

No. W06.24.00138/III

's-Gravenhage, 27 november 2024

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2024, no.2024001456, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet werkelijk rendement box 3), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt een nieuw stelsel te introduceren voor de belastingheffing over inkomen uit sparen en beleggen in box 3. In het huidige stelsel wordt belasting in box 3 geheven op basis van forfaitair berekende rendementen. De Hoge Raad heeft dit stelsel niet in overeenstemming geacht met het gelijkheidsbeginsel in combinatie met het recht op eigendom uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarom wordt voorgesteld belasting te heffen op basis van het werkelijke rendement uit sparen en beleggen.

Het voorgestelde stelsel beoogt jaarlijks belasting te heffen over het totale rendement van het box 3-vermogen. Dit betreft de reguliere voordelen uit box 3-vermogen, zoals rente en dividend, en de waardemutaties van het vermogen.

Als hoofdregel geldt een vermogensaanwassystematiek met daarop als uitzondering voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstsystematiek. Het stelsel voor onroerende zaken omvat in bepaalde gevallen forfaitaire elementen.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaat in op het samenspel tussen wetgever, rechter en uitvoering. De wetgever heeft, naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad waarin het forfaitaire stelsel in strijd werd geacht met het gelijkheidsbeginsel en het recht op eigendom, een stelsel voorgesteld waarin wordt uitgegaan van werkelijk rendement. De Belastingdienst heeft vervolgens laten weten dat de impact op de uitvoering zeer ingrijpend is. Iedere actor heeft zijn rol vervuld, maar er lijkt een patstelling te zijn ontstaan. Tegen die achtergrond maakt de Afdeling haar adviesopmerkingen.

AAN DE KONING

De Afdeling constateert dat er, naast de uitvoeringsbezwaren van de Belastingdienst, ook andere bezwaren kleven aan het voorgestelde box 3-stelsel. Het voorgestelde stelsel gaat gepaard met een forse toename in complexiteit. Ook zal het een groot beroep doen op het doenvermogen van belastingplichtigen vanwege de verplichting om een ingewikkelde vermogensvergelijking te maken en de administratieplicht voor 1,6 miljoen belastingplichtigen.

De Afdeling adviseert daarom de vormgeving van het box 3-stelsel opnieuw te bezien. Daarvoor is nodig om eerst te komen tot een integrale visie op het belasten van vermogen. In dat verband maakt de Afdeling opmerkingen over de belastingmix, de samenhang tussen de boxen en het verschil in belastingdruk op vermogen in die boxen. Het strikt vasthouden aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit belemmert het maken van een zorgvuldige en integrale afweging tussen de verschillende belangen die aan de orde zijn bij de vormgeving van een nieuw box 3-stelsel. Rechtmatigheid staat daarbij voorop. Daarnaast spelen de uitvoerbaarheid, het doenvermogen van belastingplichtigen, de eenvoud van het nieuwe stelsel en het behalen van een budgettaire opbrengst een belangrijke rol.

De Afdeling wijst ten slotte op enkele mogelijke alternatieve denkrichtingen voor de vormgeving van een box 3-stelsel, dan wel voor het behalen van extra budgettaire opbrengst.

In verband met de gemaakte opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Leeswijzer

Punt 2 beschrijft de achtergrond en voorgeschiedenis van het voorstel om een nieuw box 3-stelsel in te voeren. Punt 3 gaat in op het samenspel tussen wetgever, rechter en uitvoerder. In punt 4 wordt het doel en de inhoud van het wetsvoorstel besproken. Punt 5 behandelt de doelen en randvoorwaarden van belastingheffing die mede richtinggevend zijn voor ingrijpende (gedeeltelijke) herzieningen van (onderdelen van) het belastingstelsel, zoals de vormgeving van een nieuw box 3-stelsel.

Aan nut en noodzaak van een integrale visie op het belasten van vermogen wordt in punt 6 aandacht geschonken. Daarbij wordt ingegaan op de belastingmix, de samenhang tussen de boxen en het verschil in belastingdruk op vermogen in de boxen. In punt 7 wordt ingegaan op de uitvoeringsbezwaren van de Belastingdienst en de gevolgen voor het doenvermogen van belastingplichtigen. Ook komt in dit punt de complexiteit van het voorgestelde box 3-stelsel aan de orde. In punt 8 worden opmerkingen gemaakt over de stabiliteit van de opbrengst en de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. Denkrichtingen voor een alternatieve invulling van het box 3-stelsel en aanvullende budgettaire opbrengst komen in punt 9 aan bod. Punt 10 bevat de conclusie.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

a. *Wet op de inkomstenbelasting 1964 en Wet op de vermogensbelasting 1964*

Op grond van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB 1964), de voorganger van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001), werden alleen de inkomsten uit vermogen, zoals rente en dividend, belast.¹ Vermogensmutaties waren onbelast. De Wet op de vermogensbelasting 1964 belastte niet alleen wat de Wet IB 2001 box 3-vermogen noemt, maar ook ondernemingsvermogen (box 1) en aanmerkelijkbelangvermogen (box 2). Er gold een anticumulatieregeling waardoor de gecombineerde heffing van inkomstenbelasting en vermogensbelasting niet meer dan 68%² van het belastbare inkomen kon bedragen.

Met de invoering van de Wet IB 2001 is de heffing over inkomsten uit vermogen in de inkomstenbelasting per 2001 vervangen door een heffing over een forfaitair bepaald inkomen uit sparen en beleggen in box 3. Tevens werd per 2001 de vermogensbelasting afgeschaft.³ Belangrijke overwegingen voor deze aanpassingen waren dat zowel de vermogensbelasting als de toenmalige heffing over inkomsten uit vermogen in de inkomstenbelasting sterk geërodeerd waren als gevolg van de vele mogelijkheden om deze heffingen te vermijden. Beide heffingen waren bovendien in internationale verhoudingen ingewikkeld. Er waren toen nog veel landen met een bankgeheim, ook in het nabije buitenland,⁴ en er was nog geen sprake van automatische uitwisseling van bankgegevens tussen belastingdiensten. Dit leidde tot kapitaalvlucht naar het buitenland.

b. *Box 3 in de Wet IB 2001*

Op grond van de Wet IB 2001 wordt belasting geheven over het door de belastingplichtige in het kalenderjaar genoten belastbaar inkomen uit werk en woning (box 1), uit aanmerkelijk belang (box 2) en uit sparen en beleggen (box 3). Sinds de invoering van box 3 per 2001, heeft de vormgeving van de forfaitaire rendementsheffing als gevolg van arresten van de Hoge Raad een aantal wijzigingen ondergaan.

i. *Wettelijk stelsel tot 2017*

Tot 2017 werd het forfaitaire inkomen uit sparen en beleggen berekend door over het saldo van de op de peildatum⁵ aanwezige vermogensbestanddelen een forfaitair rendement van 4% in aanmerking te nemen, voor zover dit saldo hoger was dan het heffingvrij vermogen. Dit forfaitaire inkomen werd belast tegen een tarief van 30%. Het percentage van 4% was volgens de toelichting gebaseerd op de rendementen die

¹ Voor zover een vermogensbestanddeel geen ondernemingsvermogen was of tot een aanmerkelijk belang behoorde.

² Tot en met 1993 was dit 80%.

³ Ook andere landen gingen hiertoe over.

⁴ Zoals België en Luxemburg.

⁵ Aanvankelijk waren er twee peildata, 1 januari en 31 december. Sinds 2011 geldt alleen de peildatum 1 januari, mede met het oog op het kunnen voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting.

belastingplichtigen in de praktijk, indien dit over een langere periode wordt bezien, gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daar (veel) risico voor hoeven te nemen.⁶

ii. *Jurisprudentie over stelsel tot 2017*

De Hoge Raad heeft bij de beoordeling of het forfaitaire stelsel tot 2017 in strijd was met artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM steeds vooropgesteld dat de wetgever een ruime beoordelingsmarge toekomt.⁷ Hij oordeelde in 2015 en 2016 dat van het forfaitaire stelsel niet gezegd kan worden dat het elke redelijke grond ontbeert. Wel mag volgens de Hoge Raad van de wetgever verlangd worden dat een forfaitair stelsel, waaraan een zekere ruwheid inherent is, zo wordt vormgegeven dat daarmee beoogd wordt de werkelijkheid te benaderen.⁸

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het voor een schending van artikel 1 EP EVRM op stelselniveau niet voldoende is als het rendement op bepaalde bezittingen structureel beneden de 4% blijft. Dat is ook niet het geval als een belastingplichtige vooral dergelijke bezittingen in box 3 heeft.⁹ De Hoge Raad heeft erop gewezen dat het forfaitaire stelsel naar zijn oordeel op stelselniveau in strijd komt met artikel 1 EP EVRM indien het door de wetgever langjarig veronderstelde risico-arme rendement niet meer haalbaar is en belastingplichtigen, mede gelet op het toepasselijke tarief, zouden worden geconfronteerd met een buitensporige last.¹⁰ In 2016 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat als deze onhaalbaarheid duidelijk zou worden en de wetgever ervoor zou kiezen uit te blijven gaan van een forfaitair rendement, van de wetgever mag worden verlangd dat hij de regeling aanpast om de beoogde benadering van de werkelijkheid te herstellen.¹¹

Op 14 juni 2019, nadat per 2017 een aangepast forfaitair stelsel in werking was getreden, oordeelde de Hoge Raad¹² dat het stelsel dat tot 2017 gold op stelselniveau in strijd is met artikel 1 EP EVRM. De Hoge Raad heeft geconcludeerd dat het risico-arme rendement van 4% over een aantal jaren niet gehaald kon worden door belastingplichtigen en dat sprake was van een buitensporige last, omdat het gemiddeld haalbare rendement lager lag dan de belastingdruk.

De Hoge Raad heeft niet zelf in het rechtstekort op stelselniveau voorzien, omdat met een dergelijke schending op stelselniveau een rechtstekort gepaard gaat waarin niet kan worden voorzien zonder op stelselniveau keuzes te maken. Omdat deze keuzes onvoldoende duidelijk uit het stelsel van de wet af te leiden zijn, past de rechter ten opzichte van de wetgever

⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3, paragraaf 6.3.7.

⁷ Hoge Raad, 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:812.

⁸ Hoge Raad, 10 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1129.

⁹ Hoge Raad, 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:812, r.o. 3.2.

¹⁰ Hoge Raad, 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:812, r.o. 3.2 en Hoge Raad, 10 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1129, r.o. 2.4.1.3.

¹¹ Hoge Raad, 10 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1129, r.o. 2.4.1.3.

¹² Hoge Raad, 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816.

volgens de Hoge Raad terughoudendheid bij het voorzien in zo'n rechtstekort op stelselniveau.

iii. *Wettelijk stelsel 2017-2022*

Per 2017 is mede naar aanleiding van de jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2015 en 2016 het box 3-stelsel gewijzigd.¹³ Het forfaitaire rendement in box 3 werd bepaald op basis van een fictieve vermogensmix van spaargeld en beleggingen. Hierbij werden verschillende rendementspercentages gehanteerd.¹⁴ Hoe hoger de totale waarde van de vermogensbestanddelen, hoe groter het deel geacht werd te zijn dat bestond uit beleggingen en tegen een hoger forfait in aanmerking werd genomen.

iv. *Het Kerstarrest (2021) over het stelsel vanaf 2017*

In het zogenoemde Kerstarrest¹⁵ heeft de Hoge Raad beoordeeld of het box 3-stelsel op stelselniveau een 'fair balance' in de zin van artikel 1 EP EVRM respecteert tussen de belangen van het betrokken individu en het algemeen belang. Bij deze toets ging het er volgens de Hoge Raad om of er een redelijke, proportionele verhouding is tussen de gehanteerde middelen en het met de heffing beoogde doel. De wetgever heeft hierbij een ruime beoordelingsvrijheid.

Bij deze proportionaliteitstoets heeft de Hoge Raad het in artikel 14 EVRM neergelegde discriminatieverbod betrokken. Van een stelsel dat onverenigbaar is met artikel 14 EVRM kan niet worden gezegd dat het deze 'fair balance' respecteert. Wel komt ook hierbij aan de wetgever een zekere beoordelingsvrijheid toe of er sprake is van gelijke gevallen en zo ja, of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen verschillend te behandelen. Daarbij speelt volgens de Hoge Raad dat een zekere ruwheid inherent is aan een forfaitaire regeling. Degenen die beter presteren dan op basis van het forfait wordt verondersteld, worden fiscaal gunstiger behandeld dan degenen die slechter presteren. Deze eigenschap van forfaitaire regelingen kan alleen een rechtvaardiging voor de daaruit volgende ongelijkheid opleveren, voor zover bij het vaststellen van de forfaitaire grenzen is getracht de werkelijkheid te benaderen.

De Hoge Raad heeft vastgesteld dat de wetgever met het 2017-stelsel de grondslag van het risico-arme rendement heeft verlaten. In plaats daarvan heeft de wetgever aansluiting gezocht bij de vermogensmix en bij de rendementen die in voorafgaande jaren gemiddeld zijn behaald over die vermogensonderdelen. Hierdoor is het forfaitaire stelsel in de periode 2017-2022 verder af komen te staan van een heffing over inkomen waarvan kan worden aangenomen dat een individuele belastingplichtige het daadwerkelijk heeft genoten. Het is eigen aan het begrip 'risico' dat een individuele belegger geen garantie heeft dat hij het gemiddelde rendement zal behalen.

¹³ Belastingplan 2016.

¹⁴ Voor sparen gold een forfaitair rendement van 1,63% en voor beleggen een forfaitair rendement van 5,39%.

¹⁵ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

Doordat de wetgever de heffing mede baseert op het gemiddelde rendement op risicovolle beleggingen, creëert het stelsel een relatieve ongelijke behandeling op basis van een omstandigheid die de betrokkenen niet zelf in de hand hebben. Gelet hierop oordeelde de Hoge Raad dat ondanks een ruime beoordelingsmarge van de wetgever niet in redelijkheid kan worden gezegd dat het sinds 2017 geldende forfaitaire stelsel de uit artikel 1 EP voortvloeiende proportionaliteitstoets kan doorstaan. Er bestaat volgens de Hoge Raad niet een redelijke verhouding tussen de belangen die de wetgever heeft willen dienen met het stelsel – te weten uitvoerbaarheid, realiteit en opbrengst – en de ongelijkheid die wordt veroorzaakt door de gekozen vormgeving.

De Hoge Raad is tot het oordeel gekomen dat voor de vormgeving van dit forfaitaire stelsel 2017-2022 geen toereikende rechtvaardiging bestaat. In het bijzonder vormen het streven om de uitvoerbaarheid te bevorderen en de belastingopbrengsten op peil te houden, geen voldoende rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling van belastingplichtigen. Voor belastingplichtigen die door dit stelsel worden geconfronteerd met een heffing die hoger is dan het werkelijk behaalde rendement, leidt dat tot een schending van artikel 1 EP EVRM in samenhang met artikel 14 EVRM.

De Hoge Raad heeft zich genoodzaakt gezien zelf adequate rechtsbescherming te bieden tegen de geconstateerde schending van fundamentele rechten en niet langer te volstaan met de constatering daarvan of een onderzoek naar een individuele buitensporige last. Hierbij heeft de Hoge Raad betrokken dat de aangepaste forfaitaire regeling dezelfde tekortkomingen bevat als de eerdere forfaitaire regeling en dat heffing over werkelijk rendement op dat moment voorlopig nog niet kon worden verwacht.¹⁶

v. *Reparatie naar aanleiding van het Kerstarrest (de Wet rechtsherstel box 3) en wettelijk stelsel vanaf 2023 (Overbruggingswet box 3)*
Per 2023 zijn twee wetten, de Wet rechtsherstel box 3¹⁷ en de Overbruggingswet box 3, ingevoerd om de belastingheffing in box 3 in overeenstemming te brengen met het Kerstarrest. De Wet rechtsherstel box 3 beoogde een regeling te bieden voor de afhandeling van nog niet onherroepelijk vaststaande aanslagen inkomstenbelasting over de kalenderjaren 2017 tot en met 2020 en een op rechtsherstel gerichte compensatie te verlenen bij de heffing van inkomstenbelasting over de jaren 2021 en 2022. De Overbruggingswet box 3 beoogde een tijdelijke oplossing te bieden om recht te doen aan het Kerstarrest totdat een nieuw box 3-stelsel zou worden ingevoerd.

¹⁶ In de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV van 15 december 2021 stond het voornemen om inkomsten uit box 3 per 2025 op basis van werkelijk rendement te gaan belasten. Tot die tijd zou het forfaitaire stelsel van 2017 blijven gelden.

¹⁷ Deze wet is met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2017 in werking getreden.

Dit nog steeds van toepassing zijnde tijdelijke stelsel komt in grote mate overeen met het stelsel van de Wet rechtsherstel box 3. In beide wetten wordt het forfaitaire rendement in box 3 bepaald uitgaande van het bij een belastingplichtige werkelijk aanwezige bedrag aan bank- en spaartegoeden, de werkelijke waarde van zijn overige vermogensbestanddelen en de werkelijk aanwezige schulden. In het jaar 2024¹⁸ wordt een fictief rendement verondersteld van 1,03% voor sparen, 6,04% voor overige vermogensbestanddelen¹⁹ en 2,47% voor schulden.

vi. *D-dayarrest (2024)*

In het zogenoemde D-dayarrest oordeelde de Hoge Raad²⁰ dat zowel de Wet rechtsherstel box 3 als de Overbruggingswet box 3 in strijd zijn met artikel 14 EVRM en artikel 1 EP EVRM. De Hoge Raad heeft vastgesteld dat de vormgeving van het stelsel van het rechtsherstel vergelijkbaar is met het wettelijke stelsel 2017-2022 en daarmee tot eenzelfde ongelijke behandeling leidt.

Belastingplichtigen worden relatief ongelijk behandeld, al naar gelang zij meer of minder succesvol zijn met hun beleggingen. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat dit verschil niet wordt gerechtvaardigd door de belangen – zoals bevordering van de uitvoerbaarheid en het gelijk houden van de belastingopbrengst – die de wetgever met deze wet heeft willen dienen. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat ondanks de ruime beoordelingsmarge van de wetgever ook dit forfaitaire stelsel niet de proportionaliteitstoets van artikel 1 EP EVRM kan doorstaan. Het verschil in behandeling van het stelsel van de Wet rechtsherstel box 3, leidt tot een met artikel 14 EVRM juncto artikel 1 EP EVRM strijdige discriminatie.

Ook nu heeft de Hoge Raad rechtsherstel geboden. Belastingplichtigen mogen uitgaan van het werkelijke rendement over het gehele vermogen.²¹ Zij dienen aannemelijk te maken dat het werkelijke rendement lager is dan het forfaitaire rendement. De Hoge Raad heeft op 6 en 14 juni 2024 in diverse arresten²² concrete vuistregels gegeven hoe binnen het forfaitaire stelsel het werkelijk rendement berekend dient te worden. De Hoge Raad heeft overwogen dat zowel de voordelen uit vermogensbestanddelen als de

¹⁸ Op basis van de Overbruggingswet box 3.

¹⁹ Het percentage van 6,04% wordt bepaald door een veronderstelde fictieve mix van obligaties, aandelen en onroerend goed. Voor de vaststelling van het percentage is aangesloten bij de systematiek van de Wet rechtsherstel box 3, Kamerstukken II 2022/23, 36204, nr. 3, p. 5. Deze systematiek is die van rendementsklasse II onder het stelsel 2017-2022. Dit betreft een gewogen gemiddelde van het meerjaars gemiddeld bruto rendement op obligaties (uitgaande van de rente op 10-jarige Nederlandse staatsobligaties), aandelen (uitgaande van de MSCI Europe Gross Local Index) en onroerend goed (uitgaande van de CBS Prijsindex Bestaande Koopwoningen, Kamerstukken II 2022/23, 36203, nr. 3, p. 5 en voetnoot 7.

²⁰ Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705.

²¹ Zonder hierbij rekening te houden met het heffingvrij vermogen.

²² Onder meer Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705 en ECLI:NL:HR:2024:765 en onder meer Hoge Raad, 14 juni 2024 ECLI:NL:HR:2024:860.

waardemutaties van die bestanddelen in box 3 in de heffing worden betrokken, ook als laatstgenoemden nog niet gerealiseerd zijn.²³ In een belastingjaar wordt geen rekening gehouden met positieve of negatieve rendementen uit andere jaren. Ook wordt geen rekening gehouden met kostenaf trek.

3. Wetgever, rechter en uitvoerder

Bij de totstandkoming en toepassing van wetgeving is het samenspel tussen de verschillende staatsmachten van wezenlijk belang. Zij moeten in onderlinge wisselwerking telkens een goede balans vinden.²⁴ Regering en Staten-Generaal brengen wetgeving tot stand. Het bestuur, met als onderdeel daarvan de uitvoering, past de wetgeving toe en de rechter beoordeelt de rechtmatigheid van de toepassing ervan in een concreet geval. Hierbij heeft niet één actor de overhand. Idealiter is sprake van een goede dialoog,²⁵ waarbij niet voorziene of nieuwe omstandigheden of gebreken in de wetgeving tijdig worden geconstateerd, zowel in de totstandkomingsfase van wetgeving als achteraf door bijvoorbeeld de rechter of de uitvoering. Dat kan reden zijn voor de wetgever om bestaande wetgeving aan te passen of nieuwe wetgeving te initiëren.

Als een rechter toetst aan een ieder verbindende verdragsbepalingen en tot de conclusie komt dat sprake is van strijdigheid daarmee, begrenst dat de beleidsvrijheid van de wetgever.²⁶ De wetgever heeft dan alleen nog de mogelijkheid om de wet zo vorm te geven dat deze niet strijdig is met de hogere verdragsbepalingen, zoals deze zijn uitgelegd door de rechter. Het ligt niet in de macht van de wetgever (althans niet zonder medewerking van overige verdragspartijen) om de verdragsbepalingen aan te passen. Het samenspel tussen rechter en wetgever werkt in die situatie minder goed. Dit verklaart mede waarom de Nederlandse rechter in het algemeen terughoudendheid betracht bij de toetsing aan een ieder verbindende verdragsbepalingen.

Hierbij is het van belang dat de betrokken actoren bij wetgeving “ieder hun bijdrage leveren vanuit hun optiek en vanuit hun ervaringshorizon”.²⁷ De taak van de rechter is primair om rechtsbescherming te bieden aan de individuele burger. Daarin past de beoordeling van de rechtmatigheid van de wet in het concrete geval. Onder rechtmatigheid valt ook de

²³ Dit lijkt op het stelsel van een vermogensaanwasbelasting.

²⁴ Raad van State, Jaarverslag 2019. Evenwicht in de rechtsstaat, een beschouwing, pagina 6.

²⁵ Zie ook het rapport van de Staatscommissie rechtsstaat “De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger”, waarin wordt aanbevolen een dialoog tussen de staatsmachten in te richten. Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 869.

²⁶ Raad van State, Jaarverslag 2019. Evenwicht in de rechtsstaat, een beschouwing, pagina 7.

²⁷ A.M. Donner, *Beleid van de rechter*, in: A.K. Koekkoek e.a. (red.), *Grondrechten, Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet (Jeukens-bundel)*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 47-48.

overeenstemming met hoger recht. De wetgever kan niet volstaan met een toets op rechtmatigheid, maar heeft ook bredere belangen als doelmatigheid en efficiëntie van wetgeving voor ogen alsook de inpassing ervan in een breder stelsel. Daarin past dat rekening wordt gehouden met aspecten als budgettaire opbrengst, uitvoerbaarheid en draagvlak. Voor uitvoeringsinstanties is de praktische uitvoerbaarheid van de wet een overwegend belang.

Een goede balans veronderstelt dat iedere actor respect heeft voor en vertrouwen in de rol en verantwoordelijkheden van de andere actoren. Dit met inachtneming van ieders zelfstandigheid en van de onafhankelijkheid van de rechter. Als het samenspel hapert, heeft iedere actor weliswaar gewetensvol zijn rol gespeeld, maar kan het geheel leiden tot een uitkomst die in de praktijk problematisch of voor de uitvoering zelfs onmogelijk blijkt. Dit lijkt bij het box 3-stelsel het geval.

De wetgever heeft gekozen voor een forfaitaire benadering, mede om de uitvoerbaarheid te bevorderen en de belastingopbrengsten op peil te houden. De Hoge Raad heeft de belastingheffing in box 3 getoetst aan bepalingen uit het EVRM en heeft geoordeeld dat de heffing wat betreft de forfaitaire benadering in strijd is met deze bepalingen op stelselniveau.²⁸ In het Kerstarrest van 2021 acht de Hoge Raad het op zichzelf begrijpelijk dat de wetgever de uitvoerbaarheid wil bevorderen en de belastingopbrengsten op peil wil houden, maar vindt hierin geen voldoende rechtvaardiging voor de schending van artikel 1 EP EVRM.²⁹ De Hoge Raad oordeelde dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de belangen die de wetgever heeft willen dienen en de ongelijkheid die wordt veroorzaakt door te werken met forfaits.³⁰

De ruimte voor de wetgever om een andere vormgeving voor het box 3-stelsel te hanteren dan op basis van werkelijk rendement is daarmee sterk beperkt. De rechtmatigheid van een regeling staat voorop. Daarbij is de redelijke verhouding tussen doel en middelen (proportionaliteit) van belang. De wetgever moet ook rekening houden met doelmatigheid, uitvoering, efficiëntie en draagvlak. De regering stelt nu een stelsel voor waarin wordt uitgegaan van het werkelijke rendement, met als doel dat er geen sprake meer is van schending van artikel 14 jo. artikel 1 EP EVRM.³¹ De Belastingdienst heeft vervolgens vanuit zijn rol voor de uitvoering aangegeven dat de impact op de uitvoering ingrijpend is.³² Daarmee lijkt een patstelling te ontstaan, die zal moeten worden doorbroken. Er moet een

²⁸ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 en Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705.

²⁹ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, r.o. 3.5.

³⁰ Idem. Ook heeft de Hoge Raad aanleiding gezien om zelf regels te formuleren over de precieze vaststelling van het werkelijk rendement, zodat de wetgever hier rekening mee kan houden bij zijn wetgevende taak. Zie Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705, r.o. 5.4.1-5.4.11.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

³² Uitvoeringstoets Belastingdienst.

nieuw evenwicht worden gezocht.³³ Het vergt inzet van alle staatsmachten om tot een rechtmatige en werkbare uitkomst te komen. De wetgever is daarbij als eerste aan zet.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling haar adviesopmerkingen.

³³ Zie in dat kader ook de aanbeveling van de Staatscommissie Rechtsstaat voor een betere dialoog tussen de staatsmachten, met oog voor ieders onafhankelijke en eigenstandige positie.

4. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

a. *Doel wetsvoorstel*

Volgens de toelichting is het doel van het wetsvoorstel door middel van een robuust stelsel het werkelijke rendement uit sparen en beleggen te belasten. Dit moet leiden tot een rechtvaardige belastingheffing. Daarbij is een stabiele inkomstenstroom voor de Staat beoogd. Verder is op basis van het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV het uitgangspunt dat het nieuwe box 3-stelsel budgettair neutraal zou moeten zijn ten opzichte van het stelsel 2017-2022.³⁴ In het regeerprogramma van het huidige kabinet is niets over het nieuwe box 3-stelsel opgenomen.

b. *Inhoud wetsvoorstel, algemeen*

Met het wetsvoorstel vervalt de forfaitaire vaststelling van het inkomen uit sparen en beleggen en wordt een nieuw box 3-stelsel ingevoerd op basis van werkelijk rendement. Hiermee wordt beoogd jaarlijks belasting te heffen over het totale rendement van het box 3-vermogen dat enerzijds bestaat uit de reguliere voordelen uit box 3-vermogen en anderzijds uit de waardemutaties daarvan.

De regering heeft ervoor gekozen het box 3-rendement te belasten via een vermogensaanwassystematiek met daarop als uitzondering een vermogenswinstsystematiek, zie een nadere beschrijving onder c.

Een belangrijke overweging om de mogelijkheid van verliesverrekening in te voeren is dat in het voorgestelde stelsel ook ongerealiseerde waardemutaties in de heffing worden betrokken. Bij de verliesverrekening wordt een drempel van € 500 per belastingjaar gehanteerd. Verliezen kunnen onbeperkt worden verrekend met inkomsten in box 3 in latere jaren (carry-forward).³⁵

Het heffingvrij vermogen wordt vervangen door een heffingsvrij resultaat van

€ 1.250 per belastingplichtige per belastingjaar. Over dit bedrag aan rendement is geen box 3-belasting verschuldigd. Het voorgestelde box 3-tarief bedraagt 36%, gelijk aan het tarief dat in 2024 van toepassing is.

c. *Hybride stelsel*

Er wordt een hybride stelsel voorgesteld met als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting en als uitzondering een vermogenswinstbelasting voor bepaalde vermogensbestanddelen.

i. *Hoofdregel vermogensaanwasbelasting*

Met een vermogensaanwasbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over enerzijds de reguliere voordelen uit vermogen, zoals rente, dividend en huur, verminderd met aftrekbare kosten, en anderzijds de (positieve of negatieve) gerealiseerde en ongerealiseerde waardemutaties van

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 9. Zie budgettaire bijlage bij coalitieakkoord Rutte IV, pagina 20, onder "Invoering werkelijk rendement box 3".

³⁵ Anders dan in box 1 en box 2 is carry-back van verliezen niet mogelijk.

vermogensbestanddelen in het betreffende jaar, zoals koerswinst of -verlies over aandelen, verminderd met aftrekbare kosten.

Kosten van reguliere voordelen zijn kosten die verband houden met inning, behoud en verwerving van deze voordelen, zoals onderhoudskosten of beheerkosten. Deze zijn onder voorwaarden aftrekbaar.³⁶ Met het oog op de uitvoerbaarheid en om uitholling van de belastingopbrengst te voorkomen, zijn wettelijke inperkingen opgenomen die in belangrijke mate zijn gebaseerd op bestaande kostenaftrekbepalingen in box 1.

De waardemutatie wordt bepaald door de volgende vermogensvergelijking:³⁷

- (1) het verschil tussen de waarde in het economische verkeer van de bezittingen en schulden aan het eind en aan het begin van het kalenderjaar;
- (2) verminderd met de stortingen;³⁸ en
- (3) vermeerderd met de onttrekkingen.³⁹

ii. *Uitzondering vermogenswinstbelasting*

Als uitzondering op de hoofdregel van vermogensaanwasbelasting wordt voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting voorgesteld. Dit om liquiditeitsproblemen bij belastingplichtigen te voorkomen en daarnaast om investeringen in startende ondernemingen niet te ontmoedigen.⁴⁰

Ook bij een vermogenswinstbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over de reguliere voordelen uit vermogen, zoals rente, dividend en huur, verminderd met aftrekbare kosten.⁴¹ Waardemutaties van vermogensbestanddelen, de zogenoemde vervreemdingsvoordelen, worden echter pas belast wanneer deze zijn gerealiseerd.⁴² Een vervreemdingsvoordeel wordt bepaald door de vervreemdingsprijs⁴³ te verminderen met de verkrijgingsprijs.⁴⁴

³⁶ De voorgestelde artikelen 5.38 en 5.39 Wet IB 2001.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

³⁸ Dit betreft vermogen dat het regime binnenkomt en daarmee niet als een te belasten toename van het vermogen moet worden aangemerkt. Verbeteringskosten en kosten die worden gemaakt ter verkrijging van een bezitting worden ook als storting in aanmerking genomen en verminderen de omvang van de te belasten waardemutatie. Memorie van toelichting, paragraaf 3.2, onder aftrekbare kosten.

³⁹ Dit betreft vermogen dat het regime verlaat en niet als een afname van het te belasten vermogen moet worden aangemerkt.

⁴⁰ Memorie van toelichting, paragrafen 3.7 en 3.8.

⁴¹ Waarvoor in het wetsvoorstel eenzelfde kostenafrek en beperkingen daarvan gelden als hiervoor bij de vermogensaanwasbelasting zijn beschreven.

⁴² Dit is doorgaans bij verkoop, maar kan ook aan de orde zijn op andere momenten dat het vermogensbestanddeel het vermogenswinstregime in box 3 verlaat.

⁴³ Vervreemdingskosten worden in mindering gebracht op de vervreemdingsprijs.

⁴⁴ Verbeteringskosten en kosten die zijn gemaakt ter verkrijging van de bezitting verhogen de verkrijgingsprijs. Memorie van toelichting, paragraaf 3.2, onder aftrekbare kosten.

Op welke wijze de reguliere voordelen uit een onroerende zaak worden bepaald, is afhankelijk van het gebruik van die onroerende zaak. Er worden drie categorieën onderscheiden:

- categorie I gehele jaar verhuur (minimaal 90% van het kalenderjaar);
- categorie II gehele jaar niet-verhuur (eigen gebruik); en
- categorie III gemengd gebruik (verhuur minder dan 90% van het kalenderjaar).

Van een onroerende zaak in categorie I worden de werkelijke reguliere voordelen in aanmerking genomen. Van een onroerende zaak in categorie II worden de te belasten reguliere voordelen forfaitair bepaald via de zogenoemde vastgoedbijtelling. Van een onroerende zaak in categorie III wordt zowel het bedrag aan werkelijke reguliere voordelen vastgesteld als het bedrag aan vastgoedbijtelling en wordt de hoogste van de twee belast.

De vastgoedbijtelling is een netto forfait van 2,65%⁴⁵ gebaseerd op de bruto huurwaarde, waarin vanwege de eenvoud kosten al zijn verdisconteerd.⁴⁶

d. *Administratie- en bewaarplicht*

Voor het voorgestelde stelsel zijn meer gegevens benodigd dan voor het huidige forfaitaire stelsel.⁴⁷ In het huidige stelsel is de waarde van het vermogensbestanddeel op de peildatum 1 januari bepalend. In het voorgestelde stelsel zijn gegevens over het gehele kalenderjaar relevant, zoals gegevens over genoten inkomsten, waardemutaties, stortingen, onttrekkingen en aftrekbare kosten. Volgens de toelichting wordt de bestaande renseigneringsplicht van aangewezen administratieplichtigen⁴⁸ uitgebreid. Ook worden aanvullende gegevens aan de Belastingdienst gerenseigneerd die nodig zijn om het rendement in de aangifte inkomstenbelasting te kunnen voorinvullen.

Belastingplichtigen krijgen een administratie- en bewaarplicht voor gegevens die onder het nieuwe stelsel nodig zijn, maar die de Belastingdienst niet gerenseigneerd krijgt of waarvoor geen internationale uitwisseling plaatsvindt onder de Common Reporting Standard (CRS) of de Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA).⁴⁹

⁴⁵ Er is voor gekozen uit te gaan van een brutohuurwaarde van het 10e percentiel, namelijk 3,35%. Dit brutohuurwaardeforfait wordt verminderd met een kostenforfait van 0,7%.

⁴⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.7, onder direct rendement op onroerende zaken, onder categorie II: gehele jaar niet-verhuur.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.

⁴⁸ Artikel 22 van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001.

⁴⁹ Deze plicht gaat onder meer gelden voor binnenlandse en buitenlandse bank- en spaarrekeningen voor zover gegevens hierover niet automatisch worden aangeleverd op grond van nationale renseigneringsverplichtingen of internationale verplichtingen inzake de CRS of de FATCA en voor onroerende zaken. Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.2.

De administratie- en bewaarplicht gaat gelden voor circa 1,6 miljoen belastingplichtigen.⁵⁰ Er geldt hierbij een verkorte bewaartermijn van drie jaar na afloop van het belastingjaar ten opzichte van de standaardtermijn van zeven jaar voor onder meer ondernemers.⁵¹

5. Doelen en randvoorwaarden belastingheffing

Het primaire doel van belastingheffing is het ophalen van budgettaire middelen om collectieve uitgaven te financieren. Daarnaast worden belastingen instrumenteel ingezet voor inkomensherverdeling en om gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. De inzet van fiscaal beleid dient zowel doeltreffend te zijn om het beoogde doel te bereiken als doelmatig, dat wil zeggen tegen zo min mogelijk maatschappelijke kosten. Andere, niet-fiscale, instrumenten kunnen onder omstandigheden doeltreffender en/of doelmatiger zijn.

De doelen van een belastingstelsel kunnen alleen behaald worden wanneer aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Deze randvoorwaarden zijn dat het stelsel als zodanig rechtmatig is, wat ook een oordeel over de redelijke verhouding tussen doel en middelen impliceert, uitvoerbaar is voor de Belastingdienst, doenbaar is voor burgers en bedrijven en door hen als billijk wordt ervaren. Daaraan gekoppeld moet een regeling niet dusdanig complex zijn dat de uitvoerbaarheid en doenbaarheid in het geding komen.

De genoemde doelen en randvoorwaarden dienen mede richtinggevend te zijn voor ingrijpende (gedeeltelijke) herzieningen van (onderdelen van) het belastingstelsel, zoals de voorgestelde werkelijk rendementsheffing in box 3.

6. Visie op belasten vermogen en samenhang tussen boxen

a. *Integrale visie op belasten vermogen ontbreekt*

De Afdeling merkt op dat een integrale visie op het belasten van vermogen in zowel box 1, box 2 als box 3, niet kan ontbreken bij een ingrijpende wijziging van de wijze waarop box 3-vermogen in de belastingheffing wordt betrokken.

Belastingheffing is gericht op het genereren van een stabiele inkomstenstroom voor de Staat om collectieve uitgaven te financieren. Het aandeel van verschillende belastingen in de totale belastingopbrengsten, de zogenoemde belastingmix, bestaat uit drie grondslagen. Dit zijn de lasten op arbeid, de lasten op consumptie en de lasten op vermogen. Laatstgenoemde categorie bestaat uit box 1-vermogen (ondernemingsvermogen en de eigen woning), box 2-vermogen (aanmerkelijkbelangaandelen) en box 3-vermogen.

⁵⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁵¹ Het voorgestelde artikel 10.8a, vierde lid, Wet IB 2001 en artikel 11, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Zie ook de artikelsgewijze toelichting op genoemd artikel en het algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 7.3.3.

Van het totaal aan belastingontvangsten leveren de lasten op arbeid de grootste bijdrage met 49%, gevolgd door de lasten op consumptie met 30% en de lasten op vermogen met 21%. Bij een herziening die ziet op een van de genoemde grondslagen en die van grote invloed kan zijn op de mate waarin een dergelijke grondslag bijdraagt aan de belastingmix, ligt het voor de hand de overige grondslagen in samenhang te bezien. Immers, als het belasten van vermogen niet tot een toereikende beoogde opbrengst leidt, zal de druk op het genereren van aanvullende inkomsten via de andere genoemde grondslagen toenemen en vice versa.

In dit licht is relevant dat bijvoorbeeld het rapport Belastingen in een maatschappelijk perspectief⁵² erop wijst dat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing, leiden tot hogere overheidsuitgaven en niet in gelijke mate oplopende belastingontvangsten uit arbeid. Er zullen dan, aldus voornoemd rapport, ingrijpende keuzes over de verdeling van lasten gemaakt moeten worden. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan een verschuiving in de belastingmix van lasten op arbeid naar lasten op consumptie en lasten op vermogen.

Omdat de opbrengst uit vermogen niet alleen wordt gevormd door de opbrengsten uit box 3, maar ook door de opbrengsten uit vermogen uit box 1⁵³ en box 2,⁵⁴ zou voor de hoogte van de opbrengsten uit vermogen ook gekeken kunnen worden naar de belasting op vermogen in box 1 en box 2.⁵⁵ Het gewenste aandeel van de opbrengst uit vermogen binnen de belastingmix en de verdeling daarbinnen van de bijdrage van vermogensbestanddelen uit box 1, box 2 en box 3 is daarmee als één van de te wegen factoren van belang voor de vormgeving van een nieuw box 3-stelsel.

Het maken van genoemde keuzes speelt temeer, omdat er een reëel risico bestaat dat bij een toekomstige algehele herziening van het belastingstelsel en de inkomstenbelasting de wetgever niet opnieuw aan box 3 zal willen sleutelen. De keuze die nu gemaakt wordt voor een box 3-stelsel moet daarom een weloverwogen en solide keuze zijn die toekomstbestendig is. Een integrale visie op welke wijze vermogen belast moet worden, kan daarom niet naar de toekomst worden doorgeschoven.

In de toelichting ontbreekt een integrale visie van de regering op het belasten van vermogen. Uit de toelichting blijkt dan ook niet of en hoe het voorgestelde systeem van het belasten van (inkomsten uit) box 3-vermogen past in een dergelijke visie.

⁵² Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr.180, blg-1128735.

⁵³ Box 1-vermogen bestaat uit ondernemingsvermogen en de eigen woning.

⁵⁴ Box 2-vermogen bestaat uit aanmerkelijkbelangaandelen.

⁵⁵ Volgens het CPB-rapport Inkomens en belastingen aan de top worden de grootste vermogens gevormd door box 2-vermogen, terwijl de belastingdruk op dat vermogen juist relatief laag is. Ook de belastingdruk op box 1-vermogen is relatief laag.

b. *Samenhang tussen boxen*

Het Nederlandse systeem van inkomstenbelasting bestaat uit drie van elkaar gescheiden boxen met een verschillende wijze van inkomensbepaling en een eigen tariefstelsel. Hetzelfde vermogensbestanddeel kan, afhankelijk van de (soms subjectieve) omstandigheden, deel uitmaken van ieder van de drie boxen als het aandelen betreft⁵⁶ of van box 1 of box 3 bij overige vermogensbestanddelen.⁵⁷ Aan welke box inkomsten uit vermogensbestanddelen moet worden toegerekend wordt bepaald door de zogenoemde rangorderegeling.⁵⁸

Bij de vormgeving van het boxenstelsel in 2001 was een evenwichtige belastingheffing van vermogens in de verschillende boxen een hoofddoelstelling.⁵⁹ Dat evenwicht dreigt volgens het IBO vermogensverdeling steeds verder uit beeld te raken.⁶⁰ Bij de keuze voor de vormgeving van box 3 is het daarom van belang oog te houden voor de wijze waarop dezelfde vermogensbestanddelen in de andere boxen worden belast en de daarmee samenhangende evenwichtigheid van belastingheffing. De Europese Commissie heeft aangeraden om de belastingheffing over verschillende soorten inkomen uit vermogen meer op één lijn te brengen en zo de accumulatie van illiquide vormen van vermogen in box 2 en belastingarbitrage tegen te gaan.⁶¹

Bij box 1 en box 2 wordt uitgegaan van een vermogenswinstbelasting terwijl in het voorgestelde box 3-stelsel de hoofdregel een vermogensaanwasbelasting is. De toelichting maakt niet duidelijk waarom gekozen is voor een van box 1 en box 2 afwijkende behandeling van dezelfde vermogensbestanddelen in box 3. Dit kan leiden tot boxarbitrage: het door een andere vormgeving opzoeken van belastingheffing op basis van vermogenswinst in plaats van op basis van vermogensaanwas.⁶²

De redenering in de toelichting dat de prikkel voor boxarbitrage afneemt, omdat in dit voorstel net als in box 2 belasting wordt geheven over het

⁵⁶ Als een aandeel ondernemingsvermogen vormt, valt het in box 1, bij een belang van minimaal 5% valt het aandeel in box 2, evenals bij een kleiner belang wanneer een familielid in de rechte lijn minimaal 5% bezit. Aandelen die niet in box 1 of box 2 vallen, vallen in box 3.

⁵⁷ Als dit ondernemingsvermogen vormt, valt het in box 1, evenals wanneer het een eigen woning betreft, anders vallen de overige vermogensbestanddelen in box 3.

⁵⁸ Artikel 2.14 Wet IB 2001.

⁵⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3.

⁶⁰ IBO Vermogensverdeling, hoofdstuk 3, samenvatting.

⁶¹ 2024 European Semester – Country report – Netherlands: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en.

⁶² De afgelopen jaren vond bijvoorbeeld door oprichting van zogenoemde spaar- en beleggingsBV's een uitstroom van box 3 naar box 2 plaats. Het box 2-regime is gunstig, omdat in eerste instantie slechts vennootschapsbelasting wordt geheven over het gerealiseerde rendement. Heffing van inkomstenbelasting kan worden uitgesteld en vindt ook plaats tegen een lager tarief dan in box 3. Een vermogensaanwasbelasting zou met name vermogenden een verdere aanleiding voor uitstroom naar box 2 kunnen geven, omdat hierdoor ook belastingheffing over ongerealiseerde vermogenswinsten kan worden vermeden.

werkelijke rendement in plaats van over het forfaitaire rendement, overtuigt daarom niet. Hoewel er, zoals de toelichting vermeldt, oprichtings- en onderhoudskosten zijn bij een BV, wijst de Afdeling erop dat deze kosten bij een groter vermogen wegvallen tegen de voordelen van box 2 ten opzichte van box 3.

Het ligt in de rede om toe te lichten waarom voor dit verschil in belastingheffing tussen box 1 en box 2 enerzijds en box 3 anderzijds is gekozen. In de toelichting wordt op andere punten een afwijking in behandeling tussen de boxen namelijk niet acceptabel geacht. Dit betreft bijvoorbeeld het belasten van het reële rendement ten opzichte van het nominale rendement.⁶³ Daarnaast is op diverse onderdelen aansluiting gezocht bij de systematiek van box 1 en box 2, zoals bij de vormgeving van de kostenaftrekbeperking en de kwietscheldingswinst. Op meer ingrijpende onderdelen, zoals voor het draagkrachtbegrip en het moment van belastingheffing, wordt een onderscheid tussen de boxen echter wel acceptabel gevonden. Dit geeft geen blijk van een integrale visie op de samenhang tussen de boxen.

Hierna komen enkele aspecten aan de orde waarbij de samenhang tussen de boxen in de inkomstenbelasting in het voorstel ontbreekt.

i. *Verschillend draagkrachtbegrip binnen de inkomstenbelasting*

Volgens de toelichting wordt vermogensaanwas als draagkrachtvermeerderende factor gezien. In box 3 wordt door de voorgestelde vermogensaanwasbelasting draagkracht zowel bepaald door gerealiseerd als door ongerealiseerd inkomen. In box 1 en box 2 wordt vermogensaanwas echter niet als draagkrachtvermeerderende factor gezien. In die boxen geldt een vermogenswinstbelasting waarbij draagkracht wordt bepaald door daadwerkelijk gerealiseerd inkomen. Dit leidt ertoe dat voor exact dezelfde vermogensbestanddelen – afhankelijk van in welke box deze in aanmerking worden genomen – een verschillende definitie van draagkracht geldt. Dit is niet consistent, draagt niet bij aan een evenwichtige belastingheffing, kan het draagvlak voor de box 3-heffing verminderen en kan leiden tot boxarbitrage.

Een voorbeeld zijn twee belastingplichtigen met ieder een aandelenpakket van 3% in A BV. Als een van de belastingplichtigen een familielid in de rechte lijn heeft met minimaal 5% aandelen in A BV, vallen de aandelen in box 2 en wordt zijn ongerealiseerde vermogenswinst niet in aanmerking genomen. Als de andere belastingplichtige niet een dergelijk familielid heeft, wordt zijn draagkracht wel geacht te zijn vergroot door diezelfde ongerealiseerde vermogenswinst op dat 3% aandelenpakket. Voor dezelfde soort aandelen wordt derhalve een verschillende definitie van draagkracht gehanteerd.

ii. *Uitstel van belastingheffing*

⁶³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

Eén van de redenen om een vermogensaanwasbelasting in te voeren in box 3 is het voorkomen van langdurig uitstel van belastingheffing. Eenzelfde langdurig uitstel doet zich echter voor in box 2. De doorschuifbepalingen en de bedrijfsopvolgingsregeling maken onder omstandigheden nog verder uitstel mogelijk voor box 2-aandelen. Daarbij kan een aanmerkelijkbelanghouder zelf beslissen of hij aandelen verkoopt en bij een groter (familie)belang ook of er dividend wordt uitgekeerd. Een box 3-aandeelhouder kan op dit laatste geen invloed uitoefenen. De toelichting maakt niet inzichtelijk waarom de mogelijkheid van belastinguitstel voor box 3 als problematisch wordt gezien, maar dit voor box 2 kennelijk niet het geval is.

iii. *Verliesverrekeningsdrempel*

In box 3 wordt een verliesverrekeningsdrempel van € 500 voorgesteld. Dit in tegenstelling tot box 1 en box 2 waar het volledige verlies in aanmerking wordt genomen. De toelichting gaat niet in op dit verschil in behandeling tussen de boxen.

De reden voor de drempel is om te voorkomen dat veel belastingplichtigen in box 3 aangifte moeten doen om verliesverrekening veilig te stellen. Aangezien alle belastingplichtigen met een vermogen boven de huurtoeslaggrens aangifte box 3 moeten doen, lijkt dit effect echter beperkt. Bovendien is met het hanteren van een heffingsvrije voet in plaats van een heffingvrij vermogen zoals in het forfaitaire stelsel geldt, voor belastingplichtigen niet op voorhand duidelijk of zij wel of niet belasting in box 3 zullen moeten betalen. Zij zullen alleen al om die reden de aangifte voor box 3 moeten doen. De motivering voor de drempel overtuigt daarom niet.

Het niet volledig toestaan van verliesverrekening doet ook afbreuk aan het komen tot gelijke uitkomsten aan belastingheffing⁶⁴ bij een vermogensaanwasbelasting ten opzichte van die bij een vermogenswinstbelasting.⁶⁵ De toelichting gaat hier niet op in.

iv. *Netto vastgoedbijtelling*

De hoogte van het percentage van de netto vastgoedbijtelling is met 2,65% van de WOZ-waarde hoger dan zowel het percentage van het eigenwoningforfait in box 1 van 0,35%⁶⁶ als het percentage van het verhoogde eigenwoningforfait van 2,35%.⁶⁷ Bij forfaitair belaste onroerende zaken in box 3 zijn, anders dan in box 1, de hypotheekrente en erfpachtcanon niet aftrekbaar en wordt ook de vermogenswinst belast. De vraag is hoe deze hogere belastingdruk op onroerende zaken voor eigen

⁶⁴ Behoudens tariefverschillen.

⁶⁵ Bij een vermogensaanwas wordt per jaar de waardeontwikkeling in aanmerking genomen die bij een vermogenswinst bij vervreemding in een keer tot realisatie komt, waarbij verliesverrekening moet compenseren voor het in aanmerking nemen van ongerealiseerde vermogensaanwas die zich feitelijk nooit voordoet.

⁶⁶ Dit percentage geldt voor woningen met een WOZ-waarde vanaf € 75.000.

⁶⁷ Dit percentage geldt voor het deel van een WOZ-waarde boven de € 1,31 miljoen.

gebruik in box 3 zich verhoudt tot de belastingdruk op de eigen woning in box 1. De toelichting gaat hier niet op in.

Voor wat betreft de consistentie van deze bijtelling speelt ook de samenhang binnen box 3. Het eigen gebruik van roerende zaken valt niet onder de box 3-heffing, terwijl het eigen gebruik van onroerende zaken belast is.⁶⁸ Roerende zaken, zoals jachten, (sta)caravans en campers, kunnen evenals woningen fungeren als recreatie- of als vakantieverblijf. Ook deze roerende zaken kunnen een aanzienlijke economische waarde vertegenwoordigen.

De toelichting biedt geen inzicht waarom het eigen gebruik van roerende zaken vrijgesteld is, terwijl het eigen gebruik van onroerende zaken belast is. Dit wringt temeer als roerende en onroerende zaken dezelfde functie hebben, zoals het zijn van een recreatie- of vakantieverblijf. Meer in het algemeen maakt de toelichting niet duidelijk waarom andere kostbare bezittingen, zoals privévliegtuigen, juwelen en kunst, buiten de heffing van box 3 vallen.⁶⁹

c. *Tussenconclusie*

De Afdeling adviseert om te komen tot een integrale visie op het belasten van vermogen. Daarbij dient aandacht te worden geschonken aan de beoogde bijdrage van de opbrengst uit box 3 aan de lasten op vermogen binnen de belastingmix. Deze visie is van groot belang om te komen tot een weloverwogen en solide keuze voor een box 3-systeem dat toekomstbestendig is. De kans bestaat dat bij een toekomstige algehele herziening van het belastingstelsel en de inkomstenbelasting de vormgeving van box 3 niet zal worden betrokken. Daarom kan een dergelijke visie niet naar de toekomst worden doorgeschoven.

Ook adviseert de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan (het ontbreken van) de samenhang tussen de verschillende boxen ten aanzien van het belasten van dezelfde vermogensbestanddelen en daarbij in te gaan op de hiervoor onder a en b gemaakte specifieke opmerkingen.

7. Uitvoerbaarheid, doenvermogen en complexiteitsreductie

Hoewel de rechtmatigheid van een regeling vooropstaat, neemt dat niet weg dat het bij wetgeving essentieel is om rekening te houden met uitvoerbaarheidsaspecten en doenvermogen.⁷⁰ Dit zijn ook elementen die

⁶⁸ Zie het voorgestelde artikel 5.4 op grond waarvan roerende zaken die niet hoofdzakelijk als belegging dienen geen bezitting zijn.

⁶⁹ Dat dit zoals de toelichting ook vermeldt in het huidige stelsel ook het geval is overtuigt als zodanig niet.

⁷⁰ Zie onder meer rapport WRR-rapport nr. 97: Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op zelfredzaamheid, 2017, Kamerbrief modernisering van de overheid, Kamerstukken II 2022/23, 29362, nr. 321, Staat van de Uitvoering 2022, Kamerstukken II 2022/23, 29362, nr. 321, blg-1071680, Voortgang Werk aan uitvoering, Kamerstukken II 2022/23, 29362, nr. 321, blg-1071678, Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid, 15 juni 2020, W04.20.0135/I,

mede de proportionaliteit van het stelsel bepalen. Ook bestaat het streven te komen tot complexiteitsreductie van fiscale wet- en regelgeving. Gezien de complexiteit van het voorstel, de impact op de uitvoering en de gevolgen voor het doenvermogen lijkt dit voorstel haaks te staan op de ingezette beleidslijn om deze aspecten een prominentere rol te laten spelen bij de afweging van beleidskeuzes en het invoeren van nieuwe fiscale regelingen. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. *Uitvoerbaarheid van het voorstel*

De uitvoeringstoets van de Belastingdienst bij het wetsvoorstel geeft een negatief oordeel (rode vlag) op de vier aspecten interactie burgers/bedrijven, maakbaarheid systemen, handhaafbaarheid en complexiteitsgevolgen. Alleen over het aspect fraudebestendigheid is de Belastingdienst iets minder negatief (gele vlag).⁷¹

De toelichting beschrijft dat het voorstel een structureel ingrijpende aanpassing betekent voor burgers en de Belastingdienst.⁷² Uit de uitvoeringstoets blijkt volgens de toelichting duidelijk dat de introductie van een stelsel op basis van werkelijk rendement leidt tot significante risico's op het gebied van dienstverlening, vooroverleg en toezicht – zeker in de transitieperiode van 3 tot 5 jaar na inwerkingtreding van de wet. Het voorstel is vooral 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. Voor de uitvoering is een uitbreiding van de personele capaciteit van structureel ruim 900 fte nodig⁷³ en daardoor zijn de geraamde uitvoeringskosten fors.⁷⁴ De verwachting is dat de benodigde werving in ieder geval in de transitieperiode niet gerealiseerd kan worden waardoor tijdens deze periode het niveau van dienstverlening en toezicht onvoldoende zal zijn.⁷⁵

b. *Doenvermogen*

Het binnen de systematiek van de vermogensaanwasbelasting moeten betalen van belasting over ongerealiseerde waardemutaties zal naar verwachting niet aansluiten bij de belevingswereld van belastingplichtigen en daardoor lastig te begrijpen zijn. Dit kan ook negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak voor en acceptatie van deze heffingssystematiek. Dit speelt ook bij de netto vastgoedbijtelling waarbij het belasten van eigen

Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78, blg-939518, m.n. paragraaf 4.7.

⁷¹ Uitvoeringstoets Belastingdienst.

⁷² Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁷³ Uit de uitvoeringstoets volgt dat dit komt bovenop de wervingsopgave waar de Belastingdienst in de komende jaren als gevolg van leeftijdsuitstroom al voor staat.

⁷⁴ Incidenteel gaat het om ca. € 20 miljoen en structureel om ca. € 108 miljoen.

⁷⁵ Uitvoeringstoets, onder 'eindoordeel'.

gebruik niet aansluit bij de belevingswereld van belastingplichtigen.⁷⁶ Dit kan tevens leiden tot procesrisico's.

Bij de vermogensaanwasbelasting moeten 1,6 miljoen belastingplichtigen voor bepaalde vermogensbestanddelen een omvangrijke administratie gaan bijhouden. Het is zeer de vraag of een dergelijke administratie- en bewaarplicht voor burgers evenwichtig en doenlijk is. Ondernemers hebben ook een dergelijke plicht, maar zij worden vaak ondersteund door een administratiekantoor of hebben geschoold personeel beschikbaar om aan de administratie-eisen te voldoen. Het is de vraag of een administratie- en bewaarplicht teveel gevraagd is van box 3-belastingplichtigen.⁷⁷

De Afdeling wijst in dit kader op de administratie- en bewaarplicht en het maken van een vermogensvergelijking voor bank- en spaartegoeden in vreemde valuta. De toelichting gaat hierbij voor de gevolgen voor het doenvermogen alleen in op de groep die vanwege financiële redenen een spaartegoed in het buitenland aanhoudt, met een niet gemotiveerde verwachting dat deze groep over voldoende financiële kennis beschikt om aan de fiscale verplichtingen te voldoen.

De Afdeling wijst echter ook op andere groepen zoals kenniswerkers en andere arbeidsmigranten en studenten van buiten de eurolanden die al dan niet tijdelijk in Nederland wonen. Zij zullen veelal hun bankrekeningen in het land van herkomst aanhouden. Ook inwoners van Nederland met een (vakantie)huis of al dan niet tijdelijke werkzaamheden in een niet-euroland zullen daar vaak een bankrekening aanhouden. Deze groepen zullen voor die bankrekeningen een uitgebreide administratie moeten bijhouden en een vermogensvergelijking moeten toepassen waarbij elke mutatie op de bankrekening als storting of onttrekking in kaart gebracht moet worden om de vermogensaanwas met betrekking tot valutaresultaten vast te stellen. Het is de vraag of een dergelijke last proportioneel is.

De beperking van de bewaartermijn tot drie jaar⁷⁸ komt volgens de toelichting voort uit het hanteren van een menselijke maat.⁷⁹ De toelichting gaat er echter niet op in hoe deze verkorte termijn zich verhoudt tot de navorderingstermijn van vijf jaar⁸⁰ die in buitenslandssituaties zelfs kan oplopen tot twaalf jaar.⁸¹ Een belastingplichtige die voldoet aan de bewaartermijn en zich na drie jaar van de administratie⁸² ontdoet, kan voor

⁷⁶ De toelichting vermeldt dat in veel reacties op de internetconsultatie naar voren komt dat respondenten van mening zijn dat een box 3-woning die voor eigen gebruik bestemd is, geen rendement oplevert en dat daarom geen belasting over dit eigen gebruik geheven zou mogen worden.

⁷⁷ Ook voor box 2-belastingplichtigen geldt een dergelijke eis niet.

⁷⁸ In plaats van de bewaartermijn van zeven jaar zoals die geldt voor onder meer ondernemers, inhoudingsplichtigen en lichamen.

⁷⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.3.

⁸⁰ Artikel 16, derde lid, AWR.

⁸¹ Artikel 16, vierde lid, AWR.

⁸² Het kan naast de administratie zelf wel nodig zijn om langdurig gegevens te bewaren zoals bij onroerende zaken omtrent de verkrijging en aangebrachte verbeteringen.

onaangename verrassingen komen te staan als de inspecteur zich na deze drie jaar met vragen tot hem richt. Door zich te houden aan de wettelijke eisen, kan deze belastingplichtige zichzelf in zijn bewijspositie schaden. Dit roept de vraag op of de korte bewaartermijn in de situatie dat sprake is van navordering, juist meer vraagt van het doenvermogen van belastingplichtigen.

c. *Toename complexiteit*

Uit de uitvoeringstoets volgt ook dat de complexiteit van box 3 ten opzichte van het forfaitaire stelsel in hoge mate toeneemt. Er is een toename van het aantal fiscale regels, een toename van de gegevens die in de aangifte moeten worden uitgevraagd, een toename van de benodigde interactie met belastingplichtigen en een toename van de benodigde gegevensuitwisseling met organisaties buiten de Belastingdienst, terwijl de mogelijkheid om aangiftes te controleren aan de hand van relevante contra-informatie afneemt. In samenhang met het voorgaande neemt ook de complexiteit van de systemen die de geautomatiseerde verwerking mogelijk maken toe.⁸³

Onderdeel van de complexiteit is dat er verschillende regimes worden voorgesteld. Als hoofdregel gaat een vermogensaanwasbelasting gelden en als uitzondering daarop voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting. Deze uitzondering is vooral gericht op het voorkomen van liquiditeitsproblemen bij bepaalde belastingplichtigen.⁸⁴ Het is de vraag of liquiditeitsproblemen zijn voorbehouden aan de categorieën waarvoor de uitzondering gaat gelden. Er zijn ook andersoortige liquiditeitsproblemen denkbaar.⁸⁵

Voor de heffing over onroerende zaken wordt als uitzondering op de vermogensaanwasbelasting een vermogenswinstbelasting gehanteerd. Binnen deze uitzondering worden de reguliere voordelen verschillend belast, afhankelijk van het gebruik van de onroerende zaak.⁸⁶ Daarbij wordt deels gebruikgemaakt van een forfait, de zogenoemde netto vastgoedbijtelling. Deze stapeling van systematieken en uitzonderingen daarop maakt de fiscale behandeling van onroerende zaken in box 3 complex.

De motivering voor het hanteren van een forfait is de eenvoud. Volgens de toelichting is de netto vastgoedbijtelling voor veel belastingplichtigen doenlijker, omdat zij geen bonnetjes van onderhoudskosten bij hoeven te houden.⁸⁷ Hoewel dit de administratieve lasten voor deze groep belastingplichtigen beperkt, staat dit in contrast met de administratieplicht

⁸³ Uitvoeringstoets, onder 'complexiteitsgevolgen'.

⁸⁴ Voor wat betreft aandelen in startende ondernemingen ook om investeringen in dergelijke ondernemingen niet te ontmoedigen.

⁸⁵ Het moment waarop de aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd en de belasting moet worden betaald, is later dan het einde van het belastingjaar; het moment waarop materieel de belastingschuld wordt bepaald aan de hand van de niet feitelijk gerealiseerde vermogensaanwas. Het mogelijk op dat latere moment liquide moeten maken van het onderliggende vermogensbestanddeel kan tot liquiditeitsproblemen leiden als dat vermogensbestanddeel in de tussentijd flink in waarde is gedaald.

⁸⁶ Er worden drie categorieën onderscheiden: categorie I gehele jaar verhuur (minimaal 90% van het kalenderjaar); categorie II gehele jaar niet-verhuur (eigen gebruik); en categorie III gemengd gebruik (verhuur minder dan 90% van het kalenderjaar). Voor categorie II geldt een forfait van 2,65%. Zie ook de beschrijving in punt 4b.

⁸⁷ Dat neemt niet weg dat er wel gegevens en bonnetjes moeten worden bewaard ten aanzien van verbeteringskosten die bij vervreemding in aanmerking worden genomen.

die aan alle 1,6 miljoen box 3-belastingplichtigen wordt opgelegd, onder meer ten behoeve van hun werkelijke kostenaf trek. Dit roept de vraag op of de doenlijkheid op dit punt niet in ook in andere gevallen nader gewogen zou moeten worden.

Voor wat betreft de rechtmatigheid van het voorstel, gaat de toelichting alleen in op de vraag of het voorgestelde box 3-stelsel rechtmatig is.⁸⁸ Er wordt echter geen aandacht besteed aan de vraag of dit ook geldt voor de netto vastgoedbijtelling. In de toelichting⁸⁹ op de netto vastgoedbijtelling wordt alleen vermeld dat in dit kader getracht moet worden de werkelijkheid te benaderen en dat het kabinet daarom kiest voor een relatief laag forfait ten opzichte van de gemiddelde brutohuurwaarde.⁹⁰

Bij het forfait voor de aftrekbare kosten wordt een gemiddelde gehanteerd.⁹¹ De toelichting gaat niet in op dit verschil in benadering, mede in het licht van het streven van het benaderen van de werkelijkheid. De toelichting maakt hiermee niet duidelijk wat dit betekent voor de juridische houdbaarheid van de netto vastgoedbijtelling in het licht van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM.

d. *Tussenconclusie*

De Afdeling merkt op dat, zoals ook uit de uitvoeringstoets blijkt, dit wetsvoorstel op meerdere terreinen zeer grote impact heeft op de uitvoering door de Belastingdienst. Zo lijkt de wervingsopgave van structureel 900 fte, mede gelet op de krapte op de arbeidsmarkt, de Belastingdienst voor een bijna onmogelijke opgave te stellen.

Het voorgenomen hybride stelsel, waarbij alleen voor onroerende zaken en aandelen in startende ondernemingen een vermogenswinstbelasting gaat gelden, leidt tot een verdere toename in complexiteit. De reden voor deze uitzondering, liquiditeitsproblemen, is niet voorbehouden aan deze categorieën. De aangedragen reden voor de genoemde uitzonderingen is op zichzelf te begrijpen. Deze reden overtuigt echter niet om alleen voor de genoemde vermogensbestanddelen een vermogenswinstbelasting in te voeren.

Voor de heffing over onroerende zaken wordt een stapeling van systematieken en uitzonderingen daarop gehanteerd die de fiscale behandeling van onroerende zaken in box 3 complex maakt, in het bijzonder de netto vastgoedbijtelling.

Gelet op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoerbaarheid, doenvermogen en complexiteit, adviseert de Afdeling bij de vormgeving van

⁸⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

⁸⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.7, onder nadere toelichting vastgoedbijtelling.

⁹⁰ Een brutohuurwaarde van het 10e percentiel, namelijk 3,35%.

⁹¹ Dit betekent dat voor de helft van de belastingplichtigen met een netto vastgoedbijtelling sprake kan zijn van hogere kosten en dat de werkelijke kosten in individuele gevallen zeer sterk kunnen afwijken van het gemiddelde kostenforfait.

een box 3-stelsel een zwaarder belang aan deze aspecten toe te kennen.⁹² Zij adviseert om in de toelichting inzicht te bieden in de weging en de toelichting aan te vullen door in te gaan op de specifieke opmerkingen gemaakt in de onderdelen b en c.

8. Budgettaire neutraliteit

a. *Stabiele inkomstenstroom*

Bij de invoering van de Wet IB 2001 is als doelstelling van de herziening inkomstenbelasting benoemd⁹³ om deze belasting als draagkrachtheffing zodanig te moderniseren dat van elke belastingplichtige een op diens feitelijke draagkracht afgestemde bijdrage kan worden gevraagd aan de algemene middelen. Dit rekening houdend met de aard en de omvang van het inkomen van de belastingplichtige en zijn persoonlijke omstandigheden.

Ook in box 3 als onderdeel van de inkomstenbelasting is een heffing op basis van draagkracht het uitgangspunt. De regering beoogt met het voorstel beter aan te sluiten bij de draagkracht van de belastingplichtige en daarmee een rechtvaardige belastingheffing te realiseren. Het is een valide doel om met box 3 een opbrengst voor de Staat te willen genereren en daarbij een zekere stabiele inkomstenstroom te willen bereiken. Dat betekent op zichzelf niet dat een dergelijke inkomstenstroom niet jaarlijks kan fluctueren, bijvoorbeeld afhankelijk van ontwikkelingen in de conjunctuur die van invloed zijn op de werkelijk te realiseren rendementen.⁹⁴

b. *Budgettaire neutraliteit*

Het streven naar een stabiele belastingopbrengst betekent verder niet dat de invoering van een nieuw box 3-stelsel budgettair neutraal zou moeten plaatsvinden. Zeker als de wijze van heffing ingrijpend wordt aangepast, belemmert een strikte budgettaire benadering de ruimte voor het zorgvuldig en afgewogen vormgeven van een adequate wijze van belastingheffing en de ruimte om andere varianten voor box 3 dan een stelsel van vermogensaanwas te overwegen. De inzet van additionele budgettaire middelen dan wel het accepteren van een langduriger ingroeipad⁹⁵ om de beoogde budgettaire opbrengst te bereiken, kan daarbij noodzakelijk zijn.

In dat kader wijst de Afdeling erop dat de situatie nu anders ligt dan bij de aangepaste vormgeving van het forfaitaire stelsel 2017-2022 waarbij budgettaire neutraliteit ook als randvoorwaarde werd gesteld. De wijziging per 2017 zag alleen op het juridisch verfijnen van de forfaitaire regeling. Nu vindt een gedeeltelijke stelselherziening plaats waarbij de vormgeving van

⁹² De memorie van toelichting, paragraaf 9, vermeldt dat veel alternatieven zijn gewogen en dat alle denkbare opties naast voordelen ook nadelen hebben op het vlak van juridische houdbaarheid, maatschappelijk draagvlak, budgettaire gevolgen, uitvoeringsgevolgen en doenvermogen. Het kabinet denkt met deze vormgeving het beste stelsel te introduceren.

⁹³ Kamerstukken II 1998/99, 26727, nr. 3, paragraaf 1.3.1.

⁹⁴ Zoals de memorie van toelichting ook onderkent, paragraaf 6.

⁹⁵ Het voorstel gaat uit van een ingroeipad tot 2032 om budgettaire neutraliteit te bereiken.

box 3 ingrijpend gewijzigd wordt. Het ook nu blijven vasthouden aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit, vergt een gedegen motivering die in de toelichting ontbreekt. De Afdeling merkt daarbij op dat het bewerkstelligen van budgettaire neutraliteit een zwaardere weging lijkt te krijgen dan belangrijke randvoorwaardelijke elementen als complexiteit, uitvoerbaarheid en doenvermogen.

Daarbij geldt dat voor de budgettaire raming het nieuwe box 3-stelsel wordt vergeleken met een basispad per 2027 uitgaande van het box 3-stelsel 2017-2022, zonder rechtsherstel.⁹⁶ De kosten van het rechtsherstel, die vanwege de overgang naar een nieuw box 3-stelsel als tijdelijk zijn ingeboekt, bedragen miljarden euro's.⁹⁷ Als er geen nieuw box 3-stelsel zou worden ingevoerd, zou de toepassing van het stelsel 2017-2022 vanaf 2027 gepaard moeten gaan met het structureel bieden van rechtsherstel. De kosten voor het rechtsherstel zouden daarmee een structureel karakter krijgen en onderdeel moeten uitmaken van het basispad. Een dergelijk basispad, inclusief de kosten voor rechtsherstel, is dus het basispad waarmee vergeleken moet worden. De werkelijke opbrengst van het stelsel 2017-2022 ligt dan fors lager dan waarvan in de berekeningen wordt uitgegaan. Het basispad 2027 waarmee nu vergeleken wordt en waarbij geen rekening is gehouden met structurele kosten voor rechtsherstel, is daarmee geen reële vergelijkingsmaatstaf.

c. Tussenconclusie

De Afdeling merkt op dat de regering door strikt vast te houden aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit bij de herziening van het box 3-stelsel de ruimte voor andere keuzes beperkt. Ook de noodzakelijke weging van andere belangrijke elementen zoals complexiteit, uitvoerbaarheid en doenvermogen wordt daardoor beperkt. De Afdeling adviseert daarom het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit voor de herziening van het box 3-stelsel los te laten bij de keuze voor een nieuw box 3-stelsel.

Dat betekent niet dat de budgettaire opbrengst van box 3 niet van belang is. Het gaat erom dat er geen goede reden is om uit te gaan van eenzelfde opbrengst ten opzichte van het stelsel 2017-2022 zonder rechtsherstel, nog afgezien van de vraag of de in de toelichting opgenomen vergelijking reël is.

Als de regering alsnog vasthoudt aan het door de vorige regering geformuleerde uitgangspunt van budgettaire neutraliteit, adviseert de Afdeling dit in de toelichting afdoende te motiveren.

⁹⁶ Waarbij wel rekening wordt gehouden met onder meer een aantal aanpassingen uit eerdere belastingplannen. Verder wordt volgens de toelichting het nieuwe stelsel niet vergeleken met het stelsel 2023, omdat dat slechts als tijdelijk is ingeboekt.

⁹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 205.

9. Verschillende denkrichtingen voor een box 3-stelsel

Naast invoering van een vermogensaanwasbelasting in box 3 zijn andere varianten voor het belasten van box 3-vermogen denkbaar. De toelichting benoemt kort de overwogen alternatieven, maar gaat hier niet uitgebreid op in.⁹⁸ De toelichting verwijst wel naar eerdere documenten inzake mogelijke alternatieven.⁹⁹ De Afdeling wijst erop dat een memorie van toelichting zelfstandig leesbaar moet zijn en het inzicht moet bieden dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn.¹⁰⁰

Bij de keuze voor een bepaalde systematiek is de juridische houdbaarheid essentieel. Daarnaast spelen de hiervoor genoemde doelstelling van het behalen van opbrengst en de elementen van uitvoerbaarheid, complexiteit en doenvermogen een belangrijke rol. De Afdeling onderkent dat elke variant voor- en nadelen zal kennen. De wetgever zal de verschillende elementen opnieuw moeten wegen om te kunnen vaststellen welke systematiek de voorkeur moet krijgen.

Door het loslaten van de budgettaire neutraliteit ontstaat meer ruimte om alternatieve denkrichtingen voor het box 3-stelsel te verkennen. Hierna wordt een aantal alternatieve denkrichtingen geschetst. De Afdeling beoogt daarbij geen volledigheid. Zij is zich ervan bewust dat de haalbaarheid van geschetste denkrichtingen zal afhangen van onder meer de weging van uitvoerbaarheid, complexiteit en doenvermogen.

a. *Forfaitaire heffing*

De ruimte voor een forfaitair box 3-stelsel wordt ingeperkt door de eisen van artikel 14 EVRM en 1 EP EVRM en de door de Hoge Raad daarover gewezen arresten. De Afdeling wijst erop dat de mogelijkheden voor een forfaitair stelsel door deze arresten beperkt zijn, maar dat een dergelijk stelsel binnen de grenzen van de jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM nog steeds een optie is. Het verder verfijnen van de vermogenscategorieën en bijbehorende rendementen, wat als overwogen alternatief in de toelichting wordt genoemd, lijkt geen begaanbare weg.¹⁰¹ Wel zou een forfaitair stelsel gebaseerd op laagrisico rendementen kunnen

⁹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

⁹⁹ Onder meer de voortgangsrapportage “Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement”, Kamerstukken II 2016/17, 34522, nr. 6, blg-783311, het “Keuzedocument box 3”, Kamerstukken II 2016/17, 34522, nr. 83, blg-809929, en de brief van 29 september 2022, Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 139.

¹⁰⁰ Zie ook aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁰¹ De Hoge Raad heeft in het Kerstarrest en D-dayarrest geoordeeld dat doordat de wetgever de heffing mede baseert op het gemiddelde rendement op risicovolle beleggingen het stelsel leidt tot een relatieve ongelijke behandeling op basis van een omstandigheid die de betrokkenen niet zelf in de hand hebben. Een verdere verfijning van vermogenscategorieën lijkt dan ook geen oplossing te kunnen bieden voor deze ongelijke behandeling. Ook bij verder verfijnde categorieën zal aan deze categorieën een rendement worden gekoppeld dat gebaseerd is op het gemiddeld behaalde langjarige rendement in die vermogenscategorie, waarvan rendementen van individuele beleggers zullen afwijken.

worden overwogen.¹⁰² Ook zou een forfaitair stelsel met tegenbewijsregeling als mogelijkheid kunnen worden gezien.¹⁰³

b. *Vermogenswinstbelasting*

Bij een vermogenswinstbelasting worden zowel reguliere inkomsten uit vermogen als waardemutaties belast wanneer deze zijn gerealiseerd. Deze systematiek wordt in Nederland toegepast in box 1 en box 2 (en daarvoor in de Wet IB 1964 voor zover het ondernemingsvermogen betrof). Er wordt belasting betaald over feitelijke gerealiseerde opbrengsten¹⁰⁴ en er is geen verschil met de draagkracht zoals die in box 1 en box 2 wordt bepaald. Daardoor kan deze wijze van heffing waarschijnlijk op meer maatschappelijk draagvlak rekenen dan een vermogensaanwasbelasting. Ook in het buitenland is een zogenoemde *capital gains tax* gebruikelijk. Nederland is een van de weinige landen zonder een dergelijke systematiek.¹⁰⁵

c. *Aanvullende denkrichtingen ten behoeve van budgettaire opbrengst*

Indien de wetgever ervoor kiest om een forfaitaire heffing of een vermogenswinstbelasting in te voeren, kan aanvullende budgettaire opbrengst wenselijk zijn. Zoals beschreven onder punt 2a is de vermogensbelasting in Nederland met de totstandkoming van de Wet IB 2001 afgeschaft. Een vermogensbelasting belast niet het inkomen uit vermogen, maar het vermogen zelf. In zoverre is een vermogensbelasting geen alternatief voor de heffing in box 3.¹⁰⁶ Een brede vermogensbelasting,

¹⁰² Of een dergelijk stelsel, in lijn met het stelsel zoals dat gold tot 2017, de proportionaliteitstoets doorstaat, zal moeten worden gezien. Daarbij zou gedegen moeten worden gemotiveerd waarom een dergelijk stelsel niet zal leiden tot een ongeoorloofde ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Het Kerstarrest lijkt te suggereren dat het verlaten van het risicoarme rendement en het aansluiten bij de vermogensmix tot gevolg heeft gehad dat met laatstgenoemd systeem niet meer de werkelijkheid wordt benaderd. Het is aan de wetgever om toereikend te motiveren waarom vanwege uitvoeringsredenen, complexiteitsreductie en doenvermogen voor een dergelijk forfaitair stelsel gekozen wordt. Het alleen vermelden dat voor een forfait wordt gekozen om redenen van eenvoud en uitvoerbaarheid zal niet volstaan. De rechter kan vervolgens toetsen of er sprake is van een voldoende rechtvaardigingsgrond.

¹⁰³ Zie Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 123.

¹⁰⁴ De toelichting noemt als nadeel het langdurig moeten bijhouden door belastingplichtigen en ketenpartners van gegevens over historische kostprijzen en investeringen. In box 2 en in de voorgestelde fiscale behandeling van aandelen in startende ondernemingen in box 3 wordt om praktische redenen gebruikgemaakt van gemiddelde verkrijgingsprijzen. Eenzelfde benadering zou overwogen kunnen worden bij andere vermogensbestanddelen in box 3.

¹⁰⁵ <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/capital-gains-tax-cgt-rates>.

¹⁰⁶ Zie ook het advies van 15 maart 2023 van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het voorstel van wet van de leden Nijboer, Alkaya, Van Raan en Gündoğan houdende regels omtrent invoering van een vermogensbelasting (Wet vermogensbelasting 2024), W06.22.0134/III, onderdeel 2. Daar wijst de Afdeling erop dat dat wetsvoorstel niet uitging van een brede vermogensbelasting over alle boxen, maar slechts een heffing betrof over box 3-vermogen.

waarbij vermogen uit zowel box 1, box 2 als box 3 wordt belast, biedt echter een mogelijkheid voor aanvullende budgettaire opbrengst.¹⁰⁷

De Afdeling wijst erop dat ook andere mogelijkheden denkbaar zijn om te komen tot de gewenste belastingopbrengst uit vermogen. Er zou bijvoorbeeld, zoals uiteengezet in punt 6, gekeken kunnen worden naar de totale categorie vermogen in de inkomstenbelasting door ook de belastingdruk op vermogensbestanddelen in box 1 en box 2 in de beschouwing te betrekken. Ook zou kunnen worden nagedacht over aanpassingen in de schenk- en erfbelasting als bijdrage aan de belastingopbrengst uit de factor vermogen.

d. *Tussenconclusie*

Naast het stelsel zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, wijst de Afdeling op mogelijke alternatieve denkrichtingen voor het belasten van box 3-vermogen. Zij constateert dat de toelichting hier slechts summier op ingaat. Ook schetst de Afdeling enkele mogelijkheden voor het behalen van extra budgettaire opbrengst.

De Afdeling adviseert bij een nieuwe vormgeving van het box 3-stelsel de hiervoor geschetste denkrichtingen te betrekken en daarbij de voor- en nadelen van de verschillende varianten, gelet op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, complexiteit en doenvermogen, tegen elkaar af te wegen.

10. Algemene conclusie

Alles overwegend komt de Afdeling tot de conclusie dat er zwaarwegende bezwaren kleven aan het wetsvoorstel. Het voorgestelde hybride stelsel leidt tot een forse toename in complexiteit en doet een groot beroep op het doenvermogen. Daarbij wijst de Afdeling in het bijzonder op de verplichting om een ingewikkelde vermogensvergelijking te maken en op de administratieplicht voor 1,6 miljoen belastingplichtigen. Ook de verplichting om belasting te moeten betalen over ongerealiseerde waardemutaties en over het eigen gebruik van onroerende zaken zal negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak voor en de acceptatie van dit voorstel. Bovendien heeft de Belastingdienst forse uitvoeringsbezwaren.

De Afdeling constateert dat een integrale visie op het belasten van vermogen ontbreekt. Zij adviseert daartoe te komen alvorens over te gaan tot een nieuw box 3-stelsel. Bij achterblijvende lasten op vermogen ontstaat een toenemende druk op arbeid en consumptie. Hierbij is het ook van

¹⁰⁷ Het ligt voor de hand om daarbij een anticumulatieregeling te hanteren overeenkomstig de regeling die gold tot 2001. Daardoor zou de gecombineerde heffing van inkomstenbelasting en vermogensbelasting niet meer kunnen bedragen dan een vastgesteld percentage van het belastbare inkomen. Dit ook gelet op de houdbaarheid van een dergelijk stelsel in het licht van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM. Een ander aandachtspunt is dat belastingverdragen tot het vermijden van dubbele belasting en het ontgaan van belasting veelal alleen zien op belastingen naar het inkomen en niet ook op een vermogensbelasting.

belang de verschillende belastingdruk op vermogen in de drie boxen en de samenhang tussen de verschillende boxen te bezien. De Afdeling adviseert deze elementen mee te nemen in de vormgeving voor een nieuw box 3-stelsel en bij de invulling van de budgettaire opgave.

De Afdeling adviseert, gelet op de genoemde zwaarwegende bezwaren, om de vormgeving van box 3 opnieuw te bezien. Daarbij is het aan de wetgever om de onder punt 3 geschetste patstelling te doorbreken. Dit kan door een nieuwe afweging te maken tussen de verschillende belangen die aan de orde zijn bij de vormgeving van een nieuw box 3-stelsel. Rechtmatigheid staat hierbij voorop. Verder gaat het om het belang van uitvoerbaarheid, het doenvermogen van belastingplichtigen, complexiteitsreductie van het nieuwe stelsel en het behalen van budgettaire opbrengst. Dit zijn elementen die mede de proportionaliteit van het stelsel bepalen.

Het strikt vasthouden aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit staat een gedegen belangenafweging met andere belangrijke elementen zoals complexiteit, uitvoerbaarheid en doenvermogen in de weg. De Afdeling adviseert budgettaire neutraliteit als uitgangspunt los te laten, waardoor ruimte ontstaat om tot box 3-alternatieven te komen. Zij schetst daarbij enkele mogelijkheden voor het behalen van extra budgettaire opbrengst.

De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel op diverse bezwaren stuit. Daarom adviseert zij het wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen. Zij adviseert de wetgever de verschillende belangen opnieuw en uitdrukkelijker te wegen om te komen tot een alternatieve invulling van het box 3-stelsel. De Afdeling heeft daarvoor enkele denkrichtingen geschetst.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,