaanwas- en een vermogenswinstbelasting – los van gedragseffecten – dezelfde opbrengst halen. Dat kan echter tientallen jaren duren.

Er zal over meerdere (soms tientallen) jaren een administratie gevoerd moeten worden om de daadwerkelijke vermogenswinst vast te kunnen

stellen, omdat de belastingplichtige de historische aankoopwaarde⁵ en de verbeteringskosten (daarvan zal met name sprake zijn bij onroerende zaken) van bezittingen moet bijhouden om de winst bij verkoop te kunnen berekenen. Dit vraagt veel van het doenvermogen van belastingplichtigen en is ook complex en arbeidsintensief voor de uitvoering. In dit kader is het vanuit burger- en handhavingsperspectief wenselijk om de historische aankoopwaarde en ook de verbeteringskosten van de bezittingen door de Belastingdienst op te nemen in een zogenoemde staffel ten behoeve van de latere vervreemding. In een staffel kunnen gegevens jaar overstijgend worden bijgehouden. Het bouwen van een dergelijke staffel in de ICT-systemen van de Belastingdienst is echter bewerkelijk en vereist meerdere staffels voor verschillende soorten bezittingen en doet daarmee een aanvullend beroep op de schaarse IV-capaciteit. De NVB heeft eerder aangegeven dat de kosten en complexiteit om over te stappen op een nieuw te ontwikkelen uniform systeem met uitgewerkte toerekening- en rekenregels voor een vermogenswinstbelasting voor banken in geen verhouding staan tot het doel dat wordt nagestreefd.⁶

Vanuit burgerperspectief kan de vermogenswinstbelasting bij de verkoop van een bezitting tot een onaangename verrassing leiden, met name als geen goede administratie is bijgehouden. Er kan bij verkoop ineens een groot bedrag aan inkomstenbelasting verschuldigd zijn. Tot slot geeft het een prikkel om bezittingen vast te houden, hetgeen economisch verstorend werkt.

Voor een uitvoerige uiteenzetting van de voor- en nadelen van een vermogenswinstbelasting verwijs ik naar de Kamerbrief van 29 september 2022.⁷

Betalingsregeling

Als een belastingschuldige onvoldoende liquide middelen heeft om zijn belastingaanslag te betalen binnen de daarvoor gestelde betalingstermijn, kan de ontvanger op verzoek van de belastingschuldige uitstel van betaling verlenen. Beschikt de belastingschuldige op het moment van het indienen van het verzoek over voldoende vermogen om de belasting-schuld te betalen, dan staat dat in principe uitstel van betaling in de weg. Volgens het huidige beleid geldt echter een uitzondering wanneer dit vermogen niet gemakkelijk liquide te maken is. In dat geval kan toch uitstel van betaling worden verleend.⁸

Er bestaan verschillende vormen van uitstel van betaling in verband met betalingsproblemen. In de eerste plaats bestaat het zogenoemde korte uitstel van betaling. In dat geval wordt voor maximaal vier maanden uitstel van betaling verleend. Voor dit uitstel van betaling moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan.⁹ Wanneer het korte uitstel van betaling geen soelaas biedt of wanneer de belastingschuldige niet voldoet aan de voorwaarden kan de ontvanger de belastingschuldige uitstel van

⁵ Bij bezittingen die voor 1 januari 2027 zijn verworven wordt de waarde in het economische verkeer van 1 januari 2027 gebruikt voor het bepalen van de verkoopwinst.

⁶ Referentie: N5462, betreft: Visie van de NVB op een vermogenswinstbelasting.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 139.

⁸ Artikel 25.5.5. van de Leidraad Invordering 2008.

⁹ Artikel 25.5.3. van de Leidraad Invordering 2008. Dit artikel biedt de mogelijkheid om kort uitstel te verlenen aan particulieren voor een maximale looptijd van vier maanden na de laatste vervaldag van de oudste aanslag. Er moet wel zijn voldaan aan de voorwaarden dat de schuld minder dan € 20 000 bedraagt, er een uitstel is verleend in verband met betalingsproblemen, het geen voorlopige aanslag betreft die in termijnen mag worden betaald en het geen schuld betreft waarvoor een dwangbevel is betekend.

betaling verlenen voor een periode van ten hoogste twaalf maanden.¹⁰ De belastingschuldige moet in dit geval over betalingscapaciteit beschikken om de schuld binnen twaalf maanden te voldoen. Tot slot kan – wanneer er volgens de ontvanger – bijzondere omstandigheden zijn een langere uitsteltermijn worden toegestaan.¹¹ Deze uitstelmogelijkheid geeft de ontvanger ruimte om in situaties waarin sprake is van bijzondere omstandigheden maatwerk te kunnen bieden. De beoordeling wanneer er sprake is van een bijzondere omstandigheid ligt bij de ontvanger en zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Met een dergelijke langere uitsteltermijn kan de belastingschuldige bijvoorbeeld meer tijd worden gegeven om liquide middelen te vergaren, om zijn belasting-schuld te voldoen. Hiermee voorziet het huidige beleid in een mogelijkheid voor situaties waarin de belastingschuldige alleen beschikt over vermogen dat niet eenvoudig liquide te maken is en er tijd nodig is om liquide middelen te verwerven voor het voldoen van de verschuldigde belasting. Hierbij wordt opgemerkt dat het verlenen van langer uitstel vanwege bijzondere omstandigheden alleen zinvol is wanneer verwacht kan worden dat er op enig moment wel voldoende liquide middelen zijn om de belasting-schuld te betalen. Dat kan bijvoorbeeld door op een andere manier inkomen te genereren of een vermogensbestanddeel te verkopen. Wanneer deze verwachting er niet is, leidt het langer verlenen van uitstel van betaling feitelijk alleen maar tot het vooruitschuiven van het betalen van de belasting-schuld en kan het zelfs een oplossing voor de betaling in de weg staan.

Eerder heb ik ook cijfers over betalingsregelingen onderzocht en voor uw Kamer op een rij gezet.¹² Voor ongeveer 11.000 belastingplichtigen die belast worden in box 3 en niet-liquide vermogensbestanddelen bezitten, geldt dat zij of hun partner een betalingsregeling overeen zijn gekomen met de Belastingdienst voor het voldoen van de inkomstenbelasting over 2018. Dat is 0,4% van de belastingplichtigen die belast worden in box 3. In 2017 waren dit er iets meer: 12.900. Voor ruim 90% van deze belasting-plichtigen met een betalingsregeling in 2018 (ca. 10.000) was de betalings-regeling voldoende: de belasting is inmiddels betaald. In 2017 was het aandeel zelfs groter: 96%. Uit dit onderzoek blijkt dat verwacht wordt dat bij een vermogensaanwasbelasting ongeveer net zoveel mensen in betalingsproblemen komen als in het huidige stelsel. Het invoeren van een vermogensaanwasbelasting op niet-liquide vermogensbestanddelen zal dus naar verwachting niet tot extra liquiditeitsproblemen leiden. Wel kan het aantal mensen met betalingsproblemen meer fluctueren als illiquide vermogensbestanddelen in een jaar veel in waarde stijgen. Ook bij een volledige vermogensaanwasbelasting was in 2022 de verwachting dat de huidige betalingsregelingen voor meer dan 90% van deze personen voldoen. In het huidige conceptvoorstel is geen sprake van een volledige vermogensaanwasbelasting, maar vallen onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen onder een vermogenswinstbelasting. De verwachting is dat daardoor de betalingsproblemen eerder afnemen dan toenemen.

¹⁰ Artikel 25.5.1. van de Leidraad Invordering 2008. Op grond van dit artikel kan de ontvanger de belastingschuldige uitstel van betaling verlenen voor een periode van ten hoogste twaalf maanden gerekend vanaf de datum dat de betalingsregeling bij beschikking wordt toegestaan.

¹¹ Artikel 25.5.1. van de Leidraad Invordering 2008. Uit de tweede alinea volgt dat slechts wanneer er volgens de ontvanger bijzondere omstandigheden zijn de belastingschuldige een langere termijn dan twaalf maanden kan worden gegund.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 139.

Vermogensbelasting

Tijdens het debat is door mevrouw Maatoug en de heer Grinwis gevraagd om uit te werken hoe een vermogensbelasting vormgegeven zou kunnen worden. Dit voor het geval het noodzakelijk zou blijken een dergelijke belasting in te voeren. Ik heb tijdens het debat op 18 april 2024 al toegelicht waarom het kabinet geen voorstander is van een vermogensbelasting. Omdat de werkelijke rendementen niet worden belast, worden bij een vermogensbelasting belastingplichtigen met laag renderend vermogen, zoals bank- en spaartegoeden, absoluut gezien even zwaar belast over hun vermogen als succesvolle beleggers, terwijl het inkomen uit vermogen bij laag renderend vermogen veel lager is. Dat sluit niet aan bij het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting. Als de vermogensbelasting bestaat naast de inkomstenbelasting en ziet op topvermogens, zou dit beter passen bij het draagkrachtbeginsel. Een ander aandachtspunt bij een vermogensbelasting is het risico op grondslagversmalling. Bij een vermogensbelasting doet zich de vraag voor welke vermogensbestanddelen geheel of gedeeltelijk vrijgesteld moeten worden, zoals de eigen woning, ondernemingsvermogen, pensioen, lijfrentes, aanmerkelijke belangen (box 2), spaartegoeden etc. Indien er veel uitzonderingen worden gemaakt, resteert nog maar een smalle grondslag aan vermogen waarover wel wordt geheven.

Hoewel het kabinet hiervan geen voorstander is, heeft het de mogelijkheden van een vermogensbelasting in 2022 laten onderzoeken door de Landsadvocaat.¹³ Een belangrijk punt bij de vormgeving van een vermogensbelasting is een eventuele schending van het recht op ongestoord genot van eigendom.¹⁴ Inbreuk op dit recht is toegestaan als er een redelijke verhouding is tussen het algemeen belang en de individuele rechten van de belastingplichtige (de proportionaliteitstoets). De Landsadvocaat concludeert dat wanneer de vermogensbelasting niet kan worden betaald uit de inkomsten uit het vermogen en dit daarom leidt tot interen op het vermogen, deze belasting de proportionaliteitstoets mogelijk niet kan doorstaan omdat er dan sprake is van ongeoorloofde schending van het eigendomsrecht.

De Landsadvocaat heeft in het advies meegegeven dat het voor de beoordeling naar zijn mening niet uitmaakt of sprake is van een tijdelijke vermogensbelasting en of deze vermogensbelasting bestaat naast een belasting op inkomen uit vermogen. De introductie van een vermogensbelasting lijkt dus niet onmogelijk, maar komt vanwege het recht op ongestoord genot van eigendom wel met uitdagingen in de vormgeving en uitvoering. Ik licht dat hierna verder toe.

Mevrouw Maatoug heeft bij haar vraag ook gewezen op de Franse vermogensbelasting die er in het verleden is geweest. Over deze Franse vermogensbelasting heeft het EHRM een oordeel geveld.¹⁵ De Franse heffing was gemaximeerd op 85% van het netto belastbaar inkomen. Mede gezien dit plafond viel deze wetgeving volgens het EHRM binnen de aan de Staat toekomstende beleidsvrijheid voor belastingen. Een vermogensbelasting die kan oplopen tot 85% van het netto belastbaar inkomen lijkt dus in ieder geval nog aanvaardbaar voor het EHRM. Niet helemaal duidelijk wordt uit de rechtspraak wat de invulling en (procentuele) hoogte van het plafond moet zijn. Wat wel duidelijk is, is dat het plafond in de vermogensbelasting gerelateerd moet zijn aan de werkelijke

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 35 927, nr. 125.

¹⁴ Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

¹⁵ EHRM 4 januari 2008, nrs. 834/05 en 27815/05, ECLI:CE:ECHR:2008:0104DEC002583405.

inkomsten. Dit betekent dat ook voor een vermogensbelasting met plafond gegevens bekend moeten zijn bij de Belastingdienst over de werkelijke hoogte van het genoten inkomen uit vermogen. Zo'n plafond wordt vaak vormgegeven als een samenloopbepaling, waarbij het totaal van de vermogensbelasting en de inkomstenbelasting wordt afgezet tegen het totale inkomen. In Nederland bedroeg ten tijde van de Wet op de vermogensbelasting 1964 het plafond 68% (de vermogensbelasting en de inkomstenbelasting mochten samen niet meer dan 68% van het belastbare inkomen zijn). Bij de voormalige 68%-regeling in de situatie van vòòr 2001 was het mogelijk dat zeer vermogende personen geen vermogensbelasting betaalden, omdat zij geen belastbaar inkomen in de inkomstenbelasting hadden en dit was juist een van de aanleidingen voor de introductie van het boxenstelsel in 2001. Als bij de samenloopbepaling wordt uitgegaan van het gehele inkomen zou dat de vraag kunnen oproepen of er geen ongelijke behandeling van vermogensbezitters mét (bijvoorbeeld een pensioen) en zónder overig inkomen ontstaat. Mogelijk zou er dan voor belastingplichtigen die geen ander inkomen dan inkomsten uit vermogen hebben, mogelijk een andere vormgeving noodzakelijk zijn. De vraag komt op hoeveel eenvoudiger een vermogensbelasting is, als ook het werkelijke rendement moet worden vastgesteld om te bepalen of de belasting niet boven het plafond uitkomt.

Overigens is de Franse vermogensbelasting in 2017 afgeschaft en met ingang van 2018 vervangen door een belasting op onroerende zaken. Als reden daarvoor werd destijds gegeven dat het een inefficiënte belasting was en dat deze belasting een negatief effect had op het vestigingsklimaat. Ook de vermogensbelasting en daarmee de anticumulatiebepaling die Nederland kende is met de introductie van het boxenstelsel in de Wet inkomstenbelasting 2001 verdwenen.

Een andere denkrichting om interen op het vermogen en daarmee schending van het recht op ongestoord genot van eigendom te voorkomen, is een laag tarief in combinatie met een hoge vrijstelling bij de introductie van een vermogensbelasting. De belasting zou dan zien op grote topvermogens, bijvoorbeeld boven een miljoen. De rechtvaardiging voor een vermogensbelasting – als deze naast of boven op de inkomstenbelasting zou bestaan – kan zijn het verkleinen van de vermogensongelijkheid. De inschatting van de Landsadvocaat is dat naarmate het tarief van de aanvullende vermogensbelasting lager is en een eventuele vrijstelling van vermogensbelasting hoger, een dergelijke aanvullende vermogensbelasting minder snel zal leiden tot het risico op interen en daarmee een schending van artikel 1 EP. In individuele gevallen zal het interen op vermogen echter nog steeds mogelijk zijn.

Conclusie

De twee denkrichtingen waarin een vermogensbelasting mogelijk niet in strijd is met het recht op ongestoord genot van eigendom zijn een samenloopbepaling of een zeer laag tarief in combinatie met een hoge vrijstelling. Dit laatste kan vooral een richting zijn wanneer de vermogensbelasting wordt vormgegeven als aanvulling op de inkomstenbelasting voor grote vermogens. Omdat de samenloopbepaling feitelijk ook inzicht vraagt in het werkelijke rendement, zal dit zeer waarschijnlijk niet eenvoudiger zijn uit te voeren dan een belasting op het werkelijke rendement. Een vermogensbelasting voor zeer grote vermogens is waarschijnlijk eenvoudiger uit te voeren, maar kent nog steeds een risico op schending van het recht op ongestoord genot van eigendom.

Onderzoeken vastgoedbijtelling

In de brief van 15 april 2024¹⁶ heb ik toegelicht dat alle onroerende zaken in box 3 worden belast volgens een vermogenswinstbelasting. In het wetsontwerp Wet werkelijk rendement box 3 worden voor vastgoed in principe de werkelijke huuropbrengsten belast. Dat wil zeggen dat de huuropbrengst minus bepaalde kosten jaarlijks wordt belast. De (vermogens)winst die wordt gemaakt op de onroerende zaak wordt bij vervreemding (meestal bij verkoop) belast. Op dit moment werk ik de heffing bij verhuur, niet-verhuur en gemengd gebruik (combinatie van verhuur en niet-verhuur) van onroerende zaken in box 3 verder uit. Bij onroerende zaken die het gehele jaar worden verhuurd zullen de werkelijke huuropbrengsten worden belast. Voor onroerende zaken die niet worden verhuurd, zal een vastgoedbijtelling gelden waardoor het voordeel in natura van de beschikbaarheid voor het rendabel maken van de onroerende zaak op forfaitaire wijze wordt belast. Voor gemengd gebruik (combinatie van verhuur en niet-verhuur) wordt nog nader ingevuld op welke wijze het voordeel wordt bepaald. Om het forfait voor de vastgoedbijtelling te onderbouwen, wordt dit gekoppeld aan de gemiddelde economische huurwaarde.

Zoals ik heb beschreven in de brief van 15 april 2024, laat ik een aantal externe onderzoeken uitvoeren naar deze nog nader in te vullen heffing. Tijdens het debat heb ik toegezegd de onderzoeksopzetten toe te lichten. Dat doe ik hierna.

Het doel van de onderzoeken is om een compleet overzicht te krijgen van de verschillende facetten van een heffing bij verhuur, niet-verhuur en gemengd gebruik (combinatie van verhuur en niet-verhuur) van onroerende zaken in box 3. Daarvoor worden drie onderzoeken uitgevoerd.

1. Een empirisch onderzoek.

In het empirische onderzoek wordt onderzocht wat de gemiddelde bruto aanvangshuur is als percentage van de WOZ-waarde en de spreiding van deze cijfers. Bij vaststelling van die cijfers wordt zo goed als mogelijk rekening gehouden met de kenmerken van de woningvoorraad in box 3. Een degelijk empirisch onderzoek kan deze heffing een solide onderbouwing geven.

2. Een juridisch onderzoek

In dit onderzoek worden de juridische vragen onderzocht die bestaan bij bovengenoemde heffing. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is hoe de redelijkheidsnorm die de Hoge Raad in het Kerstarrest heeft geïntroduceerd ten aanzien van de aanvaardbaarheid van het gebruik van forfaits en vaste heffingen geïnterpreteerd dient te worden. Welke beoordelingsvrijheid wordt de wetgever gegund bij het maken van wetspolitieke keuzes bezien in het licht van eerdere jurisprudentie van de HR over het gebruik van forfaits in combinatie met het gebruik van forfaits in bestaande andere fiscale regelingen? Het doel van dit onderzoek is de heffing zo vorm te geven dat die een robuuste basis vormt voor het heffen van een belasting op onroerende zaken.

3. Een burgeronderzoek

Met dit onderzoek proberen we te achterhalen of de heffing voor belastingplichtigen begrijpelijk is. Op deze manier probeer ik vooraf een inschatting te maken van de begrijpelijkheid van de heffing en het draagvlak daarvoor.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 183.

Adviezen adviesorganen

Voordat een wetsvoorstel voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State wordt ook advies gevraagd aan andere adviesorganen. Het gaat om het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). De adviezen van de ATR en de AP heb ik inmiddels ontvangen en deze treft u in de bijlage aan. Het advies van de RvdR verwacht ik zeer binnenkort.

Samenvattend

Aan het begin van deze brief heb ik nogmaals benadrukt dat het belangrijk is om voortgang te houden op dit dossier als per 2027 een nieuw stelsel in werking moet treden. Dat betekent dat op korte termijn besloten moet worden of advies gevraagd kan worden aan de Raad van State. Met deze oproep wil ik de brief ook graag afsluiten. Vanaf het moment dat de Hoge Raad het Kerstarrest heeft gewezen, hebben uw Kamer en ik veel gedebatteerd over de vormgeving van het toekomstige stelsel in box 3. U heeft mij veel zeer terechte vragen gesteld, die ik vervolgens heb proberen te beantwoorden tijdens een debat of in een brief. Tijdens het debat op 18 april 2024 werd mij duidelijk dat er ook nog veel vragen en enige zorgpunten leven over het wetsontwerp zoals dat er nu ligt.

Ik hoop dat deze brief en het debat dat daarop nog volgt voldoende vertrouwen geven om door te kunnen gaan op de ingeslagen weg. Daarbij blijft het streven inwerkingtreding van een nieuw stelsel per 2027. Het ideale box 3-stelsel bestaat niet, maar de huidige situatie is niet houdbaar en vraagt om een keuze. Alle denkbare opties hebben naast voordelen ook nadelen op het vlak van juridische houdbaarheid, maatschappelijk draagvlak, budgettaire gevolgen, uitvoeringsgevolgen en doenvermogen. De voor- en nadelen van een vermogensbelasting, een voortzetting van een forfaitair systeem (een aangepaste vorm van de huidige bepalingen voor box 3), een vermogensaanwas- en vermogenswinstbelasting zijn uitvoerig geanalyseerd.

In dat kader merk ik graag op dat na een eventuele adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State en het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer nog de gehele parlementaire behandeling volgt, waarbij er volop gelegenheid zal zijn nogmaals van gedachten te wisselen over het wetsvoorstel.

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