

Vergaderjaar 2020–2021

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 74

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2020

Op 24 april jl. heb ik uw Kamer per brief¹ geïnformeerd over het ontvangen advies van drie juridische deskundigen² en de notitie van het CPB³ over de vermogensrendementsheffing in de jaren 2013 tot en met 2016. Deze adviezen zijn door het kabinet aangevraagd naar aanleiding van de op 14 juni 2019 gewezen arresten van de Hoge Raad (HR) over de vermogensrendementsheffing in de jaren 2013 en 2014⁴ en het advies van de parlementaire advocaat.⁵ In de arresten concludeert de HR dat deze heffing op stelselniveau in strijd komt met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM), indien het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement lager is dan 1,2%. De HR heeft hiermee aangegeven in welk geval sprake zou zijn van een schending op stelselniveau, maar heeft niet vastgesteld dat er voor de jaren 2013 en 2014 sprake is van een dergelijke schending. In zijn arrest van 29 mei jl. over de vermogensrendementsheffing in 2015 herhaalt de HR de geformuleerde rechtsregel, maar stelt wederom niet vast dat er sprake is van een dergelijke schending in het desbetreffende jaar.⁶

Op basis van de tot nu toe gewezen jurisprudentie, waaronder de hiervoor genoemde arresten van de HR, en de notitie van het CPB kom ik tot de conclusie dat de vermogensrendementsheffing in de jaren 2013 tot en met 2016 niet in strijd is met het EVRM-recht. Dit betekent dat financiële compensatie nu niet aan de orde is. Mochten ontwikkelingen in de jurisprudentie aanleiding geven om deze conclusie te heroverwegen dan zal ik dit te zijner tijd doen.

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 69

² Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 69

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 69

⁴ HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:911; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:912; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:817; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:948 en HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:949.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 61

⁶ HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:831, HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:994.

Alvorens ik deze conclusie nader toelicht, geef ik eerst een korte samenvatting van de notitie van het CPB. Ik zal vervolgens een korte samenvatting van en reactie op het advies van de juridische deskundigen geven. Tot slot schets ik een beeld van de stappen die reeds zijn gezet en acties die het kabinet zal ondernemen om belastingplichtigen in box 3 verder tegemoet te kunnen komen.

Notitie CPB

Het CPB is door het kabinet gevraagd om uit te rekenen wat het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement in de jaren 2013 tot en met 2016 is. Er is door het CPB – gelet op de arresten van de HR – onderzoek gedaan naar de rendementen in de jaren 2013 tot en met 2016 op drie vermogenscategorieën:

- direct opneembare spaarrekeningen;
- termijndeposito's (met looptijden van 1 jaar, 5 jaar en 10 jaar);
- Nederlandse staatsobligaties.

Het CPB geeft aan dat de juridische context niet eenduidig is ten aanzien van welke cijfers voor elke categorie gebruikt dienen te worden voor de berekeningswijze van het gemiddeld haalbare rendement. Het CPB presenteert aan de hand van de juridische uitgangspunten voor elke categorie meerdere alternatieven voor de relevante rendementen. Voor de jaren 2013 en 2014 presenteert het CPB voor elke vermogenscategorie verschillende rendementen die boven 1,2% liggen en variëren tussen 1,3% en 4,2%. Voor de jaren 2015 en 2016 presenteert het CPB voor elke vermogenscategorie verschillende rendementen die zowel onder als boven 1,2% liggen en variëren tussen 0,5% en 3,0%. Het CPB stelt zich op het standpunt dat het niet aan hen is om te oordelen welke van deze alternatieven de juiste zijn.

Definitie van het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement

Volgens de HR is de vermogensrendementsheffing op stelselniveau in strijd met het EVRM-recht als het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement lager is dan 1,2%. Hieruit concludeert het kabinet dat pas sprake is van een schending van het EVRM-recht als het gemiddeld haalbare rendement op iedere risicoarme vermogenscategorie afzonderlijk lager is dan 1,2%. Zolang het gemiddelde rendement op een van de categorieën afzonderlijk boven de 1,2% uitkomt, hebben belastingplichtigen immers nog de mogelijkheid om met hun vermogen zonder veel risico een gemiddeld rendement van meer dan 1,2% te halen. De cijfers die zijn gepubliceerd door het CPB laten zien dat, in de jaren 2013 tot en met 2016, in geen enkel jaar het gemiddeld haalbare rendement op elke vermogenscategorie afzonderlijk lager is dan 1,2%. Tabel 3.3 in de notitie van het CPB laat zien dat de hoogste rendementen op nieuwe termijndeposito's in elk jaar boven de 1,2% lagen.⁷

Het kabinet trekt hieruit de conclusie dat de vermogensrendementsheffing op stelselniveau niet in strijd is met het EVRM-recht. Financiële compensatie voor de belastingplichtigen die in de jaren tot en met 2016 box 3 heffing hebben betaald is daarom nu niet aan de orde. Mochten ontwikkelingen in de jurisprudentie daartoe aanleiding geven dan zal, zoals hiervoor reeds aangegeven, deze conclusie worden heroverwogen.

Door belastingplichtigen wordt echter betoogd dat sprake is van een schending van het EVRM-recht op het moment dat het gemiddelde

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 69

rendement van de drie vermogenscategorieën tezamen lager is dan 1,2%. Het Gerechtshof Den Haag (Hof) vindt in zijn uitspraak van 18 december 2019 evenals de HR dat indien de vermogensrendementsheffing op stelselniveau in strijd zou zijn met het EVRM-recht de wetgever aan zet is. Het Hof laat de belastingaanslagen en daarmee de box 3-heffing in stand en oordeelt niet dat financiële genoegdoening moet volgen voor de belastingplichtige. Het Hof stelt echter – ten overvloede – voor het jaar 2015 een gemiddeld rendement vast onder de 1,2% over de drie vermogenscategorieën tezamen.⁸ Zoals ik hiervoor heb uitgelegd is deze berekeningswijze naar mijn mening niet juist, omdat deze niet aansluit bij de uitgangspunten van de HR. Daarom is dit standpunt van het Hof in cassatie door mij bestreden. Op 11 september jl. heeft de HR arrest gewezen in deze zaak. Door het niet tijdig voldoen van het griffierecht door de belanghebbende is zijn cassatieberoepsschrift niet-ontvankelijk verklaard en heeft de HR de zaak niet inhoudelijk behandeld. De belastingaanslagen zijn in stand gebleven.

Mocht op basis van nieuwe jurisprudentie overigens toch blijken dat sprake is van een schending van het EVRM-recht op stelselniveau, dan betekent dit niet per definitie dat financiële compensatie moet volgen. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) kan aanpassing van de wetgeving voldoende herstel bieden in het geval van vaststelling van een schending, zonder dat daarnaast de belastingplichtigen zelf financiële compensatie moet worden geboden.⁹ Het box 3-stelsel is in 2015 bij vaststelling van het belastingplan 2016 per 1 januari 2017 gewijzigd. Met deze wijziging is het vaste forfaitaire rendementspercentage van 4% losgelaten en zijn daar twee forfaitaire rendementsklassen voor in de plaats gekomen (sparen en beleggen). Deze percentages worden jaarlijks geactualiseerd aan de hand van werkelijke marktrendementen. Daarnaast zijn drie vermogensschijven met ieder een eigen verdeling tussen sparen en beleggen (vermogensmix) vastgesteld op basis van aangiftegegevens. De combinatie van de vermogensmix en de twee forfaitaire rendementsklassen zorgt ervoor dat het stelsel vanaf 2017 beter aansluit bij het werkelijke behaalde rendement. Inmiddels hebben verschillende rechtbanken en gerechtshoven geoordeeld dat het huidige stelsel niet in strijd is met het EVRM-recht.¹⁰

Advies juridische deskundigen

De juridisch deskundigen zijn door het kabinet gevraagd te adviseren over (kort gezegd) de gevolgen van de arresten van 14 juni 2019 van de HR over de vermogensrendementsheffing voor de jaren 2013 tot en met 2016. De juridisch deskundigen hebben hun advies gebaseerd op de hypothese dat sprake is van een schending van het EVRM-recht op stelselniveau voor alle relevante jaren, doordat het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement in de periode 2013 tot en met 2016 lager is dan 1,2%. De deskundigen concluderen dat als dit het geval is, een loyale uitvoering van het EVRM alsook het Nederlandse recht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijkheidsnormen) zou vergen dat de Nederlandse Staat hier gevolgen aan verbindt. Zij adviseren in dat geval om belastingplichtigen waar nodig financieel te compenseren. Hun advies komt daarmee in grote lijnen overeen met het advies van de parlementaire advocaat.

⁸ Gerechtshof Den Haag 18 december 2019, nrs. 18/00587 en 18/00589, ECLI:N-L:GHDHA:2019:3425.

⁹ EHRM 29 januari 2002, nrs. 45600/99, (Auerbach t. Nederland)

¹⁰ Zie ter illustratie: Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 juli 2020, nrs. 19/00781 en 19/00782, ECLI:NL:GHSHE:2020:2000.

De juridische deskundigen geven in hun advies ook aan dat als een schending op stelselniveau wordt vastgesteld, dit niet per definitie betekent dat financiële compensatie moet volgen. Op welke wijze een schending moet worden hersteld is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij acht het EHRM relevant hoe lang de schending heeft geduurd, of sprake was van een marginale schending en wat de omstandigheden zijn van de individuele belastingbetaler. De deskundigen geven aan dat marginale verschillen tussen de belastingdruk in box 3 van 1,2% van het vermogen en het daadwerkelijke rendement waarschijnlijk te billijken zijn, zeker als het om een beperkte periode gaat.¹¹

Ik ben de deskundigen dankbaar voor het advies. In het advies is uitgegaan van de hypothetische situatie dat het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement in de periode 2013 tot en met 2016 lager was dan 1,2%. Dit is ook conform de onderzoeksopdracht, omdat parallel aan het CPB is gevraagd te onderzoeken wat het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement in deze jaren was. Zoals ik hierboven heb betoogd, kan op basis van de cijfers van het CPB worden geconcludeerd dat in alle relevante jaren een gemiddeld rendement van meer dan 1,2% haalbaar was en er derhalve geen sprake was van een schending van het EVRM-recht op stelselniveau. Het advies van de deskundigen is daarom niet van toepassing.

Toekomstperspectief box 3

Al geruime tijd leeft de wens om de vermogensrendementsheffing beter aan te laten sluiten bij het werkelijke rendement. Het kabinet streeft ernaar het forfaitaire stelsel in de toekomst los te laten en te heffen over het werkelijke rendement. Aangezien dit op korte termijn nog niet mogelijk is, zijn in de afgelopen jaren enkele stappen gezet om belastingplichtigen in box 3 tegemoet te komen. In aanvulling daarop komt dit kabinet belastingplichtigen in box 3 verder tegemoet en onderneemt het een aantal acties die perspectief bieden op verbeterde aansluiting bij het werkelijke rendement.

Met ingang van 1 januari 2016 is het heffingvrije vermogen verhoogd van € 21.330 naar € 24.437. Vervolgens is de vermogensrendementsheffing met ingang van 1 januari 2017 herzien zodat bij de bepaling van het forfaitaire rendement beter rekening wordt gehouden met uiteenlopende rendementen voor spaargeld en overige bezittingen en verschil in verdeling van het vermogen over spaargeld en overige bezittingen. Het forfaitaire rendement wordt daarmee vanaf 2017 gebaseerd op indicatoren van in de markt gerealiseerde rendementen op spaargeld en beleggingen. Het heffingvrije vermogen is in 2018 verder opgehoogd naar € 30.000 en het dubbele voor partners. En daarnaast wordt voor het spaarrendement een meer actueel rendement in aanmerking genomen.

Met het wetsvoorstel Wet aanpassing box 3 stelt het kabinet voor om het heffingvrije vermogen in box 3 per 2021 nog verder te verhogen, naar € 50.000 (€ 100.000 voor partners). Zo wordt tegemoetgekomen aan belastingplichtigen met kleinere vermogens. Deze voorgestelde wijzigingen leiden tot een lastenverlichting voor het grootste deel van de huidige groep belastingplichtigen in box 3 (circa 2.900.000). Van de huidige belastingplichtigen in box 3 betalen vanaf 2021 circa 900.000 mensen geen belasting meer in box 3. Belastingplichtigen met een vermogen tussen de € 50.000 en circa € 220.000 (€ 440.000 voor partners) gaan minder belasting betalen. Dit zijn circa 1.700.000 belastingplichtigen. Om in de toekomst het forfaitaire stelsel los te kunnen laten en te heffen over het werkelijke rendement wordt een extern onderzoek uitgevoerd

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 32 140, nr. 69 (voetnoot 3 p.3 en punt 23 p.9).

naar de praktische mogelijkheden voor een dergelijke heffing. De resultaten van het onderzoek zullen in het voorjaar van 2021 aan uw Kamer worden gezonden, zodat deze gebruikt kunnen worden tijdens de formatie.

Naast het onderzoek naar de praktische mogelijkheden voor een heffing naar werkelijk rendement zal ik naar aanleiding van onder andere vragen van het lid Lodders¹² op een zo kort mogelijke termijn juridisch advies inwinnen bij deskundigen voor een mogelijke tegenbewijsregeling in box 3.

Het gaat hierbij om de nog altijd onverminderd levende wens om belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld in box 3 tegemoet te komen. Belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld ervaren de huidige heffing nog altijd als te hoog. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om oudere belastingplichtigen die hun spaargeld aanwenden als (aanvullend) pensioen.

Als uit dit advies blijkt dat het juridisch mogelijk is om een tegenbewijsregeling in te voeren voor een specifieke groep belastingplichtigen, dan kan in het kader van de formatie worden gezien op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven. Het is mijn ambitie begin 2021 op basis van dit advies een beeld te hebben van de mogelijkheden met betrekking tot een tegenbewijsregeling.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

¹² Kamerstuk 35 302, nr. 17