Doc. nr.	Datum	Naam document
1	9-1-2023	Nota - StasFB - Beantwoording schriftelijk overleg septemberbrief en verfijning overbruggingswetgeving
2	6-2-2023	Bijlage - Advies landsadvocaat

Ministerie van Financiën

ma 16/1 17.15 - 17.45

TER BESLISSING EN INFORMATIE
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

TER INFORMATIE
Aan
de minister van Financiën

Directie Directe Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Beantwoording schriftelijk overleg septemberbrief en verfijning overbruggingswetgeving

Datum
9 januari 2023

Notanummer
2022-0000330355

Bijlagen
1. Brief Tweede Kamer
2. Antwoorden SO
3. Advies landsadvocaat

Aanleiding

Op 18 november jl. heeft de Tweede Kamer inbreng voor een schriftelijk overleg uitgebracht over de brief over het toekomstig box 3-stelsel van 29 september jl (septemberbrief). Daarnaast heeft u bij de behandeling van het Belastingplan 2023 een aantal toezeggingen gedaan met betrekking tot de toekomst van box 3, onder andere om de planning en de te verwachten uitvoeringsaspecten nog eens op een rij te zetten. Ook heeft u toegezegd te kijken naar verfijningen van het forfaitaire stelsel als mogelijk alternatief voor als het stelsel op basis van werkelijk rendement onverhoopt niet lukt.

29.01.23

Wij wijzen u er op dat de doorloopsnelheid van de besluitvorming – van werkgroep naar stuurgroep, en vervolgens tot voorlegging aan u – hoog is. We werken ondertussen volop verder aan de conceptwetgeving voor de internetconsultatie. Graag bespreken we op korte termijn hoe we tot een zorgvuldig proces richting ministerraad en sondering precies kunnen komen.

Brief aanpassen in kantteling

De uitvoerbaarheid van alle keuzen met betrekking tot de vormgeving van een toekomstig stelsel voor box 3 wordt (nog) in kaart gebracht. Daarbij dient de uitvoerbaarheid en complexiteit van de onderdelen van de voorstellen zoveel mogelijk in integraliteit gewogen te worden. Om dit inzicht te verschaffen is o.a. een uitvoeringstoets vereist.

Beslispunten

1) Bent u akkoord met bijgevoegde beantwoording en de oplegbrief waarin de genoemde toezeggingen worden afgedaan.
   Indien u akkoord bent, vragen wij u om de (opleg)brief aan de Tweede Kamer te ondertekenen. Het geanonimiseerde advies van de Landsadvocaat over onroerende zaken wordt meegezonden.
2) Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Prima

P.S. Ook concept-antwoorden aanpassen

Toelichting

Beantwoording schriftelijk overleg

- Er zijn vragen gesteld door de VVD, D66, de SP, GroenLinks, de SGP en Groep Omtzigt.

Complimenten voor al het werk!!!

- Er zijn verschillende vragen gesteld over de voor- en nadelen van een vermogensaanwasbelasting ten opzichte van een vermogenswinstbelasting.
- Deze vragen zijn beantwoord in lijn met de septemberbrief. Op hoofdlijnen heeft de vermogensaanwasbelasting de voordelen dat (langdurig) belastinguitstel en 'lock-in'-effecten worden voorkomen. Ook is niet nodig dat historische aankoopprijzen worden bijgehouden.
- Als potentieel nadeel van de vermogensaanwasbelasting wordt aandacht gevraagd voor mogelijke betalingsproblemen. In de beantwoording wordt aangegeven dat het overgrote deel van de belastingplichtigen niet geconfronteerd zal worden met betalingsproblemen en in de gevallen waarbij zich wel betalingsproblemen voordoen, uitstel van betaling voldoet. De noodzaak van aanvullende maatregelen wordt onderzocht.
- Meerdere fracties vragen naar het tijdpad. Aangegeven wordt dat het streven is om in januari 2023 de conceptwetgeving zo veel als mogelijk gereed te hebben, en dat de uitvoeringstoets gepland is in het tweede kwartaal van 2023.
- Verschillende fracties vragen naar de voor- en nadelen van een verliesverrekening. Inherent aan een stelsel van een vermogensaanwasbelasting is het opnemen van een verliesverrekening, omdat daarmee wordt aangesloten bij het draagkrachtbeginsel en grote schommelingen in het box 3-inkomen worden gemitigeerd. De termijnen voor verliesverrekening worden nog in het midden gelaten.
- Ten slotte wordt gevraagd of het kabinet bij de heffing rekening wil houden met inflatie. Onder verwijzing naar de genoemde nadelen van inflatiecorrectie in de septemberbrief wordt aangegeven dat het de voorkeur heeft van het kabinet om in box 3 het nominale rendement te belasten.

Brief over de planning, verfijning van het forfaitair stelsel en andere toezeggingen

- De structuur van de brief is als volgt:
  1. Planning (internetconsultatie gewijzigd van januari naar februari)
  2. Een verkenning van verfijningen van het forfaitaire stelsel voor als een stelsel op basis van werkelijk rendement niet lukt.
     - Toelichting waarom kabinet een stelsel obv werkelijk rendement wil: rechtvaardigheid.
     - Een verfijnd forfaitair stelsel
       - Onderzochte verfijningen
       - Een concrete variant van een verfijnd forfaitair stelsel
       - Uitvoeringsaspecten van een mogelijke variant
     - Vergelijking verfijnd forfaitair stelsel met stelsel op basis van werkelijk rendement.
  3. Uitvoeringsaspecten VAB.
  4. Enkele overige toezeggingen
  5. Afsluiting
- De brief maakt wederom heel duidelijk dat een stelsel op basis van werkelijk rendement ingewikkelder is voor een minderheid – wel een groot aantal – van de belastingplichtigen en voor de Belastingdienst. Dat is de prijs van een rechtvaardige belastingheffing.
- Een eventueel forfaitair alternatief op de leest van de overbruggingswet is aanzienlijk eenvoudiger. Het is wel ingewikkelder dan de overbruggingswet en ook niet eerder dan 2026 in te voeren, het tijdpad zal bij alternatieven opnieuw moeten worden gemaakt. Bovendien wordt dan de politieke en maatschappelijke wens van de afgelopen (tien) jaar

om belasting te heffen op basis van werkelijk rendement losgelaten. Dat is een grote stap.

- Het juridische risico van een eventueel forfaitair alternatief (en het bijbehorende budgettaire risico) krijgt in de brief niet te veel aandacht. Door de grote spreiding in het werkelijk rendement leidt een forfaitair stelsel tot veel ongelijkheid in de belastingheffing. Hoewel we de overbruggingswet juridisch houdbaar achten, is onzeker hoe de rechters over een forfaitair stelsel (als eindbeeld) zullen oordelen.
- De uitruil tussen aansluiten bij werkelijk rendement en eenvoud wordt ook opgenomen in de brief.

Communicatie
Deze brief is in samenspraak met de directie Communicatie opgesteld.

Politiek-bestuurlijke context
In deze nota en de brief wordt op de volgende toezeggingen ingegaan:

- Schriftelijk overleg n.a.v. de septemberbrief van 29 september jl;
- Toezeggingen gedaan tijdens de behandeling van het Belastingplan 2023 omtrent de toekomst van box 3, het schetsen van de tijdslijn voor de invoering van een vermogensaanwasbelasting en over hoe een verfijning van het forfaitaire stelsel er mogelijk uit zou kunnen zien.
- Onderzoek massaalbezwaarprocedures n.a.v. de motie Grinwis (Kamerstukken II, 2021/22, 32140 nr.114)

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

29/01/23

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

graag afzonderlijk bespreken.

Mu

Advies

voor	Ministerie van Financiën
van	Persoonsgegevens (kantoor landsadvocaat)
datum	15 november 2022
inzake	Advies vermogensaanwasheffing
zaaknr	11019031

1 Inleiding

1.1 U hebt ons op 29 september jl. verzocht om te adviseren over de juridische risico's en houdbaarheid – in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 14 EVRM – van drie opties voor een vermogensaanwasheffing over het indirecte rendement op onroerende zaken. Met deze heffing wordt beoogd de waardeontwikkeling van onroerende zaken te belasten.

1.2 Onze bevindingen zijn in dit advies neergelegd. Omwille van de leesbaarheid, beginnen wij met een puntsgewijze weergave van onze belangrijkste conclusies.

2 Samenvatting van ons advies

- Voor alle opties geldt dat een vermogensaanwasheffing vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM bezwaarlijk kan zijn wanneer een belastingplichtige tegen liquiditeitsproblemen aanloopt. Het is dan denkbaar dat een belastingplichtige, al is dat afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval, wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last. Het risico op een schending van artikel 1 EP EVRM kan ons inziens worden voorkomen door in die gevallen maatwerk te leveren. De huidige faciliteiten die hiervoor zijn opgenomen in de Invorderingswet 1990 achten wij in dat verband toereikend.

- Bij het forfaitaire heffingsstelsel van optie 1 zien wij – vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM – *op stelselniveau* de uitdaging dat met de vormgeving hiervan zal moeten worden getracht de werkelijkheid te benaderen. Het met deze uitdaging gepaard gaande risico hoeft, mits

(voldoende) ondervangen in de vaststelling van (gedifferentieerde) (kosten)forfaits, niet in de weg te staan aan de houdbaarheid van een forfaitair heffingsstelsel.

- Voor het heffingsstelsel van optie 2 voorzien wij – vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM – *op stelselniveau* niet op voorhand juridische risico's. Wel is denkbaar dat de belastingheffing op het niveau van de belastingplichtige tot een individuele en buitensporige last leidt, bijvoorbeeld wanneer zijn recht op toeslagen in het geding komt als gevolg van de vormgeving van dit heffingsstelsel. Hiervoor kan maatwerk een uitkomst bieden. Ook merken wij op dat optie 2 zou leiden tot een voor de belastingplichtige moeilijk(er) te doorgronden heffingsstelsel. Dat is vanuit het perspectief van de belastingplichtige minder gelukkig en leidt ook tot grotere uitvoeringslasten aan de zijde van de Belastingdienst. Optie 3 kent die bezwaren niet.

- Voor het heffingsstelsel van optie 3 voorzien wij – vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM – *op stelselniveau* evenmin juridische risico's. Met dit stelsel wordt, al dan niet met enige vertraging, aangesloten bij de werkelijke vermogensaanwas en de aan- en verkoopwaarden van onroerende zaken. Daarnaast sluit optie 3 aan bij de (voorgestelde) heffingsstelsels voor de andere vermogensbestanddelen in box 3.

- Bij optie 3 is de kostenaftrek wel een punt van aandacht. De werkelijke verbeterings- en onderhoudskosten kunnen, voor zover deze verband houden met de waardeontwikkeling van de onroerende zaak, worden afgetrokken in het belastingjaar waarin deze zijn gemaakt. De vermogensaanwas die verband houdt met deze gemaakte kosten wordt echter pas in een later belastingjaar belast. Wij zien hierin echter niet direct risico's in het licht van artikel 1 EP EVRM, mits aan belastingplichtigen de mogelijkheid wordt geboden om verliezen (die het gevolg zijn van een kostenaftrek die het inkomen in een belastingjaar overstijgt) in latere belastingjaren te verrekenen. Wel kan de mogelijkheid om de werkelijk gemaakte kosten af te trekken ongelijkheid doen ontstaan tussen vermogende belastingplichtigen, die over de financiële middelen beschikken om de vermogensaanwasheffing met de kostenaftrek structureel te drukken, en minder vermogende belastingplichtigen die niet over deze middelen beschikken. Deze ongelijkheid kan worden gemitigeerd door de kostenaftrek slechts toe te staan voor zover deze kosten door de betreffende belastingplichtige in redelijkheid zijn gemaakt.

3 Drie varianten van een vermogensaanwasbelasting

3.1 Inleiding

3.1.1 Voordat wij de drie aan ons voorgelegde opties bespreken, is van belang op te merken dat voor de heffing van een vermogensaanwasbelasting – anders dan voor een vermogenswinstbelasting[1] – essentieel is dat onroerende zaken tussentijds (dat wil zeggen tussen het moment van aan- en verkoop) kunnen worden gewaardeerd. De waardering van onroerende zaken op basis van de voorgestelde opties zal op dezelfde wijze plaatsvinden als in het huidige box 3-stelsel.

3.1.2 Onroerende zaken worden in het huidige box 3-stelsel met inachtneming van de artikelen 5.19 en 5.20 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) gewaardeerd. Uitgangspunt is dat de waardering van *woningen* geschiedt op basis van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ)-waarde. Wij veronderstellen, hoewel dit niet met zoveel woorden in de adviesaanvraag is aangegeven, dat woningen in het buitenland overeenkomstig artikel 5.20 Wet IB 2001 en de artikelen 16-18 en 20 lid 2 wet WOZ worden gewaardeerd. Voor *niet-woningen* wordt aansluiting gezocht bij de WEV (Waarde in het Economisch Verkeer). Van deze waarderingsmethoden kan onder bijzondere omstandigheden worden afgeweken. Gedacht kan worden aan sfeerovergangen tussen boxen, situaties van erven of schenken, dan wel aan- en verkoop.

3.1.3 Uit de Kamerbrief van Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst blijkt verder dat wordt nagedacht over de vormgeving van het box 3-stelsel, waaronder de heffingvrije voet (in de vorm van heffingvrij inkomen) en de mogelijkheden voor verliesverrekening. Tevens hebben wij van u begrepen dat wordt nagedacht over een verliesverrekeningsdrempel.[2]

3.1.4 Tegen deze achtergrond bespreken we de drie opties die ter advisering aan ons zijn voorgelegd.

3.2 Optie 1: heffing over forfaitair vastgestelde vermogensaanwas

3.2.1 De eerste mogelijkheid betreft een vermogensaanwasheffing over de belastbare forfaitaire vermogensaanwas van onroerende zaken. De belastbare forfaitaire vermogensaanwas van een onroerende zaak wordt op basis van een forfait vastgesteld. Het forfait vertegenwoordigt de gemiddelde waardeontwikkeling van een onroerende zaak in het betreffende belastingjaar. Naar wij begrijpen zou dit forfait jaarlijks op basis van CBS-cijfers over dat belastingjaar worden vastgesteld. Bij deze optie is in de adviesaanvraag vermeld dat bij de vaststelling van het forfait een

---

1 Toegelicht in de brief van Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst van Financiën van 29 september 2022, 2022-0000206548, p. 3.

2 De verliesverrekeningsdrempel wordt ook genoemd in de brief van Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst van Financiën van 29 september 2022, 2022-0000206548, p. 3 en 7.

onderscheid zal worden gemaakt tussen woningen en niet-woningen. Daarnaast is een mogelijkheid om te differentiëren naar regio. Van het forfait maakt ook een kostenforfait voor onderhoud en verbetering van onroerende zaken deel uit.

3.2.2 Voor het vaststellen van de belastbare forfaitaire vermogensaanwas hoeft alleen de 'beginwaarde' van een onroerende zaak bekend te zijn.

3.2.3 Op dit moment wordt voor *woningen* in het huidige box 3-stelsel een afwijkende waardepeildatum gehanteerd op grond van artikel 5.20, lid 1, van de Wet IB 2001 juncto artikel 18, lid 2, Wet WOZ. Op basis van de Wet WOZ ligt de waardepeildatum voor woningen op 1 januari van het kalenderjaar *voorafgaand* aan het kalenderjaar waarover belastingaangifte wordt gedaan (dus: het jaar (t-1)).

3.2.4 Omdat voor de waardering van woningen gewacht moet worden op de WOZ-beschikking, is het pas vlak voor de aangifteperiode van het belastingjaar (t) mogelijk om op basis van de WOZ-beschikking voor het betreffende kalenderjaar de forfaitaire vermogensaanwas vast te stellen. De forfaitaire vermogensaanwas kan daarom in beginsel wel worden meegenomen in de belastingaangifte over belastingjaar (t), maar het is dan niet mogelijk om de WOZ-waarde voor belastingplichtigen vooringevuld op de belastingaangifte te vermelden. In het huidige box 3-stelsel is ervoor gekozen de WOZ-waarde wel vooringevuld in de aangifte mee te nemen. Wordt bij deze huidige praktijk aangesloten, dan wordt – zo begrijpen wij – het forfait dat representatief is voor de vermogensaanwas over jaar (t) berekend over de WOZ-waarde uit het jaar (t-1).

> Het voorinvullen van gegevens in de belastingaangifte is van belang om het doen van belastingaangifte voor belastingplichtigen overzichtelijk en, voor zover mogelijk, eenvoudig te houden.[3] Zijn gegevens niet vooringevuld op de belastingaangifte, dan wordt een beroep gedaan op het doenvermogen van belastingplichtigen omdat zij die waarde dan zelf moeten achterhalen en invullen.

3.2.5 Voor *niet-woningen* wordt geen afwijkende waardepeildatum gehanteerd, omdat deze onroerende zaken worden gewaardeerd op basis van de WEV. De waardering wordt door belastingplichtigen zelf ingevuld op de belastingaangifte over belastingjaar (t). De forfaitaire vermogensaanwas van niet-woningen die wordt belast in belastingjaar (t) kan daarom worden berekend aan de hand van een waardepeildatum die is gelegen in jaar (t).

3.2.6 Bij optie 1 wordt in beginsel geen rekening gehouden met de aan- en verkoopwaarde van de onroerende zaak en eventuele sfeerovergangen van en naar box 3. Daarom worden eventuele verschillen tussen de forfaitaire aanwas en de daadwerkelijke vermogensaanwas ook bij verkoop niet (deels) gecorrigeerd.

---

[3] Brief van Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst van 29 september 2022, 2022-0000206548, p. 12.

3.3 *Optie 2: heffing over forfaitair vastgestelde én werkelijke vermogensaanwas*

3.3.1 De tweede optie maakt een onderscheid naar de heffing over vermogensaanwas van woningen en niet-woningen.

3.3.2 Voor *woningen* ziet optie 2 er als volgt uit. Woningen worden in eerste instantie belast over de belastbare forfaitaire vermogensaanwas die – net zoals bij optie 1 – aan de hand van een 'beginwaarde' (WOZ-waarde van de woning in jaar t-1)) wordt vastgesteld. In het hierop volgende belastingjaar (t+1) wordt de 'eindwaarde' (WOZ-beschikking van de woning voor het volgende kalenderjaar) vastgesteld. Als deze eindwaarde eenmaal bekend is bij de Belastingdienst en de belastingplichtige, kan op basis van een vergelijking van de begin- en eindwaarde van de woning de belastbare werkelijke vermogensaanwas worden vastgesteld. De belastbare werkelijke vermogensaanwas wordt berekend door het verschil in de eind- en beginwaarde (van de woning) in een kalenderjaar, te verminderen met de werkelijke kosten die met de vermogensaanwas verband houden. De werkelijke kosten betreffen, op basis van het voorstel, verbeteringskosten en onderhoudskosten die verband houden met de waardeontwikkeling van de onroerende zaak.

3.3.3 In optie 2 wordt voor de vermogensaanwasheffing over woningen voorgesteld de belastingheffing op basis van het forfait in belastingjaar (t) naderhand te corrigeren op basis van de belastbare werkelijke vermogensaanwas van een woning. Deze optie voorziet daarmee in een correctie van de belastinggrondslag die plaatsvindt ná belastingheffing in belastingjaar (t). Het kan gaan om een neerwaartse correctie, wanneer de forfaitaire vermogensaanwas de werkelijke vermogensaanwas overstijgt, of om een opwaartse correctie, wanneer de forfaitaire vermogensaanwas lager is dan de werkelijke vermogensaanwas. Deze correctie kan op basis van het voorstel langs drie wegen plaatsvinden:

a) de teveel/te weinig in aanmerking genomen waardeontwikkeling wordt verrekend met het verzamelinkomen waarover wordt geheven in belastingjaar (t+1).
b) de teveel/te weinig in aanmerking genomen waardeontwikkeling wordt bij beschikking als verrekenbaar vastgesteld en kan worden verrekend met de te betalen box-3 belasting in belastingjaar (t+1);
c) de teveel/te weinig in aanmerking genomen waardeontwikkeling wordt door middel van een aanpassing van de (oorspronkelijke) definitieve aanslag gecorrigeerd.

3.3.4 Voor *niet-woningen* geldt bij optie 2 een eigen heffingssysteem. Voor niet-woningen worden de begin- en eindwaarden op basis van de WEV door belastingplichtigen zelf vastgesteld voor belastingheffing in belastingjaar (t), als gevolg waarvan direct (in

datzelfde belastingjaar) over de belastbare werkelijke vermogensaanwas van niet-woningen kan worden geheven.

3.4 Optie 3: heffing over werkelijke vermogensaanwas

3.4.1 De derde optie betreft een vermogensaanwasheffing over de werkelijke vermogensaanwas van onroerende zaken.

3.4.2 De belastbare werkelijke vermogensaanwas wordt op dezelfde wijze als in optie 2 berekend. Op dit moment wordt (zoals reeds toegelicht in par. 3.2.3) voor *woningen* in het huidige box 3-stelsel een afwijkende waardepeildatum gehanteerd. De begin- en eindwaarde van een woning zijn om die reden pas (op zijn vroegst) begin belastingjaar (t+1) beschikbaar; de werkelijke vermogensaanwas van woningen kan pas in dat belastingjaar kan worden belast. Wordt de belastbare werkelijke vermogensaanwas van een woning in belastingjaar (t+1) belast, dan kan alleen de beginwaarde (WOZ-waarde) op de belastingaangifte worden ingevuld. De 'eindwaarde' is hiervoor niet op tijd beschikbaar. Deze moet de belastingplichtige zelf invullen. Is het wenselijk dat beide WOZ-waarden vooringevuld op de belastingaangifte staan, dan kan over de belastbare vermogensaanwas van een woning pas in belastingjaar (t+2) worden geheven.

3.4.3 Voor niet-woningen kan belastingheffing in belastingjaar (t) plaatsvinden, omdat belastingplichtigen de begin- en eindwaarden (WEV) zelf kunnen invullen op de belastingaangifte. Hierdoor kan direct (in datzelfde belastingjaar) over de belastbare werkelijke vermogensaanwas van niet-woningen kan worden geheven.

3.4.4 Bij optie 3 wordt rekening gehouden met de aan- en verkoopwaarde van een onroerende zaak. Een *woning* wordt pas - met de aankoopwaarde als beginwaarde - in de heffing betrokken wanneer deze op 1 januari van het kalenderjaar waarover wordt geheven in het bezit is van belastingplichtige. Een *niet-woning* wordt in het belastingjaar waarin deze is aangekocht in de heffing betrokken, waarbij eveneens de aankoopwaarde als beginwaarde wordt aangemerkt. Bij verkoop van zowel een woning als niet-woning wordt afgerekend over de verkoopwaarde als eindwaarde in het belastingjaar waarin deze wordt verkocht. Na verkoop van de onroerende zaak verdwijnt dit vermogensbestanddeel uit de box 3-heffing van de belastingplichtige.

3.4.5 Bij optie 3 wordt voorts rekening gehouden met mogelijke sfeerovergangen van onroerende zaken van en naar box 3. Bij een sfeerovergang van een *woning* naar box 3 wordt voor het eerst vermogensaanwasheffing geheven vanaf het moment dat de woning op 1 januari van het kalenderjaar in box 3 belastbaar is. In plaats van de aankoopwaarde wordt bij een sfeerovergang de WEV – waarover is afgerekend in box 1 – gehanteerd. Vindt een sfeerovergang vanuit box 3 plaats, dan wordt in dat betreffende belastingjaar afgerekend over de WEV waarmee de woning in box 1 wordt ingebracht. Bij een sfeerovergang van en naar box 3 van een *niet-woning* wordt

belasting geheven in het belastingjaar waarin de sfeerovergang plaatsvindt; ook dan wordt aangesloten bij de WEV.

3.4.6 Wij schetsen hierna het relevante juridisch kader ten aanzien van artikel 1 EP bij het EVRM en artikel 14 EVRM.

4 Artikel 1 EP bij het EVRM en artikel 14 EVRM

4.1.1 Belastingheffing is te beschouwen als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM. Belastingheffing is toegestaan als die inmenging in het ongestoorde genot van eigendom *lawful* is, een *legitimate aim* dient en een *fair balance* tussen de belangen van de betrokken individu en het algemene belang respecteren. Artikel 1 EP EVRM brengt mee dat een inbreuk op het recht op ongestoord genot van eigendom slechts is toegestaan als er een redelijke mate van evenredigheid bestaat tussen de gebruikte middelen en het doel dat ermee wordt nagestreefd. Dit vereist het bestaan van een redelijke, proportionele verhouding *fair balance* tussen voormeld algemeen belang en de bescherming van individuele rechten. Zowel met betrekking tot die middelen als met betrekking tot hun geschiktheid om dat doel te bereiken heeft de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid.

4.1.2 Bij de proportionaliteitstoets van artikel 1 EP EVRM komt ook het in artikel 14 EVRM neergelegde discriminatieverbod in beeld. Artikel 14 EVRM heeft een accessoir karakter, wat betekent dat de bepaling alleen kan worden ingeroepen wanneer een ongelijke behandeling betrekking heeft op een expliciet door het EVRM beschermd recht. Van een belastingstelsel dat onverenigbaar is met het in artikel 14 EVRM opgenomen discriminatieverbod kan niet worden gezegd dat het de op grond van artikel 1 EP EVRM vereiste *fair balance* respecteert. De Hoge Raad heeft beslist dat ook in het kader van artikel 14 EVRM aan de wetgever een zekere beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen voor de toepassing van deze bepalingen als gelijke gevallen moeten worden beschouwd en of, in het bevestigende geval, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen.

4.1.3 Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat de *fair balance* van een eigendomsinbreuk op twee niveaus aan artikel 1 EP (en artikel 14 EVRM) wordt getoetst: op het individuele niveau van de betrokken belastingplichtige en op stelselniveau (ook wel: regelgevingsniveau).

4.1.4 De toets op stelselniveau ziet op de vraag of het belastingstelsel als zodanig niet in een *fair balance* is en in de uitvoering leidt tot onevenredige gevolgen. Bij de beoordeling of de heffing van box 3 op stelselniveau de *fair balance* van artikel 1 EP respecteert, gaat het erom of sprake is van een redelijke, proportionele verhouding tussen de gehanteerde middelen en het met de heffing beoogde doel. Uit

jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat een forfaitaire belastingregeling – op stelselniveau – niet per definitie in strijd is met artikel 1 EP EVRM jo. artikel 14 EVRM:

> *"Van de wetgever mag worden verlangd dat een forfaitair stelsel, waaraan een zekere ruwheid inherent is, zodanig wordt vormgegeven dat daarmee wordt beoogd de werkelijkheid te benaderen (vgl. HR 12 mei 1999, nr. 33320, ECLI:NL:HR:AA2756, BNB 1999/271). Bij de vaststelling van het forfaitaire rendementspercentage op vier percent heeft de wetgever dan ook terecht aansluiting gezocht "bij de rendementen die belastingplichtigen in de praktijk, indien dit over een langere periode wordt bezien, gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daar (veel) risico voor hoeven te nemen."*

4.1.5 In het 'kerstarrest' is aan de orde gesteld of met het huidige forfaitair box 3-stelsel – dat aansluit bij de gemiddelde verdeling van het box 3-vermogen over spaargeld en beleggingen (ook wel: 'de vermogensmix') en de rendementen die door belastingplichtige in de voorgaande jaren gemiddeld genomen zijn behaald op die vermogensonderdelen – werd beoogd de werkelijkheid te benaderen.

4.1.6 De Hoge Raad besliste dat het huidige box 3-stelsel (anders dan bij het voordien geldende forfaitaire box 3-stelsel) te ver af was komen te staan van een heffing over inkomen waarvan kan worden aangenomen dat een individuele belastingplichtige het daadwerkelijk heeft genoten. Het box 3-stelsel kon daarmee de artikel 1 EP en artikel 14 EVRM toets niet (langer) doorstaan.

> *"Met het sinds 2017 geldende forfaitaire stelsel beoogt de wetgever aan te sluiten bij de rendementen die door belastingbetalers in de voorafgaande jaren gemiddeld zijn behaald. Daarmee is verlaten het voordien geldende uitgangspunt dat het forfait is afgestemd op het rendement dat alle belastingplichtigen in de praktijk gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daarvoor (veel) risico hoeven te nemen. Door deze verandering is het forfaitair stelsel verder af komen te staan van een heffing over inkomen waarvan kan worden aangenomen dat een individuele belastingplichtige het daadwerkelijk heeft genoten. Het nieuwe stelsel perkt de door artikel 1 EP gegarandeerde vrije beschikkingsmacht in doordat het een verhoudingsgewijs zware financiële last verbindt aan de keuze om niet over te gaan tot het risicovol beleggen van vermogen. Verder brengt het middel, onder verwijzing naar de conclusie van Advocaat-Generaal Wattel van 25 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:293, terecht onder de aandacht dat het stelsel degenen benadeelt die wel overgaan tot het risicovol beleggen van hun vermogen, maar die – door gebrek aan inzicht of fortuin – hun keuze moeten bekopen met een laag rendement of met vermogensverlies. Zoals Advocaat-Generaal Wattel laat zien, is eigen aan het begrip 'risico' dat een individuele belegger geen garantie heeft dat hij het gemiddelde rendement zal behalen. Door niettemin de heffing van inkomstenbelasting mede te baseren 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."*

[onderstreping: landsadvocaat]

4.1.7 Uit de box 3-gerelateerde jurisprudentie van de Hoge Raad leiden wij af dat voor de uitkomst van een artikel 1 EP-toets op stelselniveau van belang is of met een forfaitair box 3-stelsel wordt getracht de werkelijkheid te benaderen. Wordt die werkelijkheid met een forfaitair stelsel onvoldoende benaderd, dan kan dit, ondanks de ruime beoordelingsvrijheid die aan de wetgever toekomt, in het licht van de proportionaliteitstoets niet opwegen tegen de met de invoering van het stelsel gediende belangen die (onder meer) verband houden met de uitvoerbaarheid van het belastingstelsel en budgettaire overwegingen.

4.1.8 Is een belastingstelsel op stelselniveau niet in strijd met artikel 1 EP en artikel 14 EVRM, dan is toch niet uitgesloten dat dit voor de individuele belastingplichtige onder omstandigheden kan resulteren in individuele en buitensporige last. Deze last hoeft er niet toe te leiden dat de gehele regeling onverbindend wordt verklaard, maar kan vaak met een vorm van maatwerk worden weggenomen. Dat laat onverlet dat een individuele en buitensporige last kan duiden op een dieperliggend probleem.

4.1.9 De toets op het individuele niveau van de betrokken belastingplichtige ziet op de beantwoording van de vraag of in dát voorliggende geval de eigendomsinbreuk zo onevenredig uitpakt dat sprake is van een individuele en buitensporige last (*individual and excessive burden*). Bij de beoordeling van de vraag of een zodanige individuele en buitensporige last zich voordoet, dienen de gevolgen van de heffing van box 3 in samenhang met de *gehele* financiële situatie van de betrokkene te worden bezien. Daarbij is ook het inkomen uit werk en woning en uit aanmerkelijk belang een belangrijk aanknopingspunt.[4]

5 Algemene opmerkingen

5.1 Inleiding

5.1.1 U heeft ons, naar hiervoor is besproken, drie verschillende opties voorgelegd. Ieder van deze opties kent zijn eigen voor- en nadelen, en eigen afwegingen in het licht van de artikelen 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM. Die bespreken wij in hoofdstuk 5. Daarnaast zien wij een aantal algemene punten die voor alle drie de opties relevant zijn. Deze algemene punten bespreken wij eerst.

5.2 Verliesverrekening

5.2.1 Voor de heffing van een vermogensaanwasbelasting achten wij het in het licht van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM van belang dat álle waardeontwikkelingen, niet alleen de vermogensaanwas, maar ook waardedalingen – en de als gevolg hiervan

[4] Vgl. HR 6 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:511.

ontstane verliezen – in de belastingheffing worden meegenomen. Daarnaast is van belang dat kosten die verband houden met de ontwikkeling van een onroerende zaak in aftrek kunnen worden gebracht en in de heffing kunnen worden meegenomen (hierover meer in par. 5.6).

5.2.2 De verrekening van verliezen in een belastingjaar gaat in beginsel niet verder dan de hoogte van het positieve inkomen in dat belastingjaar; een bedrag dat onder nihil uitkomt zal (zonder een hiertoe strekkende regeling) niet leiden tot een teruggaaf van belasting aan de belastingplichtige. Daarom valt aan te bevelen dat wordt voorzien in een mechanisme om 'verliesverdamping' te beperken. Anders kan de situatie ontstaan dat in één jaar gemaakte (substantiële) kosten die resulteren in een vermogensaanwas over meerdere jaren niet op een adequate manier in de heffing worden verdisconteerd. De te belasten vermogensaanwas zou worden overschat als de op de vermogensaanwas betrekking hebbende redelijke kosten niet volledig hiervan in aftrek kunnen worden gebracht. Een vergelijkbaar risico op verliesverdamping doet zich voor als de *negatieve* vermogensaanwas (dus: waardedaling) niet (volledig) kan worden verrekend.

5.2.3 Om verliesverdamping in de vermogensaanwasheffing te voorkomen of te beperken, kan worden aangesloten bij het systeem voor verliesverrekening zoals dat thans (onder meer) in box 2 is vormgegeven. Op grond van artikel 4.49 Wet IB 2001 is het mogelijk om verliezen uit aanmerkelijk belang in het voorafgaande kalenderjaar (achterwaartse verliesverrekening, ook wel: *'carry back'*) en de zes volgende kalenderjaren (voorwaartse verliesverrekening, ook wel: *'carry forward'*) te verrekenen met in die jaren opgekomen inkomsten uit aanmerkelijk belang. Daarbij zou de (totale) verliesverrekeningstermijn kunnen worden afgestemd op de (gemiddelde) economische cyclus van de onroerendgoedmarkt om te waarborgen dat belastingplichtigen daadwerkelijk de gelegenheid krijgen om hun box 3-verliezen als gevolg van een dalende onroerendgoedmarkt uiteindelijk te verrekenen met de inkomsten in box 3, die het resultaat zijn van een opgaande onroerendgoedmarkt.

5.3 Liquiditeit en maatwerk

5.3.1 Wij constateren dat vermogensaanwas – voor het doel van de heffing in box 3 – als *inkomen* wordt beschouwd. In de regel is het voor een belastingplichtige eenvoudig om over genoten inkomen belasting te betalen omdat die inkomsten in de meeste gevallen liquide zijn of eenvoudig liquide zijn te maken. De noodzakelijke liquiditeit is voor een inkomstenbelastingheffing over het algemeen dus geen probleem.

5.3.2 Het is denkbaar dat dit bij de vermogensaanwasheffing over onroerende zaken, onder omstandigheden, anders uitpakt. In ieder geval een deel van de belastingplichtigen zal geen inkomen (zoals huur) genieten uit zijn onroerende zaak in box 3 of deze onroerende zaak niet aanhouden met het oog op rendement. Te denken valt aan een belastingplichtige die – voor eigen gebruik, zonder voornemen tot verkoop met winst –

een recreatiewoning aanhoudt. Deze belastingplichtige zal van de vermogensaanwas weinig merken, terwijl hier wel inkomstenbelasting over moet worden betaald. Dat hoeft er echter niet toe te leiden dat de vermogensaanwasheffing jegens deze belastingplichtige in strijd komt met artikel 1 EP EVRM. De vermogensaanwas is er immers feitelijk wel en het is inherent aan een vermogensaanwasbelastingstelsel, dat deze tussentijds, en niet pas op het moment van verkoop, wordt belast. Het is vervolgens de persoonlijke keuze van de belastingplichtige om zijn vermogen niet te gelde te maken door deze woning te verhuren als hij er zelf niet verblijft, te verkopen of te bezwaren. Op *stelselniveau* zien wij in het voorgaande dus niet direct een probleem.

Een bezwaar tegen vermogensaanwasheffing kan overigens wel zijn dat wordt geheven over 'papieren winsten' die het resultaat zijn van (aanhoudende) inflatie. In het licht van artikel 1 EP EVRM achten wij het raadzaam dat wordt nagedacht over de mogelijkheid van een jaarlijkse inflatiecorrectie in de vermogensaanwasheffing. Op dit moment regelt artikel 10.1 Wet inkomstenbelasting 2001 de jaarlijkse indexering van bedragen in de inkomstenbelasting als gevolg van inflatie. Artikel 10.1 leent zich ook voor een jaarlijkse indexeringsverplichting van bedragen die relevant zijn binnen de vermogensaanwasheffing. Gedacht kan worden aan indexering van het heffingvrije inkomen, dan wel de verliesverrekeningsdrempel (als die zou worden gehanteerd). Overigens vloeit uit artikel 1 EP EVRM geen verplichting voort om in een vermogensaanwasheffing voor *iedere* inflatie (ook een beperkte inflatie) te corrigeren. Daarom kan ook de optie worden onderzocht om alleen te corrigeren voor inflatie die boven een bepaald niveau komt.

interessante optie !!!

5.3.3 In uitzonderlijke gevallen is echter denkbaar dat een belastingplichtige op *individueel niveau* wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last. Gedacht kan worden aan de belastingplichtige die een zeer beperkt inkomen heeft en waarvan zijn vermogen primair bestaat uit een recreatiewoning die hij al decennia heeft. Hij komt net rond, en kan het zich precies veroorloven om één of twee keer per jaar een tijdje in deze recreatiewoning vakantie te vieren en deze te onderhouden. Als zijn vermogensaanwas vervolgens zodanig wordt belast dat hij zijn belastingschuld alleen kan voldoen door de recreatiewoning te verkopen, te verhuren of te belasten, ontstaan mogelijk problemen vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM. Het is denkbaar dat op de belastingplichtige in dat geval een individuele en buitensporige last komt te rusten, als hij genoodzaakt is om zijn eigendom te liquideren of anderszins te bezwaren om de belasting over de waardestijging van *datzelfde* eigendom te voldoen.

5.3.4 Vanuit het doel van de vermogensaanwasheffing (namelijk: het inkomen uit vermogen belasten) bezien, valt dat niet goed te rechtvaardigen. De vermogensaanwasheffing heeft immers *niet* tot doel om erop toe te zien dat alleen belastingplichtigen met voldoende inkomen of (ander) vermogen in staat zijn om een recreatiewoning aan te

houden.[5] Wij benadrukken in dit verband dat dit aandachtspunt samenhangt met de uitwerking van de vermogensaanwasheffing op individueel niveau – het niveau van de individuele en buitensporige last.[6] Dat de vermogensaanwasheffing tot het hiervoor besproken gevolg kán leiden in een individueel geval, rechtvaardigt dus niet de conclusie dat de heffing op stelselniveau reeds in strijd is met artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM.

!!

Hetzelfde probleem kan ook optreden ten aanzien van de vermogende vastgoedbelegger die structureel al zijn vermogen direct in vastgoed (her)investeert. Ook hij kan dan, in theorie, in de situatie belanden waarin het voor hem niet mogelijk is om de belasting op zijn vermogensaanwas te betalen zonder onroerende zaken te verhuren, verkopen of te bezwaren. De liquiditeitsproblemen zullen in díe situatie minder snel tot een individuele en buitensporige last leiden: het gaat dan om de keuze van een vastgoedbelegger om (te) weinig voldoende liquide vermogen aan te houden dan wel inkomsten te genereren met de onroerende zaken.

wij spreken hier toch over beleggen ???

Ook zal minder snel sprake zijn van een buitensporige last als een vastgoedbelegger met meerdere panden één van die panden moet liquideren of bezwaren om zijn belastingschuld te voldoen. Bij vastgoedbeleggingen horen immers ook de *kosten* van vastgoedbeleggingen. Belastingheffing hoort, in essentie, bij het gebruikelijke ondernemersrisico. In zoverre verschilt de positie van de vastgoedbelegger – die bovendien juist vermogensaanwas nastreeft – dan ook van de hiervoor geschetste recreatiewoningeigenaar.

5.3.5 Gelet op het voorgaande, zou de juridische houdbaarheid van de regeling kunnen worden verbeterd als in dergelijke uitzonderlijke gevallen (waarin de betrokken onroerende zaak evident niet wordt aangehouden met het oog op rendement en belastingheffing ertoe leidt dat de onroerende zaak moet worden verkocht of verhuurd) de mogelijkheid van maatwerk open wordt gehouden. Wij verwachten dat met de inwerkingtreding van een vermogensaanwasheffing het aantal belastingplichtigen dat een beroep doet op het maatwerk van de fiscus enigszins zal toenemen. Dat geldt met name voor de jaren waarin sprake is van een hoge vermogensaanwas (al dan niet als gevolg van inflatie). Niettemin gaan wij vooralsnog ervan uit dat huidige betalingsregelingen toereikend zijn om aan belastingplichtigen met liquiditeitsproblemen maatwerk te kunnen bieden om het optreden van individuele en buitensporige lasten te voorkomen.

Hieraan wordt ook aandacht besteed in de Kamerbrief van 29 september 2022.[7] Wij wijzen er voorts op dat uit onderzoek van het Ministerie van Financiën is gebleken dat onder het box 3-stelsel zoals dat in 2017 en 2018 gold, het aantal box 3-belastingplichtigen met een betalingsregeling laag was (ca. 0,4%) en dat voor deze groep in 96% (2017) resp. 90% (2018) van de

[5] Vgl. ECieHR 14 december 1988, 13013/87 (*Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftelse en een groep van ca. 15.000 individuen t. Zweden*).
[6] Vgl. EHRM 7 september 2021, 50598/13 (*IOFIL AE t. Griekenland*), par. 34.
[7] *Kamerstukken II* 32 140, nr. 139, p. 11-12

gevallen een 'reguliere' betalingsregeling voldoende was om liquiditeitsproblemen te ondervangen. Dit sterkt ons in de gedachte dat een eventueel liquiditeitsprobleem ten gevolge van belastingheffing niet zozeer een 'stelselprobleem' is, als wel dat de gevolgen hiervan zich in bijzondere gevallen kunnen vertalen in een individuele en buitensporige last.

5.3.6 Op grond van het huidige artikel 25 Invorderingswet 1990 kunnen belastingplichtigen bij de Ontvanger om uitstel van betaling verzoeken. Door de Ontvanger wordt aan belastingschuldige (de particulier) onder voorwaarden voor een periode van ten hoogste twaalf maanden uitstel verleend. Enkel als de bijzondere omstandigheden waarin een belastingplichtige verkeert daartoe nopen, is een langer uitstel van betaling mogelijk. De regeling voor kwijtschelding zal bij de vermogensaanwasheffing door de Ontvanger niet worden toegepast, nu belastingplichtigen ter voldoening van hun belastingschuld nog over (box 3-)vermogen beschikken dat uiteindelijk te gelde zou kunnen worden gemaakt.

5.4 Waardering van niet-woningen

5.4.1 De waarde(ontwikkeling) van woningen kan relatief eenvoudig worden ontleend aan de opeenvolgende WOZ-waardes. U hebt aangegeven dat voor niet-woningen het minder wenselijk is om de waardeontwikkeling aan de WOZ-waarde te ontlenen: deze is niet voor ieder object beschikbaar, en is minder vaak dan bij woningen een betrouwbare reflectie van de marktwaarde. Wij vinden de keuze om voor niet-woningen de WEV te hanteren dan ook een begrijpelijke. Wel plaatsen wij hierbij twee kanttekeningen.

5.4.2 Ten eerste begrijpen wij uit de vraagstelling dat het steeds de bedoeling is dat voor de vermogensaanwasheffing de begin- en eind-WEV in het belastingjaar (t) wordt gebruikt. Dit leidt echter mogelijk ook tot een ongelijkheid tussen eigenaars van woningen en niet-woningen; verschillende opties gaan immers uit van een heffing over het jaar (t-1)/(t-2) voor woningen. Er is ons inziens dan niet zonder meer sprake van gelijke gevallen. Als echter aangenomen zou moeten worden dat dit wel zo is, dan zou ofwel kunnen worden onderbouwd dat dit feitelijk voor de uiteindelijke belastingdruk geen relevant verschil maakt (hetgeen het geval lijkt als de koper van een woning tijdens de jaren (t-1)/(t-2) geen vermogensaanwasheffing betaalt, maar dit op het moment van verkoop weer wordt ingehaald), ofwel kunnen worden onderbouwd dat er een objectieve rechtvaardiging kan worden gevonden voor dat onderscheid.

5.4.3 Ten tweede is de overweging om niet-woningen te belasten op basis van de WEV gestoeld op de gedachte dat de WOZ-fictie van vol, onbezwaard eigendom vaak niet past bij de eigendomssituatie van een niet-woning. Maar ook op woningen wordt deze WOZ-fictie toegepast, en veel woningen zijn gebouwd op grond die is belast met erfpacht- en opstalrechten. Dat roept de vraag op waarom hiervoor alleen wordt gecorrigeerd bij niet-woningen. Een deel van het antwoord op die vraag is praktisch: voor niet-woningen *is* een meer accurate waarde vast te stellen in de vorm van de WEV. Dat lijkt echter niet zonder meer toereikend om te kunnen aannemen dat sprake

is van verschillende gevallen in het kader van art. 14 EVRM. Het verschil in behandeling van woningen en niet-woningen zou dan op dit punt een nadere rechtvaardiging vergen, óf er zou ook voor woningen ruimte kunnen worden gelaten voor een correctie op basis van eigendomsverhoudingen.

5.5 Rendement in het belastingjaar

5.5.1 In de subopties 2(a) en 2(b) en optie 3 wordt belasting geheven over de werkelijke vermogensaanwas van woningen die plaatsvond één of twee jaar vóór het belastingjaar waarop de inkomstenbelasting ziet.

5.5.2 De *eind*waarde (de WOZ-waarde per 1 januari van het jaar ná het belastingjaar) komt immers op zijn vroegst beschikbaar rond 1 maart van het jaar na het belastingjaar. Als voor de vaststelling van de vermogensaanwas gebruik wordt gemaakt van een eindwaarde, kan deze pas in belastingjaar (t+2) vooringevuld op de aangifte worden vermeld. Wordt de belastbare werkelijke vermogensaanwas van een woning in belastingjaar (t+1) belast, dan kan alleen de beginwaarde (WOZ-waarde) op de belastingaangifte worden ingevuld.

Voorbeeld

In maart 2025 wordt inkomstenbelasting geheven over het belastingjaar 2024. Rond maart 2025 komt de WOZ-waarde van een onroerende zaak over het belastingjaar 2024 beschikbaar, maar kan nog niet door de Belastingdienst in de VIA zijn verwerkt.

Als alleen de beginwaarde relevant is voor de belastingheffing, zijn er twee opties:
- De WOZ-waarde 1 januari 2024 wordt door de belastingplichtige zelf ingevuld. De vermogensaanwas over 2024 (jaar t) wordt belast.
- De WOZ-waarde 1 januari 2023 wordt in de VIA ingevoerd. De vermogensaanwas over 2023 (jaar t) wordt belast, maar hiervoor wordt een afwijkende waardepeildatum van jaar (t-1) gehanteerd.

Als de feitelijke begin- en eindwaarde relevant zijn voor de belastingheffing, zijn er wederom twee opties:
- De WOZ-beginwaarde 1 januari 2023 (vooraf ingevuld) en de WOZ-eindwaarde 1 januari 2024 (zelf in te vullen). De vermogensaanwas over 2023 (jaar t-1) wordt belast.
- De WOZ-beginwaarde 1 januari 2022 (vooraf ingevuld) en de WOZ-eindwaarde 1 januari 2023 (vooraf ingevuld). De vermogensaanwas over 2022 (jaar t-2) wordt belast.

5.5.3 Vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM achten wij belastingheffing over plaatsgevonden vermogensaanwas – met vertraging van 1 à 2 kalenderjaren – niet bezwaarlijk. Hoewel aangevoerd zou kunnen worden dat de vermogensaanwas niet wordt belast in het belastingjaar waarin deze is genoten, zien wij hiervoor op stelselniveau in beginsel geen relevante, materiële gevolgen.

Wij achten het echter wel van belang dat de effecten van deze vertraagde heffing voor belastingplichtigen zoveel mogelijk worden weggenomen door mogelijkheden voor verliesverrekening in de wet op te nemen.

5.5.4 Er wordt weliswaar met een zekere 'vertraging' belasting geheven, maar de veronderstelling is dat alle genoten vermogensaanwas uiteindelijk wordt belast. Niemand zal structureel te veel of te weinig belasting betalen, enkel omdat heffing over de aanwas in kalenderjaar (t-1)/(t-2) plaatsvindt.[8] Aan ons is toegelicht dat bijvoorbeeld de (ver)koop van een woning dan ook pas in het jaar (t+1)/(t+2) wordt verdisconteerd in de heffing – dus dat ontwikkelingen uit 'het heden' niet van invloed zijn op de heffing over één of twee jaar eerder. De te belasten vermogensaanwas blijft zo steeds gelijk aan de *genoten* vermogensaanwas. Wij zien hierin in beginsel ook geen bron van ongelijke behandeling of individuele en buitensporige lasten.

Een 'vertraagde' heffing doet vermoedelijk wel wat meer aanspraak op het doenvermogen en begrip van de belastingplichtige. Het is van belang dat belastingplichtige erop is voorbereid dat hij over 'grote' vermogensaanwas pas in een later belastingjaar belasting zal moeten afdragen. Daarnaast zal belastinplichtige zich moeten realiseren dat van een waardedaling van de onroerende zaak ook pas in een later belastingjaar de 'fiscale vruchten' kunnen worden geplukt, in de vorm van een verrekenbaar verlies. Goede communicatie door de Belastingdienst is op dit punt noodzakelijk.

5.5.5 Het is bovendien niet ongebruikelijk dat in het belastingrecht voor een heffing wordt teruggegrepen op een ander kalenderjaar dan het kalenderjaar (t). Zo zijn ook de huidige box 3-heffing op woningen en het huurwaardeforfait in box 1 gebaseerd op de WOZ-waarde uit het kalenderjaar (t-1).

Niettemin vergt een heffing over het kalenderjaar (t-2) wel een aanpassing van de Wet IB 2001. Op dit moment bevatten de Wet IB 2001 en de Wet WOZ voor *woningen* in het huidige box 3-stelsel wel een grondslag (artikel 5.20, lid 1, Wet IB 2001 juncto artikel 18, lid 2, Wet WOZ) voor de heffing over kalenderjaar (t-1). Zoals de wet nu luidt, ontbreekt echter een grondslag om belasting te heffen over *eerdere* jaren, zoals aan de orde zou zijn bij een heffing over het kalenderjaar (t-2). Als dit niet wordt aangepast, is de heffing vermoedelijk niet 'bij wet voorzien' en daarmee in strijd met artikel 1 EP EVRM.

5.5.6 Voor opties 1 en 2 verdient bovendien het volgende opmerking. Nu voor de vermogensaanwasheffing op basis van optie 1 en 2 (in eerste instantie) alleen de beginwaarde nodig is, kan, zodra aangifte over belastingjaar (t) wordt gedaan, gebruik worden gemaakt van de vooraf ingevulde WOZ-waarde van 1 januari van het jaar vóór het belastingjaar waarop een aangifte ziet (dus: jaar (t-1)). De vermogensaanwas zal vervolgens, zo begrijpen wij, worden berekend aan de hand van een forfait dat is

[8] Dit maakt ook dat de vermogensaanwasheffing niet tot vermogensontneming leidt. Dat zou aan de orde kunnen zijn als de belastingdruk structureel hoger is dan het rendement, maar dat is bij de vertraagde heffing niet aan de orde.

mag ik die fictieve berekeningen hier?

gerelateerd aan de waardeontwikkeling van de woning in jaar (t). Wij hebben een aantal fictieve scenario's doorgerekend, en kwamen tot de conclusie dat dit stelsel over een periode van meerdere jaren structureel in het voordeel van de belastingplichtige is, ten opzichte van een stelsel waarin het forfait wordt berekend over het jaar dat ook de heffingsgrondslag bepaalt. Dat ligt ook voor de hand: in een opgaande markt wordt het forfait dat op jaar (t) ziet toegepast op de *lagere* waarde in het jaar (t-1), waardoor de aanwas en dus de heffing lager uitkomt. In een neergaande markt wordt het forfait dat op het jaar (t) ziet toegepast op de *hogere* waarde in het jaar (t-1), waardoor het te verrekenen verlies hoger uitkomt.

5.5.7 Het enkele feit dat het zojuist beschreven stelsel voor de belastingplichtige gunstig uitpakt, is vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM op het eerste gezicht niet problematisch.[9] Wij constateren echter wel dat dit stelsel *alleen* ziet op de belasting van de vermogensaanwas van *woningen*. Voor *niet-woningen* wordt het forfait over het jaar (t) direct toegepast op de WEV over het jaar (t) en bestaat het zojuist genoemde structurele voordeel dus niet. Feitelijk leidt dit ertoe dat belasting die over de vermogensaanwas van een woning is verschuldigd, lager is dan de belasting over dezelfde vermogensaanwas van een niet-woning. Dit geldt in het bijzonder voor het heffingsstelsel van optie 1; bij het heffingsstelsel van optie 2 wordt de belastinggrondslag op een later moment alsnog gecorrigeerd naar de werkelijke vermogensaanwas, waardoor de belastinggrondslag (uiteindelijk) voor álle onroerende zaken op een gelijke wijze zal worden vastgesteld. Voor optie 1 leiden verschillen in de belastingheffing over woningen en niet-woningen op stelselniveau tot een ongelijke behandeling (die niet wordt gecorrigeerd), waarvoor wij geen objectieve rechtvaardiging zien. Het risico bestaat dan ook dat dit verschil in strijd wordt geacht met artikel 1 EP EVRM jo. artikel 14 EVRM.

5.5.8 Wij zien twee reële oplossingen om deze ongelijkheid tussen de heffing over woningen en niet-woningen te ondervangen:

(a) Belast woningen op basis van de WOZ-waarde over het jaar (t-1) én het forfait dat hoort bij het jaar (t-1). In dat geval wordt het hiervoor besproken structurele voordeel ondervangen. Dan kan bovendien gebruik worden gemaakt van de vooringevulde aangifte. Uiteraard loopt de belasting van de vermogensaanwas over woningen en niet-woningen in dat geval niet gelijk. Zoals al is uiteengezet in par. 5.5, zien wij daarin geen strijdigheid met artikel 1 EP EVRM jo. artikel 14 EVRM als verzekerd is dat de belastingplichtige uiteindelijk de vermogensaanwasheffing heeft betaald over alle jaren waarin hij een vermogensaanwas heeft genoten.

(b) Laat de belastingplichtige zelf de WOZ-waarde over het jaar (t) invullen in het aangifteformulier, en pas hierop het forfait over het jaar (t) toe.

[9] Daargelaten de vraag of het beleidsmatig wenselijk is dat er geen al te concrete relatie bestaat tussen forfait en waarde waarop het forfait wordt toegepast.

5.5.9 Wij onderkennen dat dit onderscheid ook in het huidige box 3-stelsel is verweven; dat doet ons inziens niet af aan het feit dat een doorgaans lagere belastingheffing over woningbezit, ten opzichte van niet-woningbezit, zou kunnen leiden tot bezwaren vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM jo. artikel 14 EVRM. Wij verwachten dat een dergelijk onderscheid in het nieuwe stelsel sterker naar voren zal komen, nu het voorgestelde nieuwe forfaitaire stelsel uitdrukkelijk werkt met aparte forfaits voor onroerende zaken, terwijl het huidige box 3-stelsel werkt met twee forfaits die op alle bezittingen worden toegepast, in een verhouding zoals omschreven in artikel 5.2 Wet IB 2001. De *mismatch* heeft in het nieuwe stelsel dus een zichtbaarder effect op de belastingdruk én daarmee op de mate waarin woningeigenaren en niet-woningeigenaren verschillend worden belast.

5.5.10 Tot slot is een punt van aandacht of een heffing over de vermogensaanwas van een onroerende zaak in het jaar (t-1)/(t-2) niet interfereert met de heffing over andere box 3-vermogensbestanddelen in het jaar (t). Dit zou kunnen worden doorgerekend voor verschillende vermogensmixen. Zo kan worden vastgesteld of er een feitelijke ongelijkheid in belastingdruk kan ontstaan tussen belastingplichtigen die (i) in box 3 alleen maar een onroerende zaak hebben, (ii) die een gemiddelde mix van box 3-inkomsten hebben en die (iii) juist geen onroerende zaak in box 3 hebben.

5.6 Aftrekbare kosten

5.6.1 Onze volgende algemene opmerking ziet op de kosten die kunnen worden afgetrokken van de vermogensaanwas. Het ligt vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM voor de hand dat de kosten/investeringen die leiden tot een vermogensaanwas aftrekbaar zijn (immers: tegenover de vermogensaanwas staat een investering die met de vermogensaanwas verband houdt). Anders zou de situatie kunnen ontstaan dat de netto belastingdruk de netto vermogensaanwas overstijgt.

5.6.2 Uit de vraagstelling kunnen wij niet afleiden of de kosten in het kalenderjaar (t) steeds worden toegerekend aan de vermogensaanwas uit kalenderjaar (t). Het is immers denkbaar dat de vermogensaanwas uit het kalenderjaar (t-1)/(t-2) wordt belast, met aftrek van de in het jaar (t) gemaakte kosten. Dit kan tot een mismatch leiden: de kosten van een verbouwing in het jaar (t) worden in mindering gebracht op een relatief beperkte vermogensaanwas in het jaar (t-1), terwijl in het volgende belastingjaar de waardestijging vanwege de verbouwing in dat 'vorige' jaar (t) volledig wordt belast *zonder* dat de hiermee verband houdende kostenaftrek kan plaatsvinden.

5.6.3 Een dergelijke mismatch strookt niet met het – in het fiscale recht vaak tot uitgangspunt genomen – matchingbeginsel op basis waarvan gemaakte kosten zoveel mogelijk ten laste worden gebracht van de periode waarin de inkomsten die aan de kosten te relateren zijn worden verantwoord. Toch begrijpen wij dat het vanuit het perspectief van de belastingplichtige onwenselijk is dat gemaakte kosten pas in latere

belastingjaren dan het belastingjaar waarin deze zijn gemaakt, in aftrek mogen worden gebracht. Wij menen dat een afwijking van het matchingbeginsel in het belang van belastingplichtigen in het licht van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM in beginsel niet problematisch hoeft te zijn, mits aan belastingplichtigen de mogelijkheid wordt geboden de nog openstaande verliezen, als gevolg van inkomsten-overstijgende kosten, in eerdere en/of latere belastingjaren te verrekenen.

5.6.4 Daarnaast is belangrijk om de kosten die kunnen worden afgetrokken goed te inventariseren. Zo is denkbaar die te beperken tot de werkelijke kosten voor verbetering en onderhoud voor zover deze verband houden met de waardeontwikkeling van de onroerende zaak.

5.6.5 Vanuit een oogpunt van gelijke behandeling, achten wij het minder wenselijk dat een meer vermogende belastingplichtige in staat wordt gesteld zijn belastingplicht te drukken door een hoge kostenaftrek te benutten, zonder dat de gemaakte kosten rechtstreeks terug te zien zullen zijn in een belastbare vermogensaanwas.

Zo zal het aanleggen van een zwembad of wijnkelder in de regel méér kosten dan deze aan waarde toevoegt. De belastingplichtige die hiervoor niet de middelen heeft – of een onroerende zaak heeft die zich niet leent voor dergelijke investeringen – zal hiervan geen gebruik kunnen maken. Om dit verschil tussen meer en minder vermogende belastingplichtigen zoveel mogelijk weg te nemen, kan worden overwogen om onderhouds- en verbeteringskosten slechts aftrekbaar te laten zijn voor zover deze in redelijkheid zijn gemaakt. Voor deze redelijkheidstoets kan aansluiting worden gezocht bij het (oude, per 1 januari 2019 vervallen) artikel 6.31 Wet IB 2001. De wetgever heeft destijds in dit artikel geregeld dat onderhoudskosten voor monumentale panden slechts aftrekbaar zijn voor zover deze in redelijkheid waren gemaakt. Hiermee werd, in lijn met de jurisprudentie uit de winstsfeer, o.a. het arrest HR 9 maart 1983, nr. 21 163, BNB 1983/202 (het zogenoemde Cessna-arrest) beoogd aftrek te voorkomen van buitensporige uitgaven.[10] Of sprake is van buitensporige uitgaven, mag op basis van het Cessna-arrest slechts zeer marginaal worden getoetst. Omwille van de gelijke behandeling van belastingplichtigen, kan daarom worden overwogen om de kostenaftrek voor onderhouds- en verbeteringskosten op basis van de redelijkheid ten minste op basis van het Cessna-arrest of een ruimer (nog te formuleren) criterium (te denken valt aan een beperking in de verliesverrekeningsmogelijkheden of een beperkt aftrekbaar percentage) te beperken.

die regeling is niet zonder reden afgeschaft R L'ke subsidie ongel

5.7 *Rechtsbescherming WOZ-beschikkingen*

5.7.1 Een laatste algemeen punt van aandacht is de vraag hoe wordt omgegaan met belastingplichtigen die hun WOZ-waarde in een bezwaar- of beroepsprocedure aanvechten. Juist nu alle voorgestelde opties leiden tot belastingheffing aan de hand

[10] *Kamerstukken II* 2006/07, 30943, nr. 3, p. 19 en 20.

van de WOZ-waarde (optie 1) of de WOZ-waardeontwikkeling (optie 2 en 3), valt te verwachten dat belastingplichtigen sneller rechtsmiddelen zullen instellen tegen de voor hun onroerende zaak bepaalde WOZ-waarde.

5.7.2 Als een bezwaar of beroep tegen een WOZ-beschikking slaagt, heeft dat ook in het kader van de vermogensaanwasheffing consequenties. Deze heffing is immers – in de uitvoering – gebaseerd op de (terechte) gedachte dat de WOZ-waarde van een woning een betrouwbaar beeld geeft van de marktwaarde. Wordt de WOZ-waarde echter aangepast, levert dat in beginsel ook grond op om de vermogensaanwasheffing die is opgelegd op basis van de oorspronkelijke (foutieve) WOZ-waarde te herzien. Dat heeft zowel een juridische als praktische achtergrond.

5.7.3 De juridische achtergrond is dat de vermogensaanwasheffing mogelijk niet langer bij wet is voorzien, als deze plaatsvond op basis van één of meer WOZ-waarden die achteraf onjuist zijn gebleken. De praktische achtergrond is dat belastingplichtigen zich anders mogelijk genoodzaakt zien om ieder jaar waarin zij bezwaar maken tegen hun WOZ-beschikking, óók bezwaar te maken tegen hun aanslag voor de inkomstenbelasting in afwachting van de uitkomst van hun WOZ-procedure. Dat legt beslag op de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst, die mogelijk niet opweegt tegen de uitvoeringslast van de herziening van een aanslag (of aanslagen, als ook de WOZ-eindwaarde relevant is voor de heffing) bij een geslaagde procedure tegen een WOZ-beschikking.

5.7.4 Artikel 18a Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) kent voor dergelijke situaties al een voorziening. Als een WOZ-beschikking wordt herzien en dit leidt ertoe dat op enig moment *te weinig* belasting is geheven, is de inspecteur bevoegd om de te weinig geheven belasting na te vorderen. Leidt de herziening van de WOZ-beschikking ertoe dat *te veel* belasting is geheven, dan vernietigt of vermindert de inspecteur de (navorderings)aanslag of verleent hij alsnog een vermindering, voorziening of teruggaaf.

5.7.5 Wij menen dat artikel 18a Awr ook voor de voorliggende situatie grondslag biedt voor een ambtshalve herziening van inkomstenbelastingaanslagen, als de belastingplichtige met succes zijn WOZ-waarde heeft aangevochten. Wij geven allereerst in overweging om dit ook uitdrukkelijk naar belastingplichtigen te communiceren, om nodeloze bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen. Daarnaast achten wij het van belang dat als een inkomstenbelastingaanslag wordt herzien, ook de eventuele aanspraak op toeslagen in de herziening wordt betrokken. Zo wordt voorkomen dat een aanvankelijk te hoog vastgestelde WOZ-waarde ten onrechte leidt tot een verlies aan toeslagen – en dat mogelijk sprake is van een buitensporige last.

6 Optie 1

6.1 Beschrijving

6.1.1 In de eerste optie wordt belasting geheven over een forfaitaire vermogensaanwas van onroerende zaken. Dit forfait wordt toegepast op de 'beginwaarde' van een onroerende zaak in het bewuste belastingjaar. Deze beginwaarde is ofwel de WOZ-waarde per 1 januari van het belastingjaar (het jaar t), ofwel de WOZ-waarde per 1 januari van het voorafgaande jaar (het jaar t-1). Het forfait zelf kent enkele differentiaties – voor woningen en niet-woningen zal het forfait verschillen, en ook per regio ligt een ander forfait voor de hand. Er vindt naderhand geen verrekening of correctie plaats als blijkt dat de feitelijke vermogensaanwas groter of kleiner was dan met het forfait is aangenomen.

6.2 Aandachtspunten

<u>Uitspraken Hoge Raad</u>

6.2.1 Deze optie kent mogelijk vergelijkbare problemen als die ertoe hebben geleid dat de Hoge Raad de vermogensrendementsheffing in strijd heeft geacht met artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM. Belastingplichtigen van wie de vermogensaanwas laag is, worden relatief zwaarder belast (gerelateerd aan de feitelijke vermogensaanwas) dan belastingplichtigen die een vermogensaanwas genieten die boven het forfait uitstijgt. Dat neemt niet weg dat de Hoge Raad in zijn arrest van 24 december 2021 mede van belang heeft geacht dat sprake was van een forfait dat met het belaste vermogensbestanddeel gedurende meerdere jaren niet kon worden gehaald. In dat geval ging het bovendien om verschillende soorten vermogensbestanddelen (zoals spaargeld en aandelen) waarop verschillende rendementen konden worden behaald en waarbij de rendementen toch door middel van één forfait werden belast. In het huidige voorstel benadert het forfait veel preciezer het mogelijke rendement en is de omstandigheid dat dit rendement bijvoorbeeld in een bepaald jaar niet wordt behaald, niet zonder meer een probleem wanneer blijvend wordt getracht de werkelijkheid te benaderen.

6.2.2 Er bestaat dus een wezenlijk verschil tussen deze optie en de vermogensrendementsheffing waarover de Hoge Raad heeft geoordeeld. Die vermogensrendementsheffing veronderstelde dat de belastingplichtige, uitgaande van een vaste 'vermogensmix', een bepaalde mate van risico zou nemen met zijn investering. Wie dit risico niet wilde nemen, werd 'gestraft'. Die belastingplichtige behaalde dan een gemiddeld genomen een lager rendement dan het forfait aannam, terwijl hierover belasting werd geheven alsof hij een hoger rendement zou hebben behaald. De niet-risicomijdende (of zelfs: risicominnende) belegger daarentegen had kans om juist te 'winnen' ten opzichte van het forfait. Dit als zodanig leidde al tot een ongelijkheid tussen belastingplichtigen, en in het slechtste geval tot een ontneming

van vermogen als het feitelijke rendement lager was dan de belasting die hierover werd geheven.

6.2.3 Die bezwaren hoeven niet op te gaan voor de vermogensaanwasheffing op basis van een forfait, als het forfait voldoende aansluit bij het werkelijke rendement over de onroerende zaak (in plaats van over een vaste vermogensmix) en over meerdere jaren bezien ook daadwerkelijk kan worden benaderd. Een forfait dat niet aansluit bij het werkelijke rendement stuit dan ook op bezwaren (dat geldt overigens voor alle forfaits in box 3 en dus niet alleen voor onroerende zaken). Uit de vraagstelling maken wij op dat wordt gewerkt met een klein aantal verschillende forfaits (met name regionaal gebaseerd). Het zou goed zijn om te onderzoeken of dit voldoende precies is om te verzekeren dat een belastingplichtige redelijkerwijs in staat is om dat rendement te behalen. Natuurlijk leidt meer differentiatie tot nauwkeuriger forfaits, maar ook tot een navenante uitvoeringslast en een lastiger belastingstelsel. Differentiatie in de categorieën forfaits is slechts nodig voor zover die differentiatie vereist is om de werkelijkheid te kunnen benaderen. Daarbij mag in acht worden genomen dat de Hoge Raad heeft overwogen dat een forfaitair stelsel gepaard zal gaan met een zekere ruwheid.

6.2.4 Daarbij geven wij wel in overweging om deze gedifferentieerde forfaits af te stemmen op het rendement dat belastingplichtigen in de praktijk gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daarvoor (veel) risico te hoeven nemen. Hierdoor wordt de kans kleiner dat de betreffende rendementen niet worden gehaald. De willekeurige vastgoedbezitter moet immers in staat zijn om onder normale omstandigheden het forfaitaire rendement te realiseren. Daarbij verdient opmerking dat een (te) conservatief forfait zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling van belastingplichtigen die over andere vermogensbestanddelen beschikken die in box 3 worden belast op basis van het daadwerkelijke – in dat geval hogere – rendement of een (veel) hoger forfait. Een dergelijke ongelijke behandeling zou een risico kunnen vormen in het licht van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM. Bij de keuze voor een forfaitaire vermogensaanwasheffing ten aanzien van onroerende zaken verdient het daarom aanbeveling om bij de vaststelling van het forfait te trachten de werkelijkheid te benaderen.

uitleg

In de vraagstelling wordt opgemerkt dat een weinig gedifferentieerd forfait ertoe kan leiden dat jaarlijks over zo'n 40% van de onroerende zaken meer dan € 1000,- *meer* aan vermogensaanwasheffing zou worden betaald dan als het werkelijk rendement zou worden belast. Als dat het geval is, is niet uitgesloten dat de Hoge Raad zou oordelen dat de forfaits niet meer in een voldoende relatie staan tot het redelijkerwijs te behalen rendement, zodat mogelijk sprake is van strijd met artikel 1 EP EVRM.

Wij begrijpen dat met meer differentiatie dit percentage kan worden teruggebracht tot ca. 30%. Wij kunnen niet een hard 'omslagpunt' noemen in het aandeel onroerende zaken waarop het niet strijdig is met artikel 1 EP

EVRM dat de belasting ervan op basis van een forfaitair stelsel ten minste € 1000,- hoger is dan op basis van een werkelijk rendement. Niettemin komt het percentage van 30% ons nog steeds vrij hoog voor.

6.2.5 Het hierboven gesignaleerde probleem van een onvoldoende de werkelijkheid benaderend forfait kan worden ondervangen door de forfaits jaarlijks te herzien en voortdurend te laten aansluiten bij de werkelijke (regionale/landelijke) rendementen die zijn gerealiseerd in het belastingjaar. Wij begrijpen dat dit ook de bedoeling is, aan de hand van CBS-cijfers over het belastingjaar (t). Wij wijzen in dat verband echter op het hierboven gesignaleerde risico van ongelijke behandeling als het forfait over het jaar (t) wordt toegepast op de WOZ-waarde over het jaar (t-1) en de WEV over het jaar (t).

Aftrekbare kosten

6.2.6 Het grote voordeel van het werken met forfaits zit in de beperkte uitvoeringslasten. Van het forfait maakt ook een kostenforfait deel uit. Het kostenforfait vertegenwoordigt de aftrek van de met de vermogensaanwas verband houdende kosten. Enerzijds achten wij dit begrijpelijk: als de werkelijke vermogensaanwas door een uitbouw niet wordt belast, is het vreemd om de werkelijk gemaakte kosten voor de uitbouw wél als aftrekpost te laten gelden. Anderzijds zit hier het risico in dat een belastingplichtige zich structureel geconfronteerd ziet met onderhoudskosten die het kostenforfait (ver) overstijgen. Hierin kan, in potentie, een individuele en buitensporige last gelegen zijn, in het bijzonder als structureel op het vermogen zou worden ingeteerd. Het lijkt daarom verstandig om ook hier in een zekere mogelijkheid tot maatwerk te voorzien. Dat maatwerk zou er, zo nodig, in kunnen bestaan om een afwijkend forfait te accepteren voor objecten die *inherent* (veel) hogere onderhoudskosten met zich brengen, voor zover dit niet al wordt gecorrigeerd in de WOZ-waarde[11] of wordt ondervangen met subsidies.[12] Deze aanleiding voor maatwerk zien wij niet als de veel hogere kosten samenhangen met gerichte keuzes van de eigenaar om onrendabele investeringen in zijn onroerende zaak te doen. Dan is het niet de onroerende zaak *zelf*, maar de keuze van de eigenaar die tot hogere kosten leidt.

In het algemeen kan worden gezegd dat de intensiteit van de proportionaliteitstoets afhankelijk is van de ernst van de schending van het eigendomsrecht. Zoals A-G Wattel in zijn conclusie voor HR 2 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1047, in onderdeel 5.9 opmerkt, zal het EHRM strenger zijn in zijn proportionaliteitstoets in geval van ontneming van eigendom. Wattel wijst er voorts op dat uit de belastingrechtspraak van het ERHM geen duidelijk criterium volgt. Het is kortom niet duidelijk hoe streng het EHRM de proportionaliteit toetst in een geval waarin door de heffing van een vermogensbelasting wordt ingeteerd op het vermogen.

[11] Zoals bij gerangschikte landgoederen, zie art. 17 lid 5 wet WOZ.
[12] Zoals voor monumenten.

6.2.7 Het gebruik van forfaitaire kosten kent in onze ogen risico's vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM, maar deze zijn met een zorgvuldige keuze van forfaits – en zonder de mogelijkheid van maatwerk op voorhand uit te sluiten, bijvoorbeeld op de hierboven gesuggereerde wijze – te ondervangen.

Motivering noodzaak forfait

6.2.8 Een verder aandachtspunt is dat de belastingplichtige snel kan vaststellen of zijn forfaitaire rendement zijn werkelijke rendement overtreft. Hij krijgt immers ieder jaar een nieuwe WOZ-beschikking. Maar als de belastingplichtige dit eenvoudig kan vaststellen, geldt datzelfde in beginsel ook voor de overheid. Als de keuze wordt gemaakt voor belastingheffing op forfaitaire basis, is wenselijk dat de wetgever onderbouwt *waarom* in het kader van de uitvoerbaarheid toch niet kan worden aangesloten bij de werkelijke waardestijging die op basis van opeenvolgende WOZ-beschikkingen kan worden vastgesteld. Evenzeer moet daarbij aandacht worden besteed aan de beantwoording van de vraag waarom een correctie achteraf (zoals bij optie 2) evenmin een optie is.

6.2.9 Wij kunnen ons overigens goed voorstellen dat deze onderbouwing erin bestaat dat het forfaitaire stelsel het mogelijk maakt om steeds belasting te heffen over de vermogensaanwas die is genoten in het jaar (t). Dit vergt minder van het begrip en doenvermogen van de belastingplichtige dan een heffing over het jaar (t-1)/(t-2) – bijvoorbeeld voor het bijhouden van de te verrekenen kosten. Ook kan zo vrij eenvoudig worden verzekerd dat de box 3-heffing voor onroerende zaken niet interfereert met de heffing over ándere vermogensbestanddelen in box 3, die eveneens in het jaar (t) worden belast (zie hierover uitgebreider hierboven, par. 5.5).

7 Optie 2

7.1 Beschrijving

7.1.1 Bij deze optie wordt *uiteindelijk* belasting geheven over de werkelijke vermogensaanwas, maar wordt voor het belastingjaar t de eindwaarde van de onroerende zaak forfaitair bepaald. Door middel van een 'voorheffing' wordt over het (forfaitair bepaalde) rendement belasting geheven. Nadat de werkelijke eindwaarde bekend is, kan het werkelijk genoten rendement worden bepaald en de 'definitieve' heffing over de werkelijke vermogensaanwas worden vastgesteld. Als het forfaitaire rendement afwijkt van het werkelijke rendement, resulteert dit in een aanvullende betalingsverplichting of een mogelijkheid om de teveel betaalde belasting te verrekenen.

7.1.2 Dit stelsel kan vorm krijgen door middel van drie subopties:

(a) Het verschil tussen de heffing over de forfaitair bepaalde vermogensaanwas en de werkelijke vermogensaanwas wordt verrekend met het verzamelinkomen waarover heffing in belastingjaar (t+1) plaatsvindt.

(b) De verrekening vindt bij aparte beschikking in belastingjaar (t+1) plaats.

(c) De belastingaanslag voor belastingjaar t wordt, na bekendwording van de werkelijke eindwaarde, herzien.

7.2 Aandachtspunten

7.2.1 De hierboven bij optie 1 gesignaleerde aandachtspunten onder de kopjes 'Uitspraken Hoge Raad' en 'Motivering noodzaak forfait' zijn bij deze optie niet aan de orde. Deze optie leidt er immers (uiteindelijk) toe dat de daadwerkelijke vermogensaanwas wordt belast. Van enige ongelijkheid tussen belastingplichtigen die wel en niet in staat waren om het forfaitaire rendement te halen, is dus na de definitieve heffing geen sprake. Wel verwachten wij dat bij de heffing over *woningen* bij de forfaitaire heffing doorgaans een te lage forfaitaire waardeontwikkeling in aanmerking zal worden genomen. Wij verwijzen voor nadere toelichting op dit punt naar de paragrafen 5.5.6-5.5.8. Hierdoor zal de werkelijke vermogensaanwas van een woning in de regel de forfaitair vastgestelde vermogensaanwas overstijgen. Wij verwachten dat bij optie 2 woningbezitters vaker geconfronteerd zullen worden met aanvullende heffing van vermogensaanwasheffing, dan niet-woningbezitters. Dit vergt uitdrukkelijk een beroep op het doenvermogen van belastingplichtigen met een woning in box 3.

7.2.2 Tegen de achtergrond van onze opmerkingen bij de gedifferentieerde forfaits van optie 1, achten wij optie 2 in beginsel in overeenstemming met de vereisten van artikel 1 EP EVRM en artikel 14 EVRM. Bij de verschillende subopties zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen.

7.3 Aandachtspunten subopties

<u>Suboptie a</u>

7.3.1 Suboptie a leidt er feitelijk toe dat de gehele heffingsgrondslag in belastingjaar (t+1) wordt gecorrigeerd met het te verrekenen verschil tussen de forfaitaire vermogensaanwas en de werkelijke vermogensaanwas in kalenderjaar (t). Als we aannemen dat er jaarlijks wel *een* te verrekenen verschil is (het forfait zal zelden exact kloppen), betekent dit strikt genomen dat in geen enkel jaar t de werkelijke vermogensaanwas zal worden belast. Jaarlijks wordt de heffingsgrondslag immers medebepaald door de verrekening in belastingjaar (t+1).

7.3.2 Per saldo zal dit echter niet van invloed zijn op de vermogensaanwasheffing die een belastingplichtige over een aantal jaar op rij moet voldoen. Toch kan dit heffingsstelsel reële gevolgen hebben voor de belastingplichtige die zijn toetsinkomen voor toeslagen zódanig beïnvloed ziet door een verrekening, dat hij aanspraak op een toeslag (geheel

of gedeeltelijk) verliest of juist verkrijgt. Hoewel concrete belastingteruggaves niet voor het toetsinkomen van belang zijn, voorziet suboptie a erin dat de verrekening in de heffingsgrondslag *zelf* wordt verwerkt en dus het toetsinkomen beïnvloedt. Zoals wij suboptie a althans begrijpen, wordt alleen de te veel of te weinig betaalde vermogenaanwasheffing in jaar (t+1) verrekend. Maar eventuele toeslagen die in het kalenderjaar t zijn gemist, worden niet meer gecorrigeerd. Dergelijke gevallen kunnen leiden tot een individuele en buitensporige last, in strijd met artikel 1 EP EVRM.

Iets vergelijkbaars zou naar voren kunnen worden gebracht voor optie 1: ook daar wordt de aanspraak op toeslagen beïnvloed door de hoogte van de forfaits. Het wezenlijke verschil is echter dat optie 1 een zuiver forfaitair stelsel is, dat ook als *legitimate aim* heeft om op basis van een forfait te heffen. Optie 2 heeft daarentegen als doel om de daadwerkelijke vermogensaanwas te belasten. Dan moet de invloed van de daadwerkelijke vermogensaanwas ook op een juiste manier worden betrokken bij de aanspraak op toeslagen.

Suboptie b

7.3.3 Suboptie b leidt ertoe dat het verrekenbare bedrag bij beschikking wordt vastgesteld in belastingjaar (t+1), waarna dit bedrag slechts verrekenbaar is met box 3-inkomen (en niet met het verzamelinkomen). De verrekenmogelijkheden van de belastingplichtige worden daarmee beperkt ten opzichte van suboptie a. Wij zien, mits er wel verliesverrekeningsmogelijkheden aan belastingplichtigen worden geboden, niet direct risico's in het licht van artikel 1 EP EVRM.

7.3.4 Wel constateren wij dat het gehanteerde forfait ook dan van invloed blijft op het toetsinkomen voor toeslagen. Tenzij de verrekeningsbeschikking ook dit punt adresseert, kunnen belastingplichtigen daardoor met een individuele en buitensporige last worden geconfronteerd als hiervoor bij optie a is beschreven.

Suboptie c

7.3.5 Suboptie c leidt tot een heffing op basis van het forfait, die wordt herzien zodra de eindwaarde van de onroerende zaak bekend is (naar wij aannemen, ergens in het jaar (t+1)).

7.3.6 Eén en ander resulteert erin dat (uiteindelijk) in belastingjaar (t) de werkelijke vermogensaanwas wordt belast. Ook dit heeft mogelijk gevolgen voor de aanspraak op toeslagen van belastingplichtigen. Wij menen dat bij herziening van de definitieve belastingaanslag over belastingjaar (t), ook het recht op toeslagen ambtshalve moet worden herzien indien een herziening van de belastingaanslag daartoe aanleiding geeft.

7.3.7 Wij gaan overigens ervan uit dat bij suboptie c de volledige belastingaanslag daarmee pas in het kalenderjaar (t+1) definitief wordt, en dat daarin dus ook de gevolgen voor de toeslagen uit het kalenderjaar (t) worden betrokken. Zo blijft verzekerd dat een belastingplichtige (zij het met mogelijk een jaar vertraging) steeds uiteindelijk alle toeslagen waarop hij aanspraak heeft, zal ontvangen. Als dit niet het geval is, gelden ook hier de aandachtspunten die wij suboptie a en b signaleerden.

7.3.8 Vanuit het perspectief van rechtsbescherming is deze suboptie mogelijk wel bewerkelijk. Voor ieder belastingjaar worden definitieve aanslagen (die in beginsel onherroepelijk zijn geworden) structureel opnieuw herzien voor een correctie van de vermogensaanwasbelasting. Het gevolg is dat een belastingplichtige twee keer in rechte op kan komen tegen zijn aanslag, dan wel dit mogelijk twee keer *moet* doen als hij niet het risico wil lopen dat zodra de herziening formele rechtskracht krijgt, zijn eerste bezwaar-/beroepsprocedure strandt. Het ligt daarom in de reden (zowel voor de uitvoering als met het oog op de rechtsbescherming van de belastingplichtige) om deze suboptie c zó vorm te geven, dat deze niet tot onnodige bezwaar-/beroepsprocedures hoeft te leiden.

8 Optie 3

8.1 Beschrijving

8.1.1 Optie 3 is in essentie een variant op optie 2, waarbij de werkelijke vermogensaanwas wordt belast. Anders dan optie 2, werkt optie 3 niet met een forfaitaire eindwaarde. Dit betekent dat de vermogensaanwas over jaar (t) pas kan worden belast zodra de werkelijke eindwaarde van de onroerende zaak in jaar (t) bekend is. Dit is, op zijn vroegst in belastingjaar (t+1). Als het wenselijk is dat de eindwaarde al in de VIA is opgenomen, kan dit pas in belastingjaar (t+2).

8.1.2 In het heffingsstelsel van optie 3 worden ook aan- en verkoopwaarden en waardes in het economische verkeer bij eventuele sfeerovergangen van en naar box 3 meegenomen in de vaststelling van de belastingplicht. Een *woning* wordt bij aankoop, dan wel bij een sfeerovergang naar box 3, één jaar later in de heffing betrokken dan een *niet-woningen*. Dit onderscheid hoeft ons inziens niet problematisch te zijn, op voorwaarde dat voor beide type onroerende zaken (uiteindelijk) belastingheffing plaatsvindt over de vermogensaanwas in *dezelfde* periode – zelfs als dat bij woningen met enig uitstel gebeurt.

8.2 Aandachtspunten

8.2.1 Een mogelijk gevoelig punt van optie 3 is dat met deze optie, per definitie, nooit de vermogensaanwas van een woning in kalenderjaar (t) *in* het belastingjaar (t) wordt belast: dit gebeurt pas in het belastingjaar (t+1)/(t+2). Zoals ook in de inleidende opmerkingen is besproken roept dit de vraag op of optie 3 leidt tot belastingheffing die

niet is voorzien bij wet en geen *legitimate aim* heeft. Dit zou dus een aanpassing van de Wet IB 2001 vergen om het stelsel als zodanig rechtmatig te houden. Voorts bestaat de mogelijkheid dat de belastingplichtige daardoor in jaar (t) vanwege de heffing over jaar (t-1)/(t-2) inteert op zijn vermogen. Dit zou discussie kunnen opleveren over individuele en buitensporige lasten. Daar zetten wij alvast tegenover dat dit stelsel er op de langere termijn toe leidt dat iedereen niets meer of minder betaalt dan hij verschuldigd is, zodat de intering op vermogen i) tijdelijk is en ii) in een voorgaand of opvolgend jaar wordt gecorrigeerd. Uit jurisprudentie valt echter niet zonder meer af te leiden of en in hoeverre een 'tijdelijke' intering op het vermogen toelaatbaar is binnen artikel 1 EP EVRM.

8.2.2 Hoewel optie 3 vanuit het perspectief van artikel 1 EP EVRM (en ook vanuit artikel 14 EVRM omdat over andere vermogensbestanddelen ook het daadwerkelijke rendement wordt belast) op stelselniveau de proportionaliteitstoets waarschijnlijk zal kunnen doorstaan – alleen de werkelijk genoten vermogensaanwas wordt belast zodra deze kan worden vastgesteld – brengt het voorgaande mee dat ook dit systeem mogelijk op individueel niveau tot een buitensporige last zou kunnen leiden. Met name wanneer het tijdsverloop tussen de vermogensaanwas en het moment van belastingheffing toeneemt, kan een groter risico op liquiditeitsproblemen bij belastingplichtigen ontstaan. Wij denken bijvoorbeeld aan de situatie waarin in belastingjaar (t+2) wordt geheven over vermogensaanwas die heeft plaatsgevonden in een kalenderjaar waarin de huizenprijzen aanzienlijk stijgen, terwijl de huizenprijzen inmiddels alweer flink zijn gezakt en ook ander inkomen van belastingplichtige (als gevolg van economische recessie) is afgenomen. Om te voorkomen dat op grote(re) schaal maatwerk zal moeten worden geboden aan individuele belastingplichtigen in een neergaande (onroerend goed)markt is het wenselijk het tijdsbestek tussen de vermogensaanwas en heffing hierover (voor zover mogelijk) te beperken. In een opgaande markt zal overigens waarschijnlijk niemand van het bovenstaande een punt maken. De belastingplichtige betaalt dan immers in ieder belastingjaar (t) minder belasting dan werkelijk bij dat jaar (t) hoort. Omdat de onroerendgoedmarkt op enig moment echter mogelijk weer gaat dalen, is het denkbaar dat de rechtmatigheid van optie 3 ter discussie zal worden gesteld (gelet op de jurisprudentie die thans voorligt in verband met box 3).

8.2.3 Het voorgaande kan wel in belangrijke mate worden ondervangen door heldere communicatie, zoals wij ook bij de algemene opmerkingen hebben aangestipt. Als de belastingplichtige er attent op wordt gemaakt dat hij (een deel van) zijn rendement in het kalenderjaar (t) alvast moet reserveren voor de heffing die één of twee jaar later plaatsvindt, komt hij niet voor verrassingen te staan. De mogelijkheid blijft staan dat de belastingplichtige in een individueel jaar (t) inteert op zijn vermogen, maar dan kan erop worden gewezen dat hij in eerdere jaren juist 'te weinig' belasting heeft betaald. Optie 3 zou immers, onder de streep, er altijd toe moeten leiden dat de belastingplichtige over een langere periode bezien uitsluitend belasting betaalt over zijn werkelijke vermogensaanwas – ook als die heffing met een vertraging plaatsvindt.

Het stelsel blijft daarmee sluitend en over een langere periode bezien is van een daadwerkelijke intering op vermogen geen sprake.