



de Rechtspraak

De staatssecretaris van Financiën
ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 1 augustus 2016
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088-361 33 17
cc De minister van VenJ
onderwerp Wetsvoorstel Belastingplan 2017

Geachte heer Wiebes,

Bij mails van 22 juni 2016 en 19 juli 2016, met nazending 25 juli 2016, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het pakket Belastingplan 2017 (het 'Wetsvoorstel'). De term 'Wetsvoorstel' wordt in dit advies als overkoepelende naam gehanteerd voor het totaalpakket aan wetsvoorstellen, zoals deze zijn voorgelegd, te weten:

- het Belastingplan 2017;
- de Overige fiscale maatregelen 2017;
- de Fiscale vereenvoudigingswet 2017;
- de Wet uitfasering pensioenen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen;
- de Wet fiscale maatregelen Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- de Wet tijdelijk verlaagd tarief openbare laadpalen.

Het Wetsvoorstel

In het wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen die voortvloeien uit de koopkrachtbesluitvorming, maatregelen die per se per 1 januari 2017 in werking moeten treden of bekend moeten zijn en maatregelen die leiden tot vereenvoudiging van het belastingstelsel.¹

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ Brief van de staatssecretaris van Financiën van 12 mei 2016 over het Proces belastingplan 2017 aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 1 augustus 2016
pagina 2 van 7

Advies

Belastingplan 2017

In onderdeel 4 van de Memorie van toelichting (MvT), over de constructiebestrijding, worden maatregelen beschreven die zien op constructiebestrijding. Dit zijn (1) maatregelen die zien op box 2-beleggingen in vrijgestelde beleggingsinstellingen en (2) maatregelen die de reikwijdte van de toerekeningsstop van een afgezonderd particulier vermogen (APV) beperken.

(1) Vrijgestelde beleggingsinstelling: Er worden twee maatregelen voorgesteld die het minder aantrekkelijk maken om via box 2 in een vrijgestelde beleggingsinstelling te beleggen. Ten eerste moet voortaan in box 2 worden afgerekend over de positieve aanmerkelijk belang-claim als een lichaam de vrijgestelde beleggingsinstelling-status verkrijgt. Hierdoor kan een aanmerkelijk belang-claim niet langer doorgeschoven worden naar het fiscaal-vriendelijke regime van de vrijgestelde beleggingsinstelling. Om anticipatie op deze maatregel te voorkomen, wordt voorgesteld deze maatregel met terugwerkende kracht tot en met Prinsjesdag 2016 te laten plaatsvinden. De tweede maatregel houdt in dat box 3-vermogen dat ondergebracht wordt in een vrijgestelde beleggingsinstelling niet alleen belast wordt in box 2, maar ook belast blijft in box 3 wanneer dit vermogen binnen achttien maanden weer terugkomt naar box 3. Hiermee wordt de flitsvrijgestelde beleggingsinstelling tegengegaan. Om te zorgen dat er geen dubbele belastingheffing plaatsvindt, komt er een tegenbewijsregel. Heffing in box 3 blijft achterwege wanneer de belastingplichtige aannemelijk kan maken dat er een zakelijke reden was om het vermogen binnen achttien maanden weer terug te halen naar box 3.

(2) Toerekeningsstop Afgezonderd particulier vermogen (APV): Voor de APV's wordt voorgesteld om de toerekeningsstop alleen nog te laten gelden voor APV's die een reële, actieve onderneming drijven.

De aanpassingen in het kader van constructiebestrijding leiden tot een toename van het aantal zaken (bijvoorbeeld over toepassing tegenbewijsregeling, invulling reële, actieve onderneming, vervangende constructies die worden bedacht en bestreden moeten worden). De werklustparagraaf gaat hier nader op in.

In onderdeel 5 ("Stimulering van start-ups") wordt de mogelijkheid geschapen om het belastbare loon van directeur-grotaandeelhouders van innovatieve start-ups vast te stellen op ten minste het wettelijk minimumloon, zodat er meer geld in de start-up overblijft om te kunnen groeien. Het aantal zaken over gebruikelijk loon is bij de gerechten gering, waardoor deze verruiming slechts kan leiden tot een geringe daling. Anderzijds bestaat ook de mogelijkheid dat er zaken bijkomen doordat directeur-grotaandeelhouders toepassing van de regeling door de Belastingdienst wordt geweigerd.

In onderdeel 6 ("Innovatiebox") wordt de nexusbenadering als aanvullend substancecriterium geïntroduceerd. Over de exacte interpretatie van dit criterium zijn extra geschillen te verwachten. Daarbij bevat artikel 12bb, tweede lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 geen vaste rekenregel of een percentage. Dit maakt de regeling naar de mening van de Raad gevoelig voor conflicten tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. De Raad verwacht echter niet dat de regeling zal leiden tot veel geschillen.



de Rechtspraak

datum 1 augustus 2016
pagina 3 van 7

Overige fiscale maatregelen 2017

In de MvT ontbreekt de tabel bij paragraaf 10 “Uitvoeringskosten belastingdienst”. Voorts wordt voor de uitvoeringstoets verwezen naar een brief. In deze brief wordt meer in detail ingegaan op de uitvoeringstoets nieuwe stijl en op de uitvoeringsgevolgen van het gehele pakket Belastingplan 2017. Het heeft de voorkeur van de Raad om de strekking van de inhoud van deze brief ook op te nemen in de MvT.

De wijzigingen uit de Overige fiscale maatregelen 2017 beslaan verder een groot aantal onderwerpen. De Raad ziet echter geen werklastgevolgen voortkomen uit de voorgestelde wijzigingen.

De Raad hecht eraan het volgende op te merken in het kader van de overige fiscale maatregelen. In de Regeling tijdelijke aanwijzing van bevoegde gerechten wordt via een noodmaatregel geregeld wanneer de rechtbank Noord-Nederland dan wel de rechtbank Gelderland bevoegd is voor geschillen die zien op rijksbelastingzaken. Deze tijdelijke regeling kon vorig jaar eenmaal worden verlengd, maar vervalt per 1 januari 2017.

Onlangs heeft de Raad voor de rechtspraak van het ministerie van Veiligheid en Justitie vernomen dat het ministerie weliswaar voorstander is van een definitieve regeling, maar dat de totstandkoming van deze wetwijziging tijd kost. Het voornemen van het ministerie is om een nieuwe tijdelijke regeling op te stellen die op 1 januari 2017 zal ingaan, om vervolgens te werken aan een definitieve oplossing. Tijdens een gesprek op 1 april jl. tussen vertegenwoordigers van de belastingrechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie is echter aan de orde geweest dat een definitieve regeling wellicht via het Belastingplan, onderdeel Overige fiscale maatregelen, zou kunnen worden ingevoerd. De Raad geeft de voorkeur aan deze oplossing boven de oplossing van een nieuwe tijdelijke regeling en zou het daarom zeer op prijs stellen wanneer een definitieve regeling aan de Overige fiscale maatregelen 2017 zou kunnen worden toegevoegd.

Fiscale vereenvoudigingswet

De Raad verwacht van twee onderdelen van de Fiscale vereenvoudigingswet gevolgen voor de Rechtspraak: (1) Stroomlijnen invorderingsregelgeving belasting en toeslagen en (2) de reparatie bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Laatstgenoemde reparatie betreft een wijziging die is opgenomen naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 22 april 2016, nr. 15/02845, ECLI:NL:GHDHA:2015:1196.

(1) Stroomlijnen invorderingsregelgeving belasting en toeslagen

De Raad vraagt zich in de eerste plaats af waarom dit onderdeel deel uitmaakt van het Wetsvoorstel Belastingplan 2017. Omdat er volgens de Raad geen spoedeisend belang aanwezig lijkt om deze wijziging al op 1 januari 2017 te laten invoeren had wellicht ook een regulier wetgevingstraject kunnen worden gevolgd zodat de adviesorganen voldoende tijd hadden gekregen om dit voorstel te doordenken.



de Rechtspraak

datum 1 augustus 2016
pagina 4 van 7

De strekking van dit onderdeel is volgens de toelichting, voor zover van belang voor de Rechtspraak, dat de beslechting van geschillen over uitstel van betaling en kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden voortaan onder de competentie van “de fiscale rechter” gaan vallen.³ De Raad gaat ervan uit dat met “de fiscale rechter” in de Fiscale vereenvoudigingswet wordt bedoeld: rechtspraak in eerste aanleg bij de rechtbanken, hoger beroep bij de hoven en cassatie bij de Hoge Raad. Omwille van de duidelijkheid adviseert de Raad om dit expliciet in de MvT op te nemen.

De Raad gaat van het volgende uit. Als gevolg van dit onderdeel worden geschillen over de *invordering van toeslagen* in eerste aanleg door de rechtbanken niet langer behandeld door de bestuursrechter, maar door de fiscale rechter en zal het hoger beroep niet langer worden behandeld door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvSt) maar door de hoven. Geschillen over de invordering van *belastingsschulden* worden niet langer behandeld via de administratieve beroepsprocedure/directeur, maar via een bezwaarprocedure bij de Belastingdienst, beroep in eerste aanleg bij de rechtbanken en in hoger beroep bij de hoven. De gevolgen voor de werklust zijn in de werklustparagraaf nader toegelicht.

Uit artikel 9 en de daarbij horende artikelsgewijze toelichting lijkt voort te vloeien dat de fiscale rechter ook bevoegd wordt ten aanzien van de beslechting van geschillen over het afzien van uitbetaling van een belastingaanslag of een toeslag. De Raad adviseert omwille van de volledigheid om in de MvT aandacht te schenken aan dit punt.⁴

De Raad wijst erop dat voor geschillen over rijksbelastingzaken slechts vijf rechtbanken competent zijn. Onduidelijk is of de invordering van belastingsschulden deze competentie volgt. Het is de vraag of bij de invordering van te betalen rijksbelastingsschulden slechts deze vijf rechtbanken bevoegd zijn en bij invordering van te betalen lokale belastingsschulden alle rechtbanken. De Raad verzoekt u hierover helderheid te verschaffen in de MvT.

De fiscale vereenvoudigingswet heeft raakvlakken met het wetsvoorstel modernisering bestuursrechtspraak⁵. De MvT besteedt hier geen aandacht aan. De Raad adviseert dit punt op te nemen in de MvT.

(2) *Reparatie BOR*

De BOR is in de praktijk aanleiding geweest voor een aantal procedures. Met de wijziging worden de gevolgen van het genoemde arrest in de Inkomstenbelasting aangepakt. De Raad vraagt zich af of het tekstvoorstel niet te ruim is waardoor de toepassing van de BOR te beperkt wordt. De Raad verwacht dat de werklustgevolgen van deze wijziging beperkt zijn.

³ De vaststelling van de tegemoetkoming en van een terug te vorderen bedrag blijft de bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen waar de algemene rechtsgang uit de Algemene wet bestuursrecht op van toepassing is (beroep in eerste aanleg bij de rechtbank (bestuursrechter) en hoger beroep bij de ABRvSt).

⁴ Bijvoorbeeld bij het onderdeel “(4) rechtsbescherming via de fiscale rechter”

⁵ TK, Vergaderjaar 2015-2016, nr. 34 389



de Rechtspraak

datum 1 augustus 2016
pagina 5 van 7

Wet uitfasering pensioenen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen

De Wet uitfasering pensioen in eigen beheer bevat een scala aan maatregelen, waarvan sommige een vereenvoudiging inhouden. Deze vereenvoudigingen leiden vermoedelijk tot een geringe afname van het zaaksaanbod. In het wetsvoorstel worden ook nieuwe regelingen geïntroduceerd, zoals de gefaciliteerde afkoop. Deze categorie leidt vermoedelijk tot een geringe toename van het zaaksaanbod. Per saldo zal naar verwachting van de Raad geen belangrijke wijziging in het zaaksaanbod optreden.

Wet fiscale maatregelen Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De Wet fiscale maatregelen OC&W schaft twee fiscale faciliteiten af: met ingang van 2017 de aftrek voor onderhoudskosten voor monumentenpanden en met ingang van 2018 de aftrek voor scholingskosten. Over beide onderwerpen werd bij de belastingrechter een enkele keer geprocedeerd. Afschaffing leidt daardoor slechts tot een geringe afname van het aantal zaken. Daar staat tegenover dat rond de afschaffing wel een gering aantal extra zaken zal instromen over de overgangsproblematiek. De Raad verwacht per saldo geen wijziging in de werklust.

Wet tijdelijk verlaagd tarief openbare laadpalen

Deze wet introduceert een faciliteit die vermoedelijk tot een enkele extra zaak zal leiden, maar de Raad verwacht geen substantiële werklustgevolgen.

Werklast

Het wetsvoorstel Belastingplan 2017 heeft financiële consequenties voor de Rechtspraak. De Raad verwacht een toename in werklust vanwege dit wetsvoorstel, meer in het bijzonder vanwege het onderdeel constructiebestrijding. Die toename bedraagt, in geld uitgedrukt, **€ 1,1 miljoen per jaar**. Het wetsvoorstel Fiscale vereenvoudigingswet 2017 heeft eveneens financiële consequenties voor de Rechtspraak. De Raad verwacht een toename in werklust vanwege dit wetsvoorstel, meer in het bijzonder vanwege het onderdeel stroomlijnen invorderingsregelgeving belastingen en toeslagen. Die toename, in geld uitgedrukt, bedraagt **€ 1,5 miljoen per jaar**.

De overige wetsvoorstellen, die deel uitmaken van de fiscale maatregelen voor 2017, leiden naar verwachting van de Raad niet tot een substantiële toe- of afname in werklust. In totaal bedragen de financiële consequenties van het pakket aan fiscale maatregelen naar verwachting dus **€ 2,6 miljoen per jaar**. Hieronder is dit toegelicht.

(1) Wetsvoorstel belastingplan 2017

In het wetsvoorstel Belastingplan 2017 zijn maatregelen opgenomen in het kader van de constructiebestrijding. Het gaat dan om maatregelen die zien op box 2-beleggingen in vrijgestelde beleggingsinstellingen en maatregelen die de reikwijdte van de toerekeningsstop van een afgezonderd particulier vermogen beperken.

Als gevolg van deze maatregelen verwacht de Raad een toename van het aantal zaken. De Raad verwacht in eerste aanleg jaarlijks ongeveer 200 zaken extra.



de Rechtspraak

datum 1 augustus 2016
pagina 6 van 7

Die zaken zullen voor het grootste deel (naar verwachting in 70% van de gevallen) meervoudig worden afgedaan: zoals de MvT reeds aangeeft, kan het lastig zijn om belastingconstructies te doorgronden, en dit zal betekenen dat de zaken die voortvloeien uit deze maatregelen, lang niet altijd enkelvoudig kunnen worden afgedaan. Van de zaken in eerste aanleg zal uiteindelijk naar verwachting in 25% hoger beroep worden ingesteld. Dit betekent een toename in werklast van **€ 1,1 miljoen per jaar**.

Voor het overige verwacht de Raad als gevolg van het wetsvoorstel Belastingplan 2017 geen substantiële wijziging in werklast.

(2) Wetsvoorstel fiscale vereenvoudigingswet

Voor wat betreft de geschillen over de invordering van toeslagen betekent het wetsvoorstel een verschuiving van zaken van de algemene bestuursrechter respectievelijk de Raad van State naar de belastingrechter respectievelijk het gerechtshof. Het gaat om 350 zaken in eerste aanleg, volgens opgave van de Belastingdienst, en om 70 zaken in hoger beroep. Enerzijds betekent dit lagere kosten voor de Rechtspraak omdat bij de algemene bestuursrechter jaarlijks 350 zaken minder worden behandeld, terwijl bij de belastingrechter jaarlijks 350 zaken meer worden behandeld (en zaken bij de algemene bestuursrechter hogere kosten met zich brengen dan zaken bij de belastingrechter). Anderzijds worden de 70 zaken per jaar in hoger beroep niet meer door de Raad van State behandeld, maar door de gerechtshoven, hetgeen betekent dat door de Rechtspraak meer zaken worden behandeld en dus meer kosten worden gemaakt. De Raad verwacht dat de zaken in eerste aanleg enkelvoudig worden behandeld en dat de zaken in hoger beroep in 70% van de gevallen meervoudig worden behandeld (en dus in 30% van de gevallen enkelvoudig).

Voor wat betreft de geschillen over het uitstel van betaling en de kwijtschelding van belastingen, betekent het wetsvoorstel nieuwe zaken voor de Rechtspraak. Het administratief beroep wordt vervangen door de mogelijkheid van bezwaar, beroep en hoger beroep. Gelet op de ongeveer 1.940 zaken die in 2014 en 2015 door de directeur van de Belastingdienst in administratief beroep zijn afgedaan in het kader van – kort gezegd – het uitstel en de kwijtschelding, verwacht de Raad dat jaarlijks 1.940 zaken door de Belastingdienst in bezwaar zullen worden afgedaan. De Raad verwacht dat in 35% (is 680) van de zaken die in bezwaar zijn afgedaan, beroep bij de rechtbank wordt ingesteld en dat in 25% (is 170) van de zaken die door de rechtbank zijn afgedaan, hoger beroep bij het gerechtshof wordt ingesteld. De Raad verwacht dat de zaken in eerste aanleg enkelvoudig worden behandeld en dat de zaken in hoger beroep in 70% van de gevallen meervoudig worden behandeld (en dus in 30% van de gevallen enkelvoudig).

Per saldo verwacht de Raad als gevolg van deze wijzigingen een toename in werklast van **€ 1,5 miljoen per jaar**.

Als gevolg van de overige maatregelen, voorgesteld in de wet Fiscale vereenvoudigingswet, verwacht de Raad geen substantiële toe- of afname in de werklast.

(3) overige wetsvoorstellen

Vanwege de overige wetsvoorstellen, deel uitmakend van het totale belastingplan, verwacht de Raad per saldo geen substantiële werklastgevolgen.



de Rechtspraak

datum 1 augustus 2016
pagina 7 van 7

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak