

Vergaderjaar 2024–2025

36 748

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 om werkelijke inkomsten uit bezittingen en schulden in box 3 te belasten (Wet werkelijk rendement box 3)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 november 2024 en het nader rapport d.d. 16 mei 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juni 2024, no. 2024001456, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 november 2024, No. W06.24.00138/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.

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 1,6² 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.

² In de herijkte uitvoeringstoets is het aantal van 1,6 miljoen belastingplichtigen bijgesteld naar 1,4 miljoen. Dit heeft te maken met de aangepaste raming.

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.³ Vermogensmutaties waren onbelast. De Wet op de vermogensbelasting 1964 belaste 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%⁴ 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.⁵ 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,⁶ 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.

³ Voor zover een vermogensbestanddeel geen ondernemingsvermogen was of tot een aanmerkelijk belang behoorde.

⁴ Tot en met 1993 was dit 80%.

⁵ Ook andere landen gingen hiertoe over.

⁶ Zoals België en Luxemburg.

i. Wettelijk stelsel tot 2017

Tot 2017 werd het forfaitaire inkomen uit sparen en beleggen berekend door over het saldo van de op de peildatum⁷ 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 belastingplichtigen in de praktijk, indien dit over een langere periode wordt gezien, gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daar (veel) risico voor hoeven te nemen.⁸

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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ 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.¹² 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.¹³

Op 14 juni 2019, nadat per 2017 een aangepast forfaitair stelsel in werking was getreden, oordeelde de Hoge Raad¹⁴ 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

⁷ 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.

⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, paragraaf 6.3.7.

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

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

¹¹ Hoge Raad, 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:812, r.o. 3.2.

¹² 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.

¹³ Hoge Raad, 10 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1129, r.o. 2.4.1.3.

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

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 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.¹⁵ Het forfaitaire rendement in box 3 werd bepaald op basis van een fictieve vermogensmix van spaargeld en beleggingen. Hierbij werden verschillende rendementspercentages gehanteerd.¹⁶ 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 Kerstarrest¹⁷ 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.

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

¹⁵ Belastingplan 2016.

¹⁶ Voor sparen gold een forfaitair rendement van 1,63% en voor beleggen een forfaitair rendement van 5,39%.

¹⁷ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

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.¹⁸

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 3¹⁹ 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.

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 2024²⁰ wordt een fictief rendement verondersteld van 1,03% voor sparen, 6,04% voor overige vermogensbestanddelen²¹ en 2,47% voor schulden.

¹⁸ 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.

¹⁹ Deze wet is met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2017 in werking getreden.

²⁰ Op basis van de Overbruggingswet box 3.

²¹ 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, 36 204, 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, 36 203, nr. 3, p. 5 en voetnoot 7).

vi. D-dayarrest (2024)

In het zogenoemde D-dayarrest oordeelde de Hoge Raad²² 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.²³ 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 arresten²⁴ 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 waardemutaties van die bestanddelen in box 3 in de heffing worden betrokken, ook als laatstgenoemden nog niet gerealiseerd zijn.²⁵ In een belastingjaar wordt geen rekening gehouden met positieve of negatieve rendementen uit andere jaren. Ook wordt geen rekening gehouden met kostenafrek.

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.²⁶ 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,²⁷ 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.

²² Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705.

²³ Zonder hierbij rekening te houden met het heffingvrij vermogen.

²⁴ 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.

²⁵ Dit lijkt op het stelsel van een vermogensaanwasbelasting.

²⁶ Raad van State, Jaarverslag 2019. Evenwicht in de rechtsstaat, een beschouwing, pagina 6.

²⁷ 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, 29 279, nr. 869.

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.²⁸ 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».²⁹ 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 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.³⁰ 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.³¹ 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.³²

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 (proportiona-

²⁸ Raad van State, Jaarverslag 2019. Evenwicht in de rechtsstaat, een beschouwing, pagina 7.

²⁹ A.M. Donner, *Beleid van de rechter*, in: A.K. Koekoek e.a. (red.), *Grondrechten*, Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet (Jeukens-bundel), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 47–48.

³⁰ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963 en Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705.

³¹ Hoge Raad, 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, r.o. 3.5.

³² 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.

liteit) 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.³³ De Belastingdienst heeft vervolgens vanuit zijn rol voor de uitvoering aangegeven dat de impact op de uitvoering ingrijpend is.³⁴ Daarmee lijkt een patstelling te ontstaan, die zal moeten worden doorbroken. Er moet een nieuw evenwicht worden gezocht.³⁵ 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.

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 2017–2022.³⁶ 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).³⁷

Het heffingsvrij 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.

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

³⁴ Uitvoeringstoets Belastingdienst.

³⁵ 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.

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 9. Zie budgettaire bijlage bij coalitieakkoord Rutte IV, pagina 20, onder «Invoering werkelijk rendement box 3».

³⁷ Anders dan in box 1 en box 2 is carry-back van verliezen niet mogelijk.

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 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.³⁸ 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 kostenaftrekbeperkingen in box 1.

De waardemutatie wordt bepaald door de volgende vermogensvergelijking:³⁹

- (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;⁴⁰ en*
- (3) vermeerderd met de onttrekkingen.⁴¹*

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.⁴²

Ook bij een vermogenswinstbelasting wordt jaarlijks belasting geheven over de reguliere voordelen uit vermogen, zoals rente, dividend en huur, verminderd met aftrekbare kosten.⁴³ Waardemutaties van vermogensbestanddelen, de zogenoemde vervreemdingsvoordelen, worden echter pas belast wanneer deze zijn gerealiseerd.⁴⁴ Een vervreemdingsvoordeel

³⁸ De voorgestelde artikelen 5.38 en 5.39 Wet IB 2001.

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Dit betreft vermogen dat het regime verlaat en niet als een afname van het te belasten vermogen moet worden aangemerkt.

⁴² Memorie van toelichting, paragrafen 3.7 en 3.8.

⁴³ Waarvoor in het wetsvoorstel eenzelfde kostenaftrek en beperkingen daarvan gelden als hiervoor bij de vermogensaanwasbelasting zijn beschreven.

⁴⁴ Dit is doorgaans bij verkoop, maar kan ook aan de orde zijn op andere momenten dat het vermogensbestanddeel het vermogenswinstregime in box 3 verlaat.

wordt bepaald door de vervreemdingsprijs⁴⁵ te verminderen met de verkrijgingsprijs.⁴⁶

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%⁴⁷ gebaseerd op de bruto huurwaarde, waarin vanwege de eenvoud kosten al zijn verdisconteerd.⁴⁸

d. Administratie- en bewaarplicht

Voor het voorgestelde stelsel zijn meer gegevens benodigd dan voor het huidige forfaitaire stelsel.⁴⁹ 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 administratieplichtigen⁵⁰ 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).⁵¹

⁴⁵ Vervreemdingskosten worden in mindering gebracht op de vervreemdingsprijs.

⁴⁶ Verbeteringskosten en kosten die zijn gemaakt ter verkrijging van de bezitting verhogen de verkrijgingsprijs. Memorie van toelichting, paragraaf 3.2, onder aftrekbare kosten.

⁴⁷ 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%.

⁴⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.7, onder direct rendement op onroerende zaken, onder categorie II: gehele jaar niet-verhuur.

⁴⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.

⁵⁰ Artikel 22 van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001.

⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³

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 inkomstestroom 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.

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

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁵³ 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.

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 perspectief⁵⁴ 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 1⁵⁵ en box 2,⁵⁶ zou voor de hoogte van de opbrengsten uit vermogen ook gekeken kunnen worden naar de belasting op vermogen in box 1 en box 2.⁵⁷ 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.

Een visie op het belasten van vermogen start met een bredere blik op in het belastingstelsel als geheel. Bij het beoordelen van het belastingstelsel gaat het allereerst over de vraag of de verschillende belastingsoorten op zichzelf evenwichtig zijn. Dit betreft de effectieve belastingdruk op de verschillende belastinggrondslagen. Die moet worden gewogen en vergeleken. De effectieve belastingdruk wordt bepaald door de hoogte van de tarieven en de vrijstellingen. Daaruit volgen de belastingopbrengsten uit elke grondslag en de verdeling ervan. Op basis van (ontwikkelingen in) de belastingdruk op verschillende grondslagen kan in relatie tot bijvoorbeeld gewenste herverdelingseffecten binnen het belastingstelsel gestuurd worden op een hogere of lagere belastingdruk op bepaalde grondslagen wat tot gevolg heeft dat een wijziging plaatsvindt van de belastingmix. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat ook zonder beleidswijzigingen het aandeel van de belastingontvangsten uit de verschillende grondslagen kan fluctueren als gevolg van economische ontwikkelingen. Bij een visie op het belasten van vermogen staat dus niet de belastingmix centraal maar juist de belas-

⁵⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 180, blg-1128735.

⁵⁵ Box 1-vermogen bestaat uit ondernemingsvermogen en de eigen woning.

⁵⁶ Box 2-vermogen bestaat uit aanmerkelijkbelangaandelen.

⁵⁷ 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.

tingdruk. De belastingmix is een gevolg van een stelsel dat op zichzelf evenwichtig moet zijn.

In het IBO Vermogensverdeling (2022)⁵⁸ is uitvoerig het belang van evenwicht in de belastingdruk op inkomen uit arbeid en uit (verschillende vormen van) vermogen beschreven. Een evenwichtige belastingdruk wil niet zeggen dat er in het geheel geen verschillen mogelijk zijn in de fiscale behandeling van verschillende vormen van inkomen en vermogen. Evenwicht vereist wél dat deze verschillen deugdelijk zijn gemotiveerd. Als het evenwicht verloren raakt, leidt dat tot belastingarbitrage en als gevolg daarvan lagere belastingontvangsten en vergroot dit de verschillen tussen inkomens en vermogens van huishoudens, boven op de verschillen die de markt zelf creëert. In het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief (2024)⁵⁹ is het belang van een evenwichtige belastingdruk nogmaals benadrukt. Een onevenwichtig stelsel leidt tot welvaartsverlies en is uiteindelijk schadelijk voor economie en maatschappij.

In het IBO Vermogensverdeling is geconstateerd dat het evenwicht in het belasten van met name inkomen uit arbeid en inkomen uit vermogen zoals dat met de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) is beoogd, in de jaren daarna al gauw zoek is geraakt. Die onevenwichtigheid kwam vooral tot uitdrukking bij de belastingdruk op het inkomen van de werknemer, de directeur-groootaandeelhouder (dga) en de ondernemer in de inkomstenbelasting (IB-ondernemer). Het vorige kabinet heeft in reactie op het IBO Vermogensverdeling een pakket maatregelen genomen om het evenwicht in de belastingdruk op arbeid en vermogen te verbeteren. Een belangrijke maatregel uit dat pakket was het verhogen van het lage tarief in de vennootschapsbelasting (vpb) van 15% naar 19% en het verlagen van de betreffende schijfgrens van € 395.000 naar € 200.000. Daarnaast zijn maatregelen genomen die de belastingdruk op vermogen in de brede hebben verzwaaard. De ongelijkheid in de belastingdruk op het inkomen in de verschillende boxen is daarmee verkleind, hoewel niet helemaal weggenomen. Daar gaat het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief op in. Naast de onevenwichtigheden ten aanzien van inkomen van werkenden wijzen beide rapporten op onevenwichtigheden die bestaan door verschillen tussen de fiscale behandeling van verschillende soorten vermogen, in het bijzonder de eigen woning, pensioen, box 2 én box 3.

De visie op het bereiken van meer evenwicht tussen verschillende vormen van vermogen leidt ten aanzien van box 3 consequent tot het advies om over te stappen naar een stelsel dat zoveel mogelijk het werkelijke rendement belast. Het ontbreken van een grondslag op basis van werkelijk rendement is de belangrijkste onevenwichtigheid in box 3 ten opzichte van de rest van het stelsel. Heffen op basis van werkelijk rendement zorgt ervoor dat de verschillen tussen de boxen verminderen en sluit aan bij het streven naar het gelijker belasten van verschillende vormen van inkomsten uit vermogen. Dit staat expliciet gemeld in het rapport IBO Vermogensverdeling en ook in het recente rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief. Ook opeenvolgende kabinetten dragen deze lijn uit.

In de ambtelijke adviezen wordt benadrukt dat er geen algehele stelselherziening nodig is om het belasten van werkelijk rendement in box 3 te rechtvaardigen. Het belasten van het werkelijke rendement in box 3 past bij toekomstige hervormingen in het belastingstelsel die een evenwichtige

⁵⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IX, nr. 4.

⁵⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 180.

belastingdruk op de verschillende inkomensgrondslagen nastreven. Het wetsvoorstel beoogt niet om een wijziging aan te brengen in het aandeel van de opbrengst uit vermogen binnen de belastingmix (de lasten op arbeid, de lasten op consumptie en de lasten op vermogen).

Naast de visie die wordt uitgedragen in bovenstaande rapporten benadrukt het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief voor box 3 dat hét ideale stelsel dat werkelijk rendement belast niet bestaat en dat er haken en ogen zitten aan zowel een 100% vermogenswinst- als een 100% vermogensaanwasbelasting. Het hybride stelsel zoals uitgewerkt in het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 is een juridisch goed onderbouwd, evenwichtig en rechtvaardig stelsel. Hiertegenover staat dat in elk geval het huidige box 3 stelsel (zonder tegenbewijsregeling) juridisch niet houdbaar is. Het rapport stelt daarom bovenal dat een urgente aanpak gevraagd is en er een keuze moet worden gemaakt tussen imperfecte alternatieven. Als dat niet gebeurt raken we een belangrijke belastinggrondslag kwijt en ontstaat er juist dan een grote onevenwichtigheid in het belastingstelsel met forse budgettaire dervingen.

Het kabinet deelt de ambtelijke adviezen dat het voorstel Wet werkelijk rendement box 3 past bij toekomstige hervormingen in het belastingstelsel die een evenwichtige belastingdruk op de verschillende inkomensgrondslagen nastreven en dat een urgente aanpak van het hervormen van box 3 nodig is.

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 betreft⁶⁰ of van box 1 of box 3 bij overige vermogensbestanddelen.⁶¹ Aan welke box inkomsten uit vermogensbestanddelen moet worden toegerekend wordt bepaald door de zogenoemde rangorderegeling.⁶²

Bij de vormgeving van het boxenstelsel in 2001 was een evenwichtige belastingheffing van vermogens in de verschillende boxen een hoofddoelstelling.⁶³ Dat evenwicht dreigt volgens het IBO vermogensverdeling steeds verder uit beeld te raken.⁶⁴ 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.⁶⁵

⁶⁰ 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.

⁶¹ Als dit ondernemingsvermogen vormt, valt het in box 1, evenals wanneer het een eigen woning betreft, anders vallen de overige vermogensbestanddelen in box 3.

⁶² Artikel 2.14 Wet IB 2001.

⁶³ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3.

⁶⁴ IBO Vermogensverdeling, hoofdstuk 3, samenvatting.

⁶⁵ 2024 European Semester – Country report – Netherlands: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-european-semester-country-reports_en.

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.⁶⁶

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 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.⁶⁷ 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 kwijscheldingswinst. 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.

Bij de herziening van de inkomstenbelasting per 2001 is gekozen voor het boxenstelsel. De boxen onderling verschillen van elkaar, bijvoorbeeld op het gebied van de tarieven, het inkomensbegrip, de vrijstellingen en de aftrekposten. Deze verschillen hebben als achtergrond dat het wenselijk kan zijn om bijvoorbeeld de eigen woning anders te behandelen dan een spaarrekening, of om ondernemingsvermogen anders te behandelen dan een belegging in de vorm van een aandelenpakket of onroerend goed. Het kabinet deelt de zorg die de Afdeling uit ten aanzien van het bewaken van de verschillen in belastingheffing, bijvoorbeeld tussen de verschillende boxen. Zo illustreert bovengenoemd voorbeeld van het verschil in lastendruk tussen verschillende type werkenden dat een fiscale behandeling die aanvankelijk evenwichtig is, al snel uit het lood kan slaan. Het vorige kabinet heeft flinke stappen gezet richting herstel van dat evenwicht. Het belasten van het werkelijke rendement in box 3, in plaats van een forfaitair rendement, past bij toekomstige hervormingen in het belastingstelsel die een evenwichtige belastingdruk op de verschillende inkomensgrondslagen nastreven

Het enkele feit dat er verschillen zijn tussen de boxen, wil daarom niet zeggen dat het stelsel onevenwichtig is. Voor het toekomstige stelsel voor box 3 is ervoor gekozen om regels te creëren die toegesneden zijn op box 3. Op enkele onderdelen waar dat wenselijk en passend is, wordt aangesloten bij box 1 en box 2. In box 1 wordt winst uit onderneming in

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

de heffing betrokken via een vermogenswinstbelasting. In box 2 worden inkomsten uit aanmerkelijk belang belast via een vermogenswinstbelasting. Van een aanmerkelijk belang is sprake bij een aandelenbelang van ten minste 5%. Met de bezitseris van 5% is beoogd om onderscheid te maken tussen beleggen en ondernemen. Het bezitspercentage ligt in de lijn met het onderscheidende criterium dat voor toepassing van de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting wordt gehanteerd.⁶⁸ Naast de vermogenswinstsystematiek in box 1 en box 2 zijn diverse faciliteiten beschikbaar om te voorkomen dat de continuïteit van een onderneming in gevaar komt. Hierbij kan voor box 1 (winst uit onderneming) gedacht worden aan het kunnen vormen van een voorzieningen en een herinvesteringsreserve bij een verkoopwinst. Daarnaast kan in box 1 en box 2 gebruik worden gemaakt van doorschuiffaciliteiten in het geval van bedrijfsoverdrachten bij schenken en overlijden.

Uit de opbouw van het boxenstelsel in de inkomstenbelasting volgt dat het vermogen in box 3 wordt aangemerkt als een belegging waardoor een afwijkende fiscale behandeling ten opzichte van ondernemingsvermogen in de andere boxen is gerechtvaardigd. Zoals hierna wordt toegelicht, geldt in het voorgestelde box 3-stelsel geldt als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting. Daarnaast zijn de hiervoor genoemde doorschuiffaciliteiten bij schenken en overlijden niet van toepassing omdat geen sprake is van ondernemingsvermogen. De uitzondering voor onroerend goed en aandelen in startups in het voorgestelde box 3-stelsel komt voort uit het niet-liquide karakter van deze vermogensbestanddelen. Voor de berekening van het inkomen van onroerend goed en aandelen in startups dat via de vermogenswinstbelasting in de heffing wordt betrokken, wordt aangesloten bij de systematiek van box 2 omdat deze berekeningswijze in de praktijk goed werkt en begrepen zoals «verkrijgingsprijs, regulier voordeel, vervreemdingsvoordeel en conserverende aanslag», herkenbaar zijn.

Bij winst uit onderneming in box 1, bij inkomen uit aanmerkelijk belang in box 2 en in het voorgestelde box 3-stelsel wordt belasting geheven over het werkelijke rendement. Dat rendement kan bestaan uit reguliere inkomsten, zoals rente, huur en dividend en uit waardeontwikkelingen. Beide elementen verhogen de draagkracht. Het verschil tussen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting betreft het tijdstip waarop de waardeontwikkelingen worden belast. Bij een vermogensaanwasbelasting worden de waardeontwikkelingen jaarlijks in de heffing betrokken en bij een vermogenswinstbelasting bij realisatie door verkoop.

In het huidige box 3-stelsel is sprake van een forfaitaire vermogensaanwassystematiek. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het percentage van het forfaitaire rendement voor overige bezittingen in box 3 is gebaseerd op marktgegevens over ontwikkelingen in de waarde van dergelijke bezittingen. Bij zulke marktgegevens speelt geen rol of een individuele belegger die waardeveranderingen ook in liquiditeiten heeft gerealiseerd. Belastingplichtigen betalen in de huidige forfaitaire vermogensaanwassystematiek ook belasting over hun beleggingsportefeuille in box 3 ook al hebben ze geen aandelen verkocht.

Voorgesteld wordt om bij de invoering van een heffing over het werkelijke rendement in box 3 als hoofdregel de vermogensaanwassystematiek te behouden. In plaats van een forfaitaire vermogensaanwas wordt dan de individuele vermogensaanwas van de belastingplichtige belast (in liquiditeiten gerealiseerde en ongerealiseerde waardeontwikkelingen,

⁶⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24 761, nr. 3, blz. 5 en 14.

zowel positief als negatief). Een vermogensaanwasbelasting wordt economisch als een relatief weinig versturende vorm van belastingheffing op inkomsten uit vermogen gezien. Voor het doenvermogen van de burger is van belang dat bij een vermogensaanwasbelasting als hoofdregel veel gegevens vooraf ingevuld kunnen worden door de Belastingdienst. Denk hierbij aan rente op bankrekeningen en schulden, ontvangen dividend en vermogensaanwas van publiek verhandelbare aandelen en obligaties waarbij de gegevens afkomstig zijn van Nederlandse financiële instellingen. Circa 2,5 miljoen belastingplichtigen (van de totaal circa 3,9 miljoen belastingplichtigen in box 3) hebben alleen bezittingen in deze categorieën. Voor hen blijft de aangifte vooraf zoveel mogelijk ingevuld en daarmee relatief eenvoudig. Een belangrijk aandachtspunt is dat de Belastingdienst niet over alle relevante gegevens beschikt wat betreft andere vermogensbronnen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over onroerende zaken, niet-beursgenoteerde aandelen en spaar- en beleggingsrekeningen aangehouden bij buitenlandse financiële instellingen. Omdat voor die vermogensbronnen niet alle relevante gegevens beschikbaar zijn, kan de aangifte voor 1,4 miljoen belastingplichtigen niet volledig vooraf worden ingevuld.

Een overgang van de huidige forfaitaire vermogensaanwassystematiek naar een vermogenswinstsystematiek in box 3 is onderzocht. Een vermogenswinstbelasting voor het gehele box 3-vermogen zorgt voor een grotere economische verstoring dan een vermogensaanwasbelasting en mogelijkheden tot fiscale planning vanwege de prikkel tot uitstel van belastingbetaling). Daarnaast heeft dit nadelige gevolgen voor het doenvermogen en de uitvoerbaarheid, omdat de belastingplichtige de historische aankoopwaarde van bezittingen mogelijk langdurig moet bijhouden. Het vooraf invullen van gegevens is minder eenvoudig bij een vermogenswinstbelasting dan bij een vermogensaanwasbelasting. Ten slotte zorgt een vermogenswinstbelasting voor het gehele box 3-vermogen in de eerste jaren voor een forse budgettaire derving, die kan oplopen tot meer dan € 5 miljard (cumulatief) in de eerste vier jaar.

De aandachtspunten van een vermogenswinstbelasting worden nader toegelicht in de paragraaf over de verschillende denkrichtingen voor een box 3-stelsel. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling.

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.

Bij de herziening van de inkomstenbelasting per 2001 heeft de wetgever het boxenstelsel gecreëerd. Elke box kent zijn eigen regels en belastingtarief. Vermogensbestanddelen worden afhankelijk van de fiscale kwalificatie belast in een van de drie boxen. Een verschillende fiscale kwalificatie van hetzelfde type vermogensbestanddeel leidt ertoe dat de belastingheffing ook verschilt. Aandelen bijvoorbeeld kunnen op de balans van een eenmanszaak staan (box 1), een aanmerkelijk belang vormen bij een belang van 5% of meer (box 2) of als bezitting in box 3 belast worden bij een belang van minder dan 5%.

Het voorbeeld heeft betrekking op de zogenoemde meetrekregeling (artikel 4.10 Wet inkomstenbelasting 2001). In box 2 worden aandelen belast die een aanmerkelijk belang vormen. Hier is onder andere sprake van als een belastingplichtige voor ten minste 5% van het geplaatste kapitaal aandeelhouder is in een vennootschap waarvan het kapitaal geheel of ten dele in aandelen is verdeeld. Daarnaast behoren aandelen die een kleiner belang dan 5% vertegenwoordigen tot een aanmerkelijk belang als niet de belastingplichtige maar zijn partner of een van de bloed- of aanverwanten in de rechte lijn van de belastingplichtige of zijn partner wel een aanmerkelijk belang heeft. Het voorbeeld bestaat sinds 2001 en is destijds weloverwogen gekozen door de wetgever.

De voorgestelde herziening van box 3 verkleint de verschillen tussen box 2 en box 3 omdat de forfaitaire heffing wordt vervangen door een heffing over het werkelijke rendement. Het kabinet heeft bewust als hoofdregel gekozen voor een vermogensaanwasbelasting.

ii. Uitstel van belastingheffing

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.

In (ambtelijke) adviezen en rapporten, zoals het IBO Vermogen, wordt veelvuldig gewezen op het nadeel van fiscaal gedreven uitstel in box 2 als gevolg van de vermogenswinstsystematiek. Hiervoor zijn ook diverse opties uitgewerkt, zoals het verlagen van het drempelbedrag in de Wet excessief lenen bij de eigen vennootschap, het verhogen van het lage tarief in de vennootschapsbelasting en het beperken van doorschuifregelingen bij overdracht. Het lage tarief in de vennootschapsbelasting is bovendien recent negatief geëvalueerd.⁶⁹ Tegelijkertijd zullen box 2-aandelen doorgaans bestaan uit niet-liquide ondernemingsvermogen, geabstraheerd van de zogenoemde spaar-BV's, en box 3-aandelen

⁶⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 220.

doorgaans onderdeel uitmaken van een liquide beleggingsportefeuille. Vanwege dit onderscheid is een vermogensaanwasbelasting voor box 3-aandelen passender.

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 heffingsvrij 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 belastingheffing⁷⁰ bij een vermogensaanwasbelasting ten opzichte van die bij een vermogenswinstbelasting.⁷¹ De toelichting gaat hier niet op in.

Een heffingsvrij resultaat en een verliesverrekeningsdrempel zijn regelingen om ervoor te zorgen dat het aantal burgers dat belasting moet betalen in box 3 beperkt wordt. Zonder deze drempels zou elke burger in Nederland box 3-aangifte moeten doen of daar baat bij hebben. Met een verliesverrekeningsdrempel van € 500 en een heffingsvrij resultaat van € 1.800 is bewust gekozen om in het voordeel van belastingplichtigen voor de positieve inkomens die buiten beschouwing blijven een hoger grensbedrag te hanteren dan voor de verliezen. De Afdeling merkt op dat het effect van de verliesverrekeningsdrempel beperkt lijkt, aangezien alle belastingplichtigen met een vermogen boven de huurtoeslaggrens aangifte box 3 moeten doen. Er zijn echter zo'n 500.000 burgers met een box 3-vermogen onder de toeslagengrens en met een verlies tussen € 0 en € 500. Door de verliesverrekeningsdrempel vallen deze belastingplichtigen niet in box 3. Daarmee wordt hen de administratieve last van het opgeven van box 3-gegevens in de aangifte inkomstenbelasting bespaard, wat tevens een verlichting van de uitvoeringslast voor de Belastingdienst betekent.

De vraag of een belastingplichtige aangifte moet doen voor box 3 wijzigt niet door de introductie van het heffingsvrij resultaat ter vervanging van het huidige heffingsvrij vermogen. Ook in het nieuwe stelsel zal aangifte gedaan moeten worden als het vermogen op 1 januari meer bedraagt dan de huurtoeslaggrens. De hoogte van het heffingsvrij resultaat en de verliesverrekeningsdrempel heeft daar geen invloed op. In zoverre wijzigt er niets voor belastingplichtigen.

⁷⁰ Behoudens tariefverschillen.

⁷¹ 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.

Het nadeel van een verliesverrekeningsdrempel is dat belastingplichtigen met fluctuerend inkomen normaliter meer belasting betalen dan belastingplichtigen met een even hoog stabiel inkomen. In een verliesjaar heeft de belastingplichtige immers nadeel van een verliesverrekeningsdrempel. Ook de wijze waarop inkomen wordt berekend (vermogensaanwas- of vermogenswinst) kan invloed hebben op het effect van de verliesverrekeningsdrempel. Een belegger met een jaarlijks verlieslatende aandelenportefeuille wordt vaker geconfronteerd met de verliesverrekeningsdrempel ten opzichte van een belegger met een verlieslatende onroerend goed portefeuille waarbij het gecumuleerde verlies bij realisatie (eenmalig) in de heffing wordt betrokken. De verliesverrekeningsdrempel beperkt echter het aantal burgers dat belastingplichtig wordt in box 3, terwijl de negatieve effecten beperkt blijven wanneer de drempel relatief laag is.

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%⁷² als het percentage van het verhoogde eigenwoningforfait van 2,35%.⁷³ 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 gebruik in box 3 zich verhoudt tot de belastingdruk op de eigen woning in box 1. De toelichting gaat hier niet op in.

De eigen woning in box 1 kan deels als besteding/consumptiegoed (bewoning) en deels als belegging/investeringsgoed worden beschouwd. In het rapport Belastingen in maatschappelijk perspectief is recentelijk geconstateerd dat het huidige eigenwoningforfait van 0,35% historisch laag is. Ook duurdere woningen hebben hiervan voordeel omdat het forfait van 0,35% wordt toegepast op woningen met een woningwaarde boven € 75.000 en tot € 1.330.000. Voor woningen met een woningwaarde boven de € 1.330.000 (bedrag 2025) geldt voor de waarde vanaf € 1.330.000 het verhoogde eigenwoningforfait van 2,35%. De ratio achter het verhoogde eigenwoningforfait is dat boven een bepaalde woningwaarde het beleggingsaspect een grotere rol speelt.

Ten opzichte van de eigen woning speelt bij een onroerende zaak in box 3 uitsluitend het beleggingsaspect een rol. Met het bestedingsaspect wordt geen rekening gehouden. De bruto economische huurwaarde van de betreffende box 3-woning is het uitgangspunt. Omdat deze in het geval van eigen gebruik niet eenvoudig individueel te bepalen is, is gekozen voor een forfaitaire vormgeving: de nettovastgoedbijtelling. Uit extern onderzoek van Stichting Economisch Onderzoek (SEO)⁷⁴ naar de hoogte en de spreiding van de huurwaarde van niet-verhuurde box 3-woningen blijkt dat in de periode 2019–2021 de gemiddelde (bruto) economische huurwaarde gelijk was aan 5,06% van de WOZ-waarde. In het wetsvoorstel is gekozen voor een nettovastgoedbijtelling van 2,65% van de WOZ-waarde. Hierbij is een voorzichtigheidsmarge ingebouwd ten opzichte van de gemiddelde huurwaarde en is gekozen voor een huurwaarde die behoort bij het 10e percentiel. Dat betekent dat 90% van de woningen een hogere huurwaarde heeft dan waar in het gekozen percentage rekening mee is gehouden. De huurwaarde van het 10e percentiel is 3,35%. Bij het vaststellen van de nettovastgoedbijtelling van

⁷² Dit percentage geldt voor woningen met een WOZ-waarde vanaf € 75.000.

⁷³ Dit percentage geldt voor het deel van een WOZ-waarde boven de € 1,31 miljoen.

⁷⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 32 140, nr. 200 (bijlage).

2,65% is uitgegaan van (een reservering voor) aftrekbare kosten van 0,7% van de WOZ-waarde.

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het advies van de landsadvocaat⁷⁵ besloten om de nettovastgoedbijtelling te vervangen door een brutovastgoedbijtelling. Dit heeft tot gevolg dat de werkelijke kosten van alle onroerende zaken aftrekbaar zijn, ook als de vastgoedbijtelling van toepassing is. Daarmee sluit de heffing aan bij de feitelijke situatie van het individuele geval. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat de kostenafrek voor alle bezittingen en schulden hetzelfde is. Kosten zijn aftrekbaar indien deze uitsluitend zijn gemaakt ter verwerving, inning of behoud van de reguliere voordelen.

De Afdeling merkt op dat bij forfaitair belaste onroerende zaken in box 3, anders dan in box 1, de hypotheekrente en erfpachtcanon niet aftrekbaar zijn. Dit is in ieder geval niet juist voor zover het de hypotheekrente betreft. In het voorgestelde artikel 5.7, tweede lid, Wet IB 2001 wordt geregeld dat rente die is verschuldigd over schulden die onderdeel uitmaken van het box 3-vermogen wordt aangemerkt als negatief regulier voordeel. De financieringsrente voor (forfaitair) belaste onroerende zaken in box 3 is daardoor wel aftrekbaar.

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.⁷⁶ 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.⁷⁷

In het wetsvoorstel blijven roerende zaken voor eigen gebruik, zoals jachten, (sta)caravans en campers, evenals onder het huidige box 3-stelsel buiten de belastingheffing. Het wetsvoorstel beoogt het werkelijke rendement te belasten. Dure gebruiksgoederen leveren doorgaans geen te belasten rendement op en veelal is sprake van een waardedaling. Als deze roerende zaken hoofdzakelijk ter belegging worden aangehouden, wordt in dat geval het eigen gebruik ook niet belast, maar vindt belastingheffing op reguliere wijze – via de vermogensaanwassystematiek – in box 3 plaats.

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

⁷⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 223 (bijlage).

⁷⁶ Zie het voorgestelde artikel 5.4 op grond waarvan roerende zaken die niet hoofdzakelijk als belegging dienen geen bezitting zijn.

⁷⁷ Dat dit zoals de toelichting ook vermeldt in het huidige stelsel ook het geval is overtuigt als zodanig niet.

een weloverwogen en solide keuze voor een box 3-stelsel 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.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling overgenomen en de memorie van toelichting op deze punten aangevuld.

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.⁷⁸ Dit zijn ook elementen die 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 prominenter 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).⁷⁹

De toelichting beschrijft dat het voorstel een structureel ingrijpende aanpassing betekent voor burgers en de Belastingdienst.⁸⁰ 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 nodig⁸¹ en daardoor zijn de geraamde uitvoeringskosten fors.⁸² De verwachting is dat de benodigde werving in ieder geval in de

⁷⁸ 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, 29 362, nr. 321, Staat van de Uitvoering 2022, Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 321, blg-1071680, Voortgang Werk aan uitvoering, Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 321, blg-1071678, Ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid, 15 juni 2020, W04.20.0135/I, Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78, blg-939518, m.n. paragraaf 4.7.

⁷⁹ Uitvoeringstoets Belastingdienst.

⁸⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

⁸¹ Uit de uitvoeringstoets volgt dat dit komt bovenop de wervingsopgave waar de Belastingdienst in de komende jaren als gevolg van leeftijdsuitstroom al voor staat.

⁸² Incidenteel gaat het om ca. € 20 miljoen en structureel om ca. € 108 miljoen.

*transitieperiode niet gerealiseerd kan worden waardoor tijdens deze periode het niveau van dienstverlening en toezicht onvoldoende zal zijn.*⁸³

De invoering van werkelijk rendement in box 3 is een structureel ingrijpende aanpassing voor burgers en de Belastingdienst. Naar het oordeel van het kabinet is het voorgestelde stelsel voor een heffing op basis van werkelijk rendement alles afwegende de beste optie, ondanks de risico's die de Belastingdienst in de uitvoeringstoets signaleert. Het kabinet vindt het belangrijk te benadrukken dat, zoals het vorige kabinet ook stelde, het ideale box 3-stelsel feitelijk niet bestaat. Alle denkbare opties hebben naast voordelen ook nadelen op het vlak van juridische houdbaarheid, maatschappelijk draagvlak, budgettaire gevolgen, uitvoeringsgevolgen en doenvermogen. Een toename van complexiteit is inherent aan het introduceren van een stelsel op basis van werkelijk rendement. Eenvoudiger dan het oude forfaitaire stelsel kon niet, en dat stelsel is geen optie meer. Elk alternatief is per definitie complexer, dit is onvermijdelijk. De gevolgen van deze complexiteit moeten dus worden geaccepteerd, dat is de consequentie van de uitspraken van de Hoge Raad. Dat betekent echter niet dat het kabinet de gesignaleerde risico's lichtzinnig aanvaardt.

Bij een heffing gebaseerd op werkelijk rendement zijn meer gegevens nodig dan bij een forfaitaire heffing. Bij een vermogensaanwasbelasting als hoofdregel kunnen veel gegevens vooraf ingevuld worden door de Belastingdienst. Denk hierbij aan rente op bankrekeningen en schulden, ontvangen dividend en vermogensaanwas van publiek verhandelbare aandelen en obligaties waarbij de gegevens afkomstig zijn van Nederlandse financiële instellingen. Circa 2,5 miljoen belastingplichtigen (van de in totaal circa 3,9 miljoen belastingplichtigen in box 3) hebben alleen bezittingen in deze categorieën. Voor hen blijft de aangifte in box 3 zoveel mogelijk vooraf ingevuld en daarmee relatief eenvoudig. Een belangrijk aandachtspunt is dat de Belastingdienst niet over alle relevante gegevens beschikt wat betreft andere vermogensbronnen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over onroerende zaken, niet-beursgenoteerde aandelen en spaar- en beleggingsrekeningen aangehouden bij buitenlandse financiële instellingen. Omdat voor die vermogensbronnen niet alle relevante gegevens beschikbaar zijn, kan de aangifte voor 1,4 miljoen belastingplichtigen niet volledig vooraf worden ingevuld. Het niet beschikken over alle relevante gegevens betekent ook dat dit gevolgen heeft voor de manier waarop het toezicht en handhaving door de Belastingdienst kan worden ingevuld.

Van belastingplichtigen die complexer vermogen bezitten (ten opzichte van het bepalen van rendementen uit reguliere financiële producten zoals sparen en beleggen via een financiële instelling) wordt een extra inspanning verwacht voor het bijhouden van gegevens die relevant zijn voor de aangifte. Het gaat bijvoorbeeld om belastingplichtigen die woningen verhuren in box 3. Zij zullen de aankoopprijs, de huurinkomsten en de kosten moeten bijhouden. Bij de invoering is een intensief communicatietraject nodig met als doel belastingplichtigen te ondersteunen bij het doen van aangifte.

In de uitvoeringstoets staat dat een eenvoudige forfaitaire heffing minder goed aansluit op het rechtvaardigheidsbeginsel. Een stelsel op basis van werkelijk rendement is rechtvaardiger, maar ook complexer. Vanwege de toename van complexiteit is bij de Belastingdienst een uitbreiding van de personele capaciteit van ruim 900 fte nodig. De verwachting is dat deze werving in de transitieperiode van drie tot vijf jaar na inwerkingtreding

⁸³ Uitvoeringstoets, onder «eindoordeel».

van de wet niet gerealiseerd kan worden. In de transitieperiode zal hierdoor het niveau van dienstverlening en toezicht onvoldoende zijn. Ook zal dit leiden tot beperkingen in de mogelijkheden tot vooroverleg. Met onvoldoende dienstverlening en toezicht wordt het risico gelopen dat de bereidheid bij belastingplichtigen om vrijwillig te voldoen aan fiscale verplichtingen (compliance) afneemt. Op termijn zal de Belastingdienst er naar verwachting wel in slagen om de personeelscapaciteit op sterkte te brengen. Vanwege de uitbreiding van personeel zijn de uitvoeringskosten hoog. De volledige uitvoeringskosten van dit voorstel van circa € 112 miljoen per jaar worden in de gekozen maatvoering (structureel) gedekt aan de lastenkant.

Vanaf de zomer van 2025 zal het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» beschikbaar worden gesteld in het kader van de tegenbewijsregeling tegen het huidige forfaitaire box 3-stelsel. Belastingplichtigen en de Belastingdienst zullen op grote schaal ervaring gaan opdoen met het invullen en verwerken van het werkelijke rendement. De periode waarin de tegenbewijsregeling geldt, zal leerzame ervaringen opleveren, die kunnen worden gebruikt bij de invoering van het wetsvoorstel Werkelijk rendement box 3.

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 heffingssysteem. Dit speelt ook bij de netto vastgoedbijtelling waarbij het belasten van eigen gebruik niet aansluit bij de belevingswereld van belastingplichtigen.⁸⁴ Dit kan tevens leiden tot procesrisico's.

Het box 3-stelsel zoals dat in 2001 is ingevoerd, is een forfaitaire vermogensaanwasbelasting. Dit vloeit voort uit het rendementsbegrip dat de wetgever voor ogen heeft gestaan bij de vormgeving van het forfaitaire stelsel. Daartoe behoort namelijk mede het rendement dat kan worden behaald door waardevermeerdering van bezittingen (beleggingsobjecten), ook indien dat voordeel pas later in liquiditeiten wordt gerealiseerd door verkoop van de desbetreffende bezitting (beleggingsobject). Dit stelsel had breed maatschappelijk draagvlak totdat de spaarrente begon te dalen tot onder de forfaitaire rente van 4%. De maatschappelijke weerstand had vooral betrekking op de forfaitaire wijze van het bepalen van het inkomen en daarmee de hoogte van het forfaitaire inkomen, maar niet zozeer op de onderliggende vermogensaanwassystematiek. Voorgesteld wordt om bij de invoering van een heffing over het werkelijke rendement in box 3 als hoofdregel de vermogensaanwassystematiek te behouden. In plaats van een forfaitaire vermogensaanwas wordt dan de werkelijke vermogensaanwas van de belastingplichtige belast (in liquiditeiten gerealiseerde en ongerealiseerde waardeontwikkelingen, zowel positief als negatief). Hiermee wordt aangesloten bij het werkelijk behaalde rendement.

Het belasten van het voordeel van het eigen gebruik van onroerend goed is niet nieuw. Sinds de Wet inkomstenbelasting 1914 wordt de (huur)waarde van het eigen gebruik bij het inkomen opgeteld. Onder de huidige wet (de Wet inkomstenbelasting 2001) wordt het eigenwoning-

⁸⁴ 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.

forfait – een percentage van de WOZ-waarde – bij het inkomen in box 1 opgeteld van de koopwoning die als hoofdverblijf kwalificeert. Om de procesrisico's te mitigeren is besloten om de netto-vastgoedbijtelling in het voorstel te vervangen door een bruto vastgoedbijtelling. Hierdoor zijn de werkelijk gemaakte kosten aftrekbaar waardoor de heffing beter aansluit bij de belevingswereld van belastingplichtigen.

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.⁸⁵

De administratieplicht zal van toepassing zijn op de minderheid van de belastingplichtigen met box 3-vermogen (1,4 miljoen van de 3,9 miljoen belastingplichtigen met een inkomen in box 3). Voorgesteld wordt om alleen een administratieplicht te introduceren voor belastingplichtigen met box 3-vermogen waarvoor de Belastingdienst niet automatisch gegevens ontvangt van derden.

De administratieplicht gaat daarom niet gelden voor:

- Binnenlandse en buitenlandse bank- en spaarrekeningen voor zover deze gegevens automatisch worden aangeleverd;
- Financiële instrumenten en verzekeringsproducten die worden aangehouden bij een financiële instelling die automatisch gegevens aanlevert aan de Belastingdienst op basis van nationale of internationale verplichtingen (zoals CRS en FATCA);
- Schulden die zijn aangegaan bij een Nederlandse financiële instelling die automatisch gegevens aanlevert aan de Belastingdienst (onder CRS en FATCA worden geen financiële gegevens over schulden uitgewisseld);
- Cryptovaluta (onder DAC 8 zijn gegevens beschikbaar vanaf 2027).

Bij de invoering van werkelijk rendement zijn meer gegevens nodig dan in het huidige forfaitaire stelsel. Dat is inherent aan een heffing over het werkelijke rendement. Dit leidt tot nieuwe administratieve lasten. De administratieplicht betekent dat een deel van de belastingplichtigen de gegevens die nodig zijn voor het doen van aangifte enkele jaren moet bewaren. De omvang van de administratie van een particulier met box 3-vermogen is doorgaans minder complex en omvangrijk ten opzichte van bedrijven. De administratieplicht beweegt als het ware mee met het type vermogen. Als ouders bijvoorbeeld geld hebben geleend aan hun kind voor de aankoop van de woning, dan hebben zij een vordering in box 3. De administratie voor deze vordering zou dan bestaan uit het bewaren van de geldleningsovereenkomst, de periodieke aflossingen en de betaling van de rente. Hetzelfde geldt voor schulden die zijn aangegaan bij particulieren en buitenlandse financiële instellingen. Voor onroerende zaken zijn onder andere gegevens van aftrekbare kosten, huurinkomsten en aan- en verkoop relevant. Deze gegevens heeft de burger nodig voor het doen van een juiste aangifte. De administratieplicht verplicht tot het bewaren van deze gegevens.

⁸⁵ Ook voor box 2-belastingplichtigen geldt een dergelijke eis niet.

Het is relatief eenvoudig om een bankrekening of een beleggingsrekening te openen bij een Nederlandse financiële instelling. Als belastingplichtigen in staat zijn om bijvoorbeeld onroerend goed te kopen, te financieren, onderhoud te plegen, en zich te verhouden tot de huurders (huurovereenkomsten opstellen, huur innen, klachten afhandelen en cetera) dan beschikken zij doorgaans over voldoende doenvermogen.⁸⁶ Van belastingplichtigen die meer complex vermogen bezitten (ten opzichte van de reguliere financiële producten zoals sparen en beleggen) mag een extra inspanning verwacht worden voor het bijhouden van gegevens die relevant zijn voor de aangifte, al dan niet ondersteund door een administratiekantoor of belastingconsulent.

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde administratie- en bewaarplicht, die voor een deel van de belastingplichtigen geldt, evenwichtig en doenlijk is. De administratie- en bewaarplicht is evenwichtig omdat zij beperkt is tot vermogen waarover de Belastingdienst niet automatisch informatie ontvangt van binnenlandse en buitenlandse financiële instellingen. Ook vermogen waarvan de informatie te laat wordt aangeleverd om vooraf ingevuld te kunnen worden in de aangifte of niet volledig is, wordt uitgezonderd van de administratieplicht. Daarnaast is de bewaartermijn beperkt tot drie jaren in plaats van de gebruikelijke zeven. De administratie- en bewaarplicht is naar verwachting doenlijk voor belastingplichtigen omdat de zwaarte als het ware meebeweegt mee met het type vermogen. Belastingplichtigen met complex vermogen, zoals bijvoorbeeld onroerend goed, hebben doorgaans voldoende doenvermogen om het betreffende vermogen te exploiteren of hebben voldoende middelen om deze taken uit te besteden aan adviseurs of tussenpersonen. De gegevens die geadministreerd en bewaard moeten worden, zijn ook nodig voor het doen van een juiste aangifte.

In aanloop naar de invoering van het voorgestelde stelsel per 1 januari 2028 zal gecommuniceerd worden over de wijze waarop de administratie voor box 3 ingericht kan worden. Momenteel staat op de website van de Belastingdienst⁸⁷ een uitvoerige uitleg over de administratieplicht voor ondernemers met informatie over welke gegevens bewaard moeten worden, hoe de gegevens bewaard moeten worden en hoelang. Een vergelijkbare pagina kan worden ingericht voor de administratie- en bewaarplicht voor box 3-belastingplichtigen.

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

⁸⁶ Uit het onderzoek «de rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen» van Wil Tiemeijer blijkt dat mensen met een hoger huishoudinkomen gemiddeld genomen over meer doenvermogen beschikken.

⁸⁷ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/administratie/een_administratie_opzetten

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.

Bij banktegoeden in vreemde valuta kan sprake zijn van vermogensaanwas door wisselende valutakoersen. Om dit valutaresultaat te bepalen zal een belastingplichtige met een bankrekening in een andere valuta een vermogensvergelijking moeten toepassen waarbij mutaties op de bankrekening als storting of onttrekking in kaart gebracht moet worden en omgerekend dienen te worden naar euro's om de vermogensaanwas met betrekking tot valutaresultaten vast te stellen. Het kabinet onderkent dat dit zeer ingewikkeld kan zijn voor belastingplichtigen.

Oorspronkelijk werd in de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel als vereenvoudiging voor burgers voorgesteld om banktegoeden uit te zonderen van de vermogensaanwassystematiek. De valutaresultaten zouden dan niet worden belast. Bij de internetconsultatie wezen respondenten (onder andere de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs) erop dat het onevenwichtig is als valutaresultaten op schulden in vreemde valuta (die gebruikt kunnen zijn om de banktegoeden te financieren) wel in de heffing worden betrokken en valutaresultaten op banktegoeden niet. Ook wezen respondenten erop dat buitenlandse bankrekeningen soms een hoge rente verlenen, juist om te compenseren voor het risico op waardedaling van de valuta. Door de vermogensaanwas niet in de heffing te betrekken wordt het werkelijke rendement dan niet goed belast. Een onderscheid waarbij valutaresultaten op banktegoeden niet, maar valutaresultaten op andere bezittingen en schulden wel in de heffing worden betrokken is mogelijk juridisch kwetsbaar. Burgers met valutaverliezen zouden hiertegen kunnen procederen. Daarnaast zou een uitzondering voor (alleen) banktegoeden juist voor complexiteit zorgen in de uitvoering vanwege afbakeningsvraagstukken. De Belastingdienst heeft aangegeven dat het onwenselijk is om met twee regimes van heffing te werken voor de vermogensbronnen banktegoeden en beleggingsproducten.

Er wordt gewerkt aan een praktische tegemoetkoming om het valutaresultaat te kunnen bepalen. Gedacht wordt aan een tegemoetkoming waarbij het niet nodig is om bij bank- en spaartegoeden in vreemde valuta de waarde van alle stortingen en onttrekkingen steeds tegen de dagkoers te bepalen, maar waarbij belastingplichtigen het saldo van de stortingen en onttrekkingen mogen waarderen tegen een gemiddelde valutakoers. Het saldo van de stortingen en onttrekkingen kan bij banktegoeden eenvoudig worden berekend door de beginwaarde met de eindwaarde te vergelijken.

De beperking van de bewaartermijn tot drie jaar⁸⁸ komt volgens de toelichting voort uit het hanteren van een menselijke maat.⁸⁹ De toelichting gaat er echter niet op in hoe deze verkorte termijn zich verhoudt tot de navorderingstermijn van vijf jaar⁹⁰ die in buitensituaties zelfs kan oplopen tot twaalf jaar.⁹¹ Een belastingplichtige die voldoet

⁸⁸ In plaats van de bewaartermijn van zeven jaar zoals die geldt voor onder meer ondernemers, inhoudingsplichtigen en lichamen.

⁸⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.3.3.

⁹⁰ Artikel 16, derde lid, AWR.

⁹¹ Artikel 16, vierde lid, AWR.

aan de bewaartermijn en zich na drie jaar van de administratie⁹² ontdoet, kan voor 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.

De voorgestelde administratieplicht en de bestaande verplichting tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen die voor de belastingheffing van belang kunnen zijn, zijn twee aparte verplichtingen. Met het oog op de menselijke maat en proportionaliteit is de bewaartermijn in de voorgestelde administratieplicht bewust gesteld op drie jaren in plaats van de reguliere zeven jaren. De mogelijke verkeerde veronderstelling met betrekking tot de van elkaar losstaande verplichtingen zal worden geadresseerd door uitgebreide communicatie voorafgaand aan de invoering per 2028. Ook na de invoering van het nieuwe stelsel zal hier aandacht aan worden besteed, vergelijkbaar met de huidige webpagina van de Belastingdienst over de administratieplicht voor ondernemers.⁹³ Een andere oplossing voor de mogelijke verkeerde veronderstelling is om de bewaartermijn in de voorgestelde administratieplicht gelijk te stellen met die van bedrijven en zelfstandigen. Dat is echter geen wenselijke optie.

Particulieren hebben momenteel geen administratieplicht (waaronder het bewaren van de administratie voor zeven jaar). Desondanks zijn ze verplicht om op verzoek van de inspecteur gegevens en inlichtingen te verstrekken die voor de belastingheffing van belang kunnen zijn. Het is daarom wel raadzaam om deze gegevens te bewaren. Als zij deze gegevens en inlichtingen niet (kunnen) verstrekken, kan de inspecteur bijvoorbeeld een aftrekpost corrigeren. Naar analogie met het voorbeeld van de Afdeling kan een belastingplichtige nu ook al geconfronteerd worden met een navorderingsaanslag binnen een termijn van vijf jaar na het tijdstip waarop de belastingschuld is ontstaan terwijl hij in het geheel geen administratie heeft bewaard, omdat dit momenteel niet wettelijk verplicht is. De voorgestelde administratieplicht geeft de inspecteur meer vertrouwen in de juistheid van de aangifte waardoor minder controle achteraf noodzakelijk is. De voorgestelde administratieverplichting vormt een belangrijk onderdeel van de controlemogelijkheden van de Belastingdienst.

Bij schending van de administratieplicht kan de Belastingdienst een informatiebeschikking opleggen. De belastingplichtige krijgt dan een laatste gelegenheid om de gebreken in de administratie te herstellen. Als de informatiebeschikking definitief vaststaat, al dan niet na afloop van een bewaar- en beroepsprocedure, dan geldt bij een bezwaar tegen de belastingaanslag een zwaardere bewijslast.

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

⁹² Het kan naast de administratie zelf wel nodig zijn om langdurig gegevens te bewaren zoals bij onroerende zaken omtrent de verkrijging en aangebrachte verbeteringen.

⁹³ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/ondernemen/onderneming_starten/houd-een-goede-administratie-bij/

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.⁹⁴

De manier waarop het (inkomen uit) vermogen vóór 2001 werd belast kende aanzienlijke problemen. Vóór 2001 werden de feitelijke inkomsten uit vermogen belast in de vorm van bijvoorbeeld rente, dividend en huur, verminderd met kosten en rekening houdend met een dividend- en rentevrijstelling. Omdat niet in liquiditeiten gerealiseerde vermogensaanwas niet belast werden, was het aantrekkelijk om inkomsten uit vermogen zoals rente en dividend om te zetten in ongerealiseerde vermogensaanwas. Er kwamen bijvoorbeeld spaarproducten waarbij de rente (vermogenswinst) werd omgezet in waardeinstijging van het vermogensbestanddeel zelf (vermogensaanwas). Omdat vermogensaanwas niet belast werden en betaalde rente wel aftrekbaar was, was het ook aantrekkelijk om te beleggen met geleend geld.

Als oplossing voor de problemen in het stelsel van vóór 2001 – met name het feit dat ongerealiseerde vermogensaanwas onbelast bleven en de constructiegevoeligheid als gevolg daarvan – werd per 2001 box 3 ingevoerd als onderdeel van de Wet IB 2001. In box 3 gold tot en met 2016 een vast forfaitair rendement van 4% waarover de belastingplichtige belasting was verschuldigd. Door de geleidelijk dalende rente kwam het forfaitaire rendement van 4% voor belastingplichtigen met (vooral) spaargeld steeds verder af te staan van het werkelijke rendement. Per 2017 is het stelsel van box 3 aangepast met als doel om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij het werkelijke rendement. In de eerste plaats door de percentages van het forfait te berekenen op basis van gemiddelde feitelijke rendementen en in de tweede plaats door afhankelijk van de hoogte van het vermogen een andere onderverdeling van het vermogen in sparen en beleggen te veronderstellen.

De forfaitaire stelsels hebben geleid tot veel maatschappelijke kritiek. Een belangrijk punt van kritiek is dat belastingplichtigen in bepaalde gevallen belasting moeten betalen over een inkomen dat ze in werkelijkheid niet hebben genoten. Hierbij is de spaarrekening een duidelijk voorbeeld, doordat de spaarrente jarenlang rond nihil schommelde. De tegenhanger hiervan is dat belastingplichtigen die in de praktijk een hoog rendement op hun vermogen hebben behaald, daar relatief weinig belasting over betalen. Dat niet eerder is gekozen voor een stelsel op basis van werkelijk rendement, heeft veel te maken met de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst en de eenvoud van het box 3-belastingstelsel voor belastingplichtigen. Een forfaitair stelsel is immers relatief eenvoudig te begrijpen en uit te voeren. Dat een stelsel bij inwerkingtreding eenvoudig is en als begrijpelijk en rechtvaardig wordt ervaren, wil niet zeggen dat dit altijd zo blijft. Dat ongelijke gevallen in box 3 omwille van de eenvoud gelijk worden behandeld, leidt tot onbegrip. Het sluit niet aan bij het rechtvaardigheidsgevoel en is door de rechter als onrechtmatig beoordeeld. Het kabinet stelt daarom voor om een nieuw box 3-stelsel in te voeren op basis van werkelijk rendement. Een toename van complexiteit is inherent aan het introduceren van een stelsel op basis van werkelijk rendement. Wanneer voor een dergelijk stelsel gekozen wordt, moeten de gevolgen van deze complexiteit geaccepteerd worden.

⁹⁴ Uitvoeringstoets, onder «complexiteitsgevolgen».

Het klopt dat de bestaande gegevensuitwisseling met organisaties buiten de Belastingdienst wordt uitgebreid. Deze gegevens zijn nodig om de aangifte inkomstenbelasting zoveel als mogelijk vooraf in te vullen. Dit verhoogt het gebruiksgemak van de aangifte voor burgers en verhoogt de informatiepositie van de Belastingdienst waardoor aangiften eenvoudiger afgedaan kunnen worden.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is in februari 2024 geraadpleegd over het wetsvoorstel. De AP heeft getoetst of het wetsvoorstel strookt met het Handvest van de Grondrechten van de EU, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Richtlijn politie en Justitie. Het wetsvoorstel is verder getoetst op onder andere geschiktheid, subsidiariteit, proportionaliteit en rechtszekerheid. De conclusie is dat de AP geen verdere aanmerkingen heeft op het wetsvoorstel.

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.⁹⁵ Het is de vraag of liquiditeitsproblemen zijn voorbehouden aan de categorieën waarvoor de uitzondering gaat gelden. Er zijn ook andersoortige liquiditeitsproblemen denkbaar.⁹⁶

Het kabinet acht het risico op liquiditeitsproblemen zeer beperkt bij vermogensbestanddelen anders dan waar de genoemde uitzondering op van toepassing is. Ook bij vastgoed zelf is de verwachting dat de overgrote meerderheid van belastingplichtigen bij een vermogensaanwasbelasting voldoende liquide middelen beschikbaar hebben om eventuele «piekjaren» in de vermogensaanwas te ondervangen. Het kabinet acht de uitzondering desondanks gepast voor deze bestanddelen. Het liquide maken (bijvoorbeeld door verkoop) van deze bestanddelen is onpraktisch en mogelijk kostbaar voor die individuele gevallen die hier mee te maken zouden krijgen. Bij andere vermogensbestanddelen is zowel het risico op liquiditeitsproblemen naar verwachting nog beperkter, als eventuele kosten om in deze liquide middelen te voorzien. De eerdergenoemde nadelen van een vermogenswinstbelasting wegen in deze gevallen veel zwaarder voor het kabinet.

Hoewel dit kabinet het beleidsmatig onwenselijk acht, is evenwel onderzocht in hoeverre het mogelijk is om niet-liquide beleggingen onder te brengen in het vermogenswinstregime in box 3. De uitkomsten van het onderzoek zijn gedeeld met de Tweede Kamer via de Kamerbrief van 15 mei 2024.⁹⁷ Hierbij zijn diverse elementen aan de orde gekomen, zoals afbakeningsproblematiek, staatssteunrisico's, uitvoeringsaspecten en renseignering van gegevens. De uitkomsten van het onderzoek zijn hieronder weergegeven en hebben het standpunt van het kabinet bevestigd.

⁹⁵ Voor wat betreft aandelen in startende ondernemingen ook om investeringen in dergelijke ondernemingen niet te ontmoedigen.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32 140, nr. 188.

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 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. 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 bewerkstelligen van beperkingen in statuten of aandeelhoudersovereenkomsten.

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. Als gevolg van de grote variëteit tussen ondernemingen waarvan de aandelen niet-liquide of niet-beursgenoteerd zijn, zijn de genoemde eigenschappen van deze aandelen niet bruikbaar als rechtvaardigingsgrond voor een afwijkende fiscale behandeling.

Er is gedurende het onderzoek contact gezocht met de Nederlandse Vereniging van Banken (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 Inge vulde 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.

Ook de Belastingdienst heeft aangegeven dat zij niet in alle situaties zal kunnen bepalen of er sprake is van liquide of niet-liquide beleggingen. Hierover is geen contra-informatie beschikbaar) en is de Belastingdienst afhankelijk van de aangeleverde gegevens door de belastingplichtige.

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.⁹⁸ 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.

Het rendement uit onroerende zaken in box 3 bestaat uit direct rendement én indirect rendement. Direct rendement is het voordeel dat iemand gedurende de bezitsperiode van een onroerende zaak in box 3 in het kalenderjaar geniet, zoals huurinkomsten of het voordeel van eigen gebruik. Het directe rendement is jaarlijks belast. Indirect rendement is de waardeontwikkeling van de onroerende zaak gedurende de bezitsperiode bij de belastingplichtige en komt tot uitdrukking als vermogenswinst. Deze vermogenswinst wordt belast bij vervreemding van de onroerende zaak of een deel van die onroerende zaak. Het belasten van het indirecte rendement werkt voor alle onroerende zaken in box 3 hetzelfde. Voor het belasten van het directe rendement is echter gekozen voor een indeling in drie categorieën, afhankelijk van het gebruik van de onroerende zaak.

Het vaststellen van het voordeel van eigen gebruik van een onroerende zaak is uitdagend omdat er geen direct observeerbare geldstroom is. De Hoge Raad geeft aan dat een forfaitaire methode praktische voordelen heeft om de omvang van het eigen gebruik van een onroerende zaak vast te stellen.⁹⁹ Het belasten van het eigen gebruik staat los van de keuze om inkomsten te belasten op basis van vermogenswinst of op basis van vermogensaanwas. Er is dus in dit geval dus geen sprake van een extra uitzondering in verband met het gekozen stelsel.

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.¹⁰⁰ Hoewel dit de administratieve lasten voor deze groep belastingplichtigen beperkt, staat dit in contrast met de administratieplicht die aan alle 1,6 miljoen box 3-belastingplichtigen wordt opgelegd, onder meer ten behoeve van hun werkelijke kostenafrek. Dit roept de vraag op of de doenlijkheid op dit punt niet in ook in andere gevallen nader gewogen zou moeten worden.

Uit diverse burgeronderzoeken naar de voorgestelde heffing over het werkelijke rendement van onroerend goed volgt het beeld dat het bijhouden van een administratie met name als knellend wordt ervaren

⁹⁸ 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.

⁹⁹ HR 20 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:1788, r.o. 5.5.

¹⁰⁰ Dat neemt niet weg dat er wel gegevens en bonnetjes moeten worden bewaard ten aanzien van onderhouds- en verbeteringskosten.

door burgers die hun onroerende zaak niet verhuren.¹⁰¹ Het bijhouden van een administratie staat voor deze groep ver af van de dagelijkse praktijk. Dit in tegenstelling tot de groep burgers die bewust hun onroerende zaak (commercieel) verhuren en waarvan verwacht mag worden dat zij hun inkomsten en uitgaven bijhouden en bewaren (administreren), al dan niet met behulp van een adviseur of tussenpersoon (zoals de exploitant van een vakantiepark). Naar aanleiding van deze signalen heeft het kabinet onderzocht op welke manier de heffing voor burgers die hun onroerende zaak niet verhuren vereenvoudigd kan worden. In het wetsvoorstel dat voor internetconsultatie is aangeboden is deze vereenvoudiging vormgegeven via de zogenoemde «eerste woning in box 3 voor eigen gebruik». Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie is de vereenvoudiging gewijzigd naar de nu voorgestelde vastgoedbijtelling.

Voor wat betreft de rechtmatigheid van het voorstel, gaat de toelichting alleen in op de vraag of het voorgestelde box 3-stelsel rechtmatig is.¹⁰² Er wordt echter geen aandacht besteed aan de vraag of dit ook geldt voor de netto vastgoedbijtelling. In de toelichting¹⁰³ 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.¹⁰⁴

Het bepalen van de economische huurwaarde van een individuele (niet-verhuurde) onroerende zaak is zowel voor belastingplichtigen als voor de Belastingdienst ingewikkeld. Het zal dan ook in veel voorkomende situaties lastig zijn om te bepalen of het vastgoed een aanzienlijk lagere of hogere werkelijke huurwaarde heeft dan de vastgoedbijtelling en welke gedragseffecten naar verwachting zullen plaatsvinden. Om redenen van uitvoerbaarheid en doenlijkheid is dan ook voorgesteld om de economische huurwaarde van een onroerende zaak forfaitair te bepalen via een nieuw wettelijk forfait, de vastgoedbijtelling. Ook de Hoge Raad beaamt de praktische voordelen van een forfaitaire methode bij het vaststellen van de werkelijke economische huurwaarde van woningen.¹⁰⁵ Verder geeft de Hoge Raad aan dat een zekere ruwheid inherent is aan een forfaitaire regeling. Degenen die in financieel opzicht beter presteren dan het forfait veronderstelt, worden ook fiscaal gunstig behandeld ten opzichte van degenen die in dat opzicht slechter presteren. Een rechtvaardiging voor de daaruit volgende ongelijkheid kan deze eigenschap van forfaitaire regelingen opleveren voor zover bij het vaststellen van de forfaitaire grenzen is getracht de werkelijkheid te benaderen.¹⁰⁶ Daarom is bij het vaststellen van de vastgoedbijtelling een forse voorzichtigheidsmarge ingebouwd ten opzichte van de gemiddelde huurwaarde door te kiezen voor een huurwaarde die behoort bij het 10e percentiel. Dat betekent dat 90% van de woningen een hogere huurwaarde heeft dan waar in het gekozen percentage rekening mee is gehouden.

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het advies van de landsadvocaat¹⁰⁷ besloten om de nettovastgoedbijtelling te vervangen door een brutovastgoedbijtelling. Dit heeft tot gevolg dat de werkelijke kosten van alle onroerende zaken aftrekbaar zijn, ook als de vastgoedbijtelling van toepassing is. Daarmee sluit de heffing aan bij

¹⁰¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 170 (bijlagen).

¹⁰² Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

¹⁰³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.7, onder nadere toelichting vastgoedbijtelling.

¹⁰⁴ Een brutohuurwaarde van het 10e percentiel, namelijk 3,35%.

¹⁰⁵ Hoge Raad 20 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:1788, r.o. 5.5.

¹⁰⁶ Hoge Raad 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963, r.o. 3.2.3.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 223 (bijlage).

de werkelijkheid van het individuele geval. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat de kostenaf trek voor alle bezittingen en schulden hetzelfde is. Kosten zijn aftrekbaar indien deze uitsluitend zijn gemaakt ter verwerving, inning of behoud van de reguliere voordelen.

Bij het forfait voor de aftrekbare kosten wordt een gemiddelde gehanteerd.¹⁰⁸ 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.

Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het advies van de landsadvocaat¹⁰⁹ besloten om de nettovastgoedbijtelling te vervangen door een brutovastgoedbijtelling vanwege gesignaleerde risico's over de juridische houdbaarheid in het licht van het EVRM. Helaas heeft dit tot gevolg dat het beroep op het doenvermogen van burgers wordt vergroot omdat de werkelijke kosten bijgehouden en opgegeven moeten worden. Voor het kabinet weegt de juridische houdbaarheid van de vastgoedbijtelling, mede gelet op de historie van box 3, echter zwaarder dan de doenlijkheid voor burgers.

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 een box 3-stelsel een zwaarder belang aan deze aspecten toe te kennen.¹¹⁰ 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.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 223 (bijlage).

¹¹⁰ 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.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling overgenomen en de memorie van toelichting op deze punten aangevuld.

8. Budgettaire neutraliteit

a. Stabiele inkomstenstroom

Bij de invoering van de Wet IB 2001 is als doelstelling van de herziening inkomstenbelasting benoemd¹¹¹ 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.¹¹²

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 ingroeipad¹¹³ 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 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.

¹¹¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, paragraaf 1.3.1.

¹¹² Zoals de memorie van toelichting ook onderkent, paragraaf 6.

¹¹³ Het voorstel gaat uit van een ingroeipad tot 2032 om budgettaire neutraliteit te bereiken.

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.¹¹⁴ De kosten van het rechtsherstel, die vanwege de overgang naar een nieuw box 3-stelsel als tijdelijk zijn ingeboekt, bedragen miljarden euro's.¹¹⁵ 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 reëel 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.

Het kabinet kiest voor een stelsel op basis van werkelijk rendement. Dit sluit aan bij de visie om onevenwichtigheden in de belastingheffing van verschillende vormen van vermogen te verkleinen en past bij het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting. Bovendien heeft het kabinet, gegeven de juridische context, zoals de Afdeling opmerkt weinig bewegingsvrijheid om te kiezen voor een stelsel dat niet aansluit bij het werkelijk rendement. Het kabinet herkent niet dat, binnen de beperkte bewegingsvrijheid die resteert bij de keuzes voor een stelsel op basis van werkelijk rendement, er een directe afruil bestaat tussen budgettaire neutraliteit en andere randvoorwaardelijke elementen zoals de Afdeling die omschrijft. Naar mening van het kabinet leidt een systeem op basis van werkelijk rendement namelijk per definitie tot complexiteit met gevolgen voor de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst en het beroep op het doenvermogen van burgers. Budgettaire doelstellingen spelen in dit spanningsveld geen leidende rol. Het loslaten van budgettaire doelstellingen leidt dus ook niet tot een nieuw perspectief binnen de uitdagingen die inherent zijn aan het belasten op basis van werkelijk rendement.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 205.

Een budget neutrale inrichting van het nieuwe stelsel vindt het kabinet hoe dan ook van groot belang. Met het begrip budgetneutraal wordt hiermee bedoeld dat de te behalen opbrengst niet leidt tot een derving in het inkomstenkader, waarmee het kabinet de belastinginkomsten beheerst. In het inkomstenkader heeft het vorige kabinet de lijn gehanteerd dat de kosten in het overbruggingsstelsel vanwege het benodigde rechtsherstel tijdelijk zijn, en dat bij introductie van het nieuwe stelsel het been weer bijgetrokken dient te worden. Het huidige kabinet heeft bij het vaststellen van het inkomstenkader in de Miljoenennota 2025 deze lijn overgenomen. Een budget neutrale vormgeving betekent daarmee (feitelijk) dat wordt aangesloten bij de opbrengst die het «oude» box 3-stelsel, zonder kosten voor rechtsherstel, zou opleveren in dat jaar (gecorrigeerd voor enkele tussentijdse beleidswijzingen). Het is hierbij van belang te realiseren dat het begrip «budgetneutraal» in het inkomstenkader wordt toegepast als vergelijking van een opbrengst in een specifiek jaar onder bestaande beleidsveronderstellingen (in dit geval: box 3 zonder rechtsherstel) met de opbrengst in datzelfde jaar met andere beleidsveronderstellingen (in dit geval: het nieuwe stelsel). Budgetneutraal betekent daarmee dus niet een vergelijking van de opbrengst in een specifiek jaar met de feitelijk behaalde opbrengst in het voorgaande jaar.

Het kabinet wijst er tot slot op dat een structureel lagere budgettaire opbrengst dan het oorspronkelijke stelsel ertoe leidt dat de overheidsfinanciën aanmerkelijk verslechteren en daarmee elders juist meer belastingopbrengsten behaald moeten worden. Zowel vanuit het belang om bij de belastingheffing op verschillende inkomstenbronnen een evenwicht te behouden als vanuit het belang van een gedegen financieel beleid is dit onwenselijk.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling overgenomen en de memorie van toelichting op deze punten aangevuld.

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.¹¹⁶ De toelichting verwijst wel naar eerdere documenten inzake mogelijke alternatieven.¹¹⁷ 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.¹¹⁸

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

¹¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹¹⁷ Onder meer de voortgangsrapportage «Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement», Kamerstukken II 2016/17, 34 522, nr. 6, blg-783311, het «Keuzedocument box 3», Kamerstukken II 2016/17, 34 522, nr. 83, blg-809929, en de brief van 29 september 2022, Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 139.

¹¹⁸ Zie ook aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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.¹¹⁹ Wel zou een forfaitair stelsel gebaseerd op laagrisico rendementen kunnen worden overwogen.¹²⁰ Ook zou een forfaitair stelsel met tegenbewijsregeling als mogelijkheid kunnen worden gezien.¹²¹

Een forfaitair stelsel is eenvoudig en daarom goed uitvoerbaar voor de Belastingdienst en vraagt weinig van het doenvermogen van burgers. Het huidige forfaitaire stelsel is echter juridisch onhoudbaar.¹²² De juridische houdbaarheid van een forfaitair stelsel gebaseerd op laagrisico rendementen is onzeker. Ook bij een heffing gebaseerd op laagrisico rendementen kan sprake zijn van een schending van het eigendomsrecht, bijvoorbeeld als sprake is van een verlies. Daarnaast worden ongelijke gevallen gelijk worden behandeld hetgeen een inbreuk is op het discriminatieverbod. Het kabinet is geen voorstander van een forfaitair stelsel gebaseerd op laagrisico rendementen omdat de werkelijk genoten rendementen grotendeels niet belast worden. Daarmee sluit dit stelsel niet aan bij het draagkrachtbeginsel van de inkomstenbelasting. Daarnaast is de juridische houdbaarheid onzeker en zijn de negatieve budgettaire gevolgen groot. Het voorgestelde stelsel voor een heffing over het werkelijke rendement belast ook de hoog risico rendementen, sluit aan bij het draagkrachtbeginsel, is juridisch houdbaar en kan budgetneutraal worden ingevoerd.

Een forfaitair stelsel met een tegenbewijsregeling is complex en heeft grote impact op de uitvoering door de Belastingdienst en vraagt veel van het doenvermogen van burgers.¹²³ Een forfaitair stelsel met een tegenbewijsregeling is juridisch houdbaar. De uitwerking van een forfaitair stelsel met tegenbewijs staat echter haaks op het beginsel in de inkomstenbe-

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Of een dergelijk stelsel, in lijn met het stelsel zoals dat gold tot 2017, de proportionaliteits-toets 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.

¹²¹ Zie Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 123.

¹²² Hoge Raad, 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:705.

¹²³ Uitvoeringstoets Wet tegenbewijsregeling box 3.

lasting om te heffen naar draagkracht. In een dergelijk stelsel is sprake van een onevenwichtig systeem van heffen. Als een belastingplichtige in een jaar een hoog werkelijk rendement heeft wordt belasting geheven op basis van het forfaitaire rendement. In jaren met een laag werkelijk rendement wordt aangesloten bij het lagere werkelijke rendement. Niet alle inkomens- en vermogensgroepen profiteren evenveel van het voordeel van tegenbewijs. De mate waarin van bovenstaande asymmetrie gebruik gemaakt kan worden, hangt af van de mate waarin het werkelijke rendement fluctueert rondom een gemiddelde. Dit is veel meer het geval voor beleggers dan voor spaarders. Belastingplichtigen met hogere vermogens hebben over het algemeen meer beleggingen en kunnen dus meer profiteren van de mogelijkheid om tegenbewijs te bieden. Dit systeem is daarmee vooral voordelig voor belastingplichtigen met de hoogste vermogens. Bij de tegenbewijsregeling zoals deze is geïntroduceerd door de Hoge Raad zorgen deze effecten voor een budgettaire derving voor de overheid van jaarlijks circa € 2,4 miljard, afhankelijk van de behaalde rendementen. Deze derving is voornamelijk afkomstig van belastingplichtigen met hoge vermogens binnen box 3.

Om gebruik te maken van de tegenbewijsregeling moet het werkelijke rendement worden bepaald. Daardoor kent de regeling een vergelijkbare complexiteit als een stelsel op basis van werkelijk rendement. Daar komt bij dat bij de tegenbewijsregeling deze gegevens nog niet vooraf ingevuld kunnen worden. Wel wordt in het kader van de Wet tegenbewijsregeling box 3 beoogd om op termijn vooraf invulling mogelijk te maken voor bepaalde vermogensbestanddelen.

Een mitigerende factor is dat belastingplichtigen bij een tegenbewijsregeling niet verplicht zijn om het werkelijke rendement op te geven; zij kunnen voor de box 3-heffing de forfaitaire regeling aanhouden.

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 opbrengsten¹²⁴ 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.¹²⁵

Een vermogenswinstbelasting voor box 3 is door het kabinet onderzocht. Ook een vermogenswinstbelasting is een vorm van een belasting op werkelijk rendement. In het voorstel Wet werkelijk rendement box 3 is gekozen voor een hybride variant, waarbij voor onroerende zaken en aandelen in start-ups sprake is van een vermogenswinstbelasting.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/capital-gains-tax-cgt-rates>.

Een vermogenswinstbelasting sluit aan bij het realisatiebeginsel. Daarnaast voorkomt een vermogenswinstbelasting mogelijke liquiditeitsproblemen. Verder is het voor de heffing van de inkomstenbelasting niet nodig om de bezittingen jaarlijks te waarderen. De heffing over de waardeontwikkeling vindt namelijk eenmalig plaats bij verkoop. Daartegenover staat dat het waarderen van vermogen wel jaarlijks relevant is voor het vaststellen van het vermogen, bijvoorbeeld ten behoeve van inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen.

Een vermogenswinstbelasting kent diverse nadelen, zoals de prikkel tot fiscale planning om belastingheffing uit te stellen, economische verstoringen, forse negatieve budgettaire gevolgen in de eerste jaren, complexiteit voor burgers en ingrijpende gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst. Bij een vermogenswinstbelasting hoeft pas over de waardeontwikkeling belasting te worden betaald bij (veelal) de verkoop van een vermogensbestanddeel. Omdat belastingplichtigen in de regel zelf bepalen wanneer ze een vermogensbestanddeel verkopen, kan dit in belangrijke mate economisch verstorend werken. Een vermogenswinstbelasting geeft een prikkel om winsten uit te stellen.

Op de lange termijn zullen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting – los van gedragseffecten – budgettair gezien tot dezelfde opbrengst leiden. Op korte termijn kan het verschil echter groot zijn. Dit komt doordat alleen de waardestijging vanaf de invoering van het nieuwe stelsel kan worden belast. Bij een vermogenswinstbelasting wordt de structurele opbrengst pas bereikt als alle bezittingen na invoering van het stelsel een keer zijn verkocht. Als in het jaar van invoering van een vermogenswinstbelasting de belastingopbrengst enkele miljarden euro's lager is dan het structurele niveau en het structurele niveau min of meer lineair na meer dan tien jaar bereikt wordt, bedraagt de cumulatieve derving meer dan € 10 miljard. De derving is afhankelijk van de gekozen parameters, zoals het tarief, het heffingsvrije inkomen of heffingvrij vermogen, etc. Deze budgettaire derving zal, conform de begrotingsregels, gedekt moeten worden en komt dan bij een bredere groep belastingplichtigen terecht.

Bij een vermogenswinstbelasting zal de belastingplichtige bij de verkoop van bezittingen de historische aankoopwaarde moeten aanleveren of – indien de aankoop plaatsvond voor de invoering van het nieuwe stelsel – de waarde van het vermogensbestanddeel bij invoering van het nieuwe stelsel. Daarnaast moeten over een langere periode investeringen bijgehouden worden die hebben geleid tot een waardestijging van de bezitting. Dit geldt ook bij de verkoop van aandelen en obligaties. Dat zal veel van het doenvermogen van belastingplichtigen vragen. Alleen voor belastingplichtigen met uitsluitend spaargeld en eventueel schulden zou de aangifte jaarlijks zoveel mogelijk vooraf ingevuld kunnen worden. Als de Belastingdienst de historische aankoopwaarde vooraf moet kunnen invullen, heeft dat heel veel extra impact op de systemen van de Belastingdienst.

Het gebruik van een vermogenswinstbelasting in andere landen is overigens niet onomstreden en gaat gepaard met uitdagingen. In de Verenigde Staten is er bijvoorbeeld discussie over het uitsteeffect van de vermogenswinstbelasting (*capital gains tax*) waardoor personen eindeloos belastingheffing kunnen uitstellen. Als oplossing hiervoor wordt een vorm van vermogensaanwasbelasting (*accrual-based taxation*) aangedragen. De OESO besteedt aandacht aan de uitdagingen van een

vermogenswinstbelasting en draagt hiervoor alternatieven aan, waaronder een *accrual-based taxation*.¹²⁶

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 3.¹²⁷ Een brede vermogensbelasting, waarbij vermogen uit zowel box 1, box 2 als box 3 wordt belast, biedt echter een mogelijkheid voor aanvullende budgettaire opbrengst.¹²⁸

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.

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. De Raad van State omschrijft daarom een denkrichting waarbij een brede vermogensbelasting zou gelden naast de inkomstenbelasting.

Een brede vermogensbelasting belast niet alleen het box 3-vermogen, maar ook vermogen uit box 1 en box 2. Het vermogen in box 1 bestaat uit de eigen woning, ondernemingsvermogen, pensioen en lijfrentes. In box 2 gaat het om de aanmerkelijk belangen. Een brede vermogensbelasting over deze vermogensbestanddelen zou een ingrijpende wijziging zijn voor burgers omdat een nieuwe, jaarlijks terugkerende, belastingheffing wordt geïntroduceerd. Naast negatieve financiële gevolgen heeft een nieuw belastingmiddel ook gevolgen voor de administratieve lasten, stijging van de regeldruk en het beroep op het doenvermogen van burgers. Met name de jaarlijks waardering van het ondernemingsvermogen in box 1 en de aanmerkelijkbelangaandelen in box 2 vergt specialistische kennis en is conflictgevoelig. Voor de waardebepaling van (aandelen in) een onderneming zijn diverse methodes ontwikkeld, zoals de Discounted Cashflowmethode. Veelal wordt voor de waardebepaling een Register Valuator ingeschakeld. Bij de toepassing van bedrijfsopvolgingsregeling en de doorschuifregeling bij schenken en overlijden in de

¹²⁶ OECD Taxation Working Papers No. 72, Taxing capital gains: Country experiences and challenges, 26 February 2025.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

Successiewet 1956 en de Wet IB 2001 blijkt dat de waardering van (aandelen in) een onderneming tot veel discussie leidt tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. Bij een brede vermogensbelasting zou deze discussie jaarlijks gevoerd moeten worden in plaats van eenmalig bij schenken en overlijden zoals nu het geval is.

De Belastingdienst dient een geheel nieuw aangifte- en aanslagproces in te richten voor het nieuwe belastingmiddel. Voorafgaand aan de implementatie door de Belastingdienst is beleid en wetgeving nodig. Het wetgevingsproces voor een compleet nieuw belastingmiddel vergt veel tijd. Alles overziend is de introductie van een brede vermogensbelasting niet op korte of middellange termijn te realiseren. Daarmee is een vermogensbelasting geen oplossing voor de budgettaire problemen, die wel op korte termijn al spelen.

Bij een vermogensbelasting bestaat, net zoals bij een belasting over forfaitaire rendementen, het risico dat de geheven belasting hoger is dan het werkelijke inkomen. De Landsadvocaat heeft in een advies uit 2022 geconcludeerd dat wanneer de vermogensbelasting niet kan worden betaald uit de inkomsten uit het vermogen, deze belasting de proportionaliteitstoets mogelijk niet kan doorstaan omdat er dan sprake is van ongeoorloofde schending van het eigendomsrecht.¹²⁹ De inschatting van de Landsadvocaat is dat een vermogensbelasting minder snel zal leiden tot een schending van het eigendomsrecht naarmate het tarief van de vermogensbelasting lager is en een eventuele vrijstelling hoger. Ook bij een laag tarief en een hoge vrijstelling kan in individuele gevallen een schending van het eigendomsrecht nog steeds mogelijk zijn.

Om te voorkomen dat een vermogensbelasting leidt tot een nieuwe inbreuk op het eigendomsrecht is een zogenoemde anticumulatiebepaling nodig. Bij een anticumulatiebepaling wordt de vermogensbelasting verminderd afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de belastingplichtige. Een anticumulatieregeling lijkt in de praktijk veel op een tegenbewijsregeling, omdat de belastingplichtige zowel voor een anticumulatiebepaling als voor een tegenbewijsregeling zijn werkelijke rendement moet berekenen. Dit voegt complexiteit toe aan een vermogensbelasting.

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.

Het kabinet heeft het advies van de Afdeling overgenomen en de memorie van toelichting op deze punten aangevuld.

¹²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 927, nr. 125 (bijlage).

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 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,
Th.C. de Graaf*

Het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3 kent een lange geschiedenis. De voorgaande kabinetten hebben verschillende verkenningen uitgevoerd naar de mogelijke vormgeving van een vermogensrendementsheffing die beter aansluit bij het werkelijke rendement. Deze verkenningen hebben onder andere geresulteerd in de voortgangsrap-

portage «Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement»¹³⁰, het «Keuzedocument box 3»¹³¹ en het PwC-rapport naar de praktische uitvoerbaarheid van een heffing op basis van werkelijk rendement.¹³² Daarnaast heeft in december 2022 een paneldiscussie plaatsgevonden met fiscalisten, wetenschappers en voormalige leden van de rechterlijke macht. Hierin zijn de volgende elementen gewogen: burgerperspectief, heffen naar draagkracht, rekening houden met ander beleid, budgettaire, economische effecten, kwaliteit en duurzaamheid wetgeving en uitvoering. Verder heeft een internetconsultatie van het wetsvoorstel plaatsgevonden van 8 september 2023 tot en met 20 oktober 2023 waarop in totaal 1.737 reacties zijn binnengekomen.¹³³ Parallel aan de internetconsultatie zijn op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd met diverse belangenorganisaties over het geconsulteerde wetsvoorstel, namelijk met de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), het Register Belastingadviseurs (RB), VNO-NCW & MKB-Nederland, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants- Administratieconsulenten (SRA).

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is een goed moment voor reflectie. De inhoud van het advies vereist dat deze reflectie grondig en kritisch is. Het kabinet heeft hier de ruimte en tijd voor genomen passend bij het belang van de voorgestelde stelselaanpassing. De voor- en nadelen van het voorstel zijn afgezet tegenover de voor- en nadelen van alternatieve opties voor de vormgeving van een heffing over (inkomsten uit) vermogen. Hierbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan uitvoerbaarheid, doenvermogen en complexiteit. Uiteraard spelen rechtmatigheid, budgettaire gevolgen en fiscale beginselen een rol in de totale afweging. Uit het onderzoek blijkt dat de alternatieven niet beter scoren op de elementen uitvoerbaarheid, doenvermogen en complexiteit dan het voorstel. Een forfaitaire heffing met een noodzakelijke¹³⁴ tegenbewijsregeling heeft forse impact voor de uitvoering¹³⁵, vraagt ten minste evenveel van het doenvermogen van burgers bij het berekenen van het werkelijke rendement en is complex vanwege het van toepassing zijn van twee stelsels binnen een box (forfaitaire heffing en tegenbewijs). Een volledige vermogensaanwas- of een vermogenswinstbelasting is weliswaar qua complexiteit relatief eenvoudiger ten opzichte van een hybride stelsel waarin beide systemen worden gecombineerd. Daartegenover staat een volledige vermogensaanwas- of een vermogenswinstbelasting niet beter scoort op uitvoerbaarheid en doenvermogen omdat een heffing over het werkelijke rendement inherent complexer is, ongeacht of gekozen wordt voor een vermogensaanwas- of een vermogenswinstbelasting. Tot slot is een vermogensbelasting beoordeeld. Om schending van het eigendomsrecht te voorkomen is een anti-cumulatieregeling nodig om te voorkomen dat wordt ingeteerd op het vermogen. Hiervoor moet het werkelijke rendement worden berekend. Hierdoor scoort een vermogensbelasting niet beter op de elementen uitvoerbaarheid, doenvermogen en complexiteit dan het voorstel. De genoemde alternatieven en andere in het verleden overwogen richtingen, bieden geen betere balans in de verschillende, onvermijdelijke dilemma's. Naar het oordeel van het kabinet blijft het voorgestelde stelsel voor een heffing op basis van werkelijk rendement alles afwegende de beste optie.

¹³⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 6 (bijlage).

¹³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 83 (bijlage).

¹³² Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 92 (bijlage).

¹³³ <https://www.internetconsultatie.nl/wetwerkelijkrendementbox3/b1>

¹³⁴ Als gevolg van de arresten van de Hoge Raad van 6 en 14 juni 2024.

¹³⁵ Zie de uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3.

Het is bekend dat de overgang naar een systeem van heffing over het werkelijke rendement grote impact heeft op de burger alsmede op de uitvoeringsprocessen en de ICT van de Belastingdienst. Het is onvermijdelijk dat bij de overgang naar een dergelijk stelsel de complexiteit toeneemt en dat zich risico's zullen voordoen. Veel van de risico's die de Afdeling noemt, zijn al eerder geconstateerd door de Belastingdienst en ook gewogen in het uitwerken van het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Er zal zo goed mogelijk gekeken worden hoe deze risico's kunnen worden gemitigeerd.

Vanaf de zomer van 2025 zal het formulier «Opgaaf Werkelijk Rendement» beschikbaar worden gesteld in het kader van de tegenbewijsregeling tegen het huidige forfaitaire box 3-stelsel. Hiervoor is op 13 maart 2025 het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 ingediend bij de Tweede Kamer.¹³⁶ Naar verwachting zullen 2,6 miljoen burgers in aanmerking komen voor rechtsherstel. Belastingplichtigen en de Belastingdienst zullen op grote schaal ervaring gaan opdoen met het invullen en verwerken van het werkelijke rendement. Deze ervaringen kunnen nuttig zijn voor het wetsvoorstel Wet werkelijk rendement box 3. Indien nodig zullen mitigerende maatregelen genomen worden voorafgaand aan de inwerkingtreding per 1 januari 2028.

Mitigerende maatregelen kunnen, afhankelijk van de signalen uit de praktijk, bestaan uit het verder ondersteunen van de belastingplichtige bij het berekenen en invullen van het werkelijke rendement. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het intensiveren van voorlichting en communicatie rondom het doen van aangifte. Monitoring van signalen uit de praktijk vindt in eerste instantie plaats via contactmomenten met de burgers, bijvoorbeeld via de BelastingTelefoon en via vooroverleg met de inspecteur. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats met ketenpartners zoals banken, verzekeraars en belangenorganisaties waarin signalen uit de dienstverlening aan hun cliënten met betrekking tot het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel worden gedeeld. Verder worden berichten in de media en de fiscale vakliteratuur gelezen waarbij wordt gereflecteerd op het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel. Tot slot kunnen signalen over de uitvoering worden ontvangen door de inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) en door de onafhankelijke belangenbehartiger voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden bij het Ministerie van Financiën.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om enkele wetstechnische verbeteringen aan te brengen in het wetsvoorstel. Voorts is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele tekstuele verbeteringen en verduidelijkingen aan te brengen in de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

¹³⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36 706.