

Vergaderjaar 2024–2025

36 602

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

Nr. 42

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 oktober 2024 en het nader rapport d.d. 28 oktober 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 september 2024, nr. 2024001804, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 oktober 2024, nr. W06.24.00269/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht. De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 30 september 2024, no.2024001804, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025), met toelichting.

De tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Belastingplan 2025 bevat twee maatregelen die zijn voortgekomen uit de augustusbesluitvorming. De eerste maatregel ziet op de zogenoemde 30%-regeling in de loonbelasting. De tweede maatregel betreft de invoering per 2026 van een vierde tarief in de overdrachtsbelasting, een algemeen woningtarief van 8%. Het voorgestelde algemeen woningtarief gaat gelden voor alle woningen waarvoor niet aan de hoofdverblijfs eis wordt voldaan. Dit betreft zowel woningen die als belegging worden gebruikt om te verhuren als woningen die dienen als tweede woning of vakantiewoning.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een aantal opmerkingen over deze tweede maatregel. Zo ontbreekt een uiteenzetting over de vraag waarom via een fiscale maatregel wordt gestuurd op het aantrekkelijker maken van investeringen op de huurmarkt om de effecten van eerdere overheidsmaatregelen te mitigeren. Het is de vraag of niet-fiscale maatregelen daar niet meer geschikt voor zijn.

De Afdeling wijst erop dat door de maatregel de overdrachtsbelasting complexer wordt en de tarieftoepassing nog meer afhankelijk wordt van specifieke kenmerken van de verkrijging en/of het specifieke gebruik daarvan door de verkrijger. Daarbij heeft de maatregel een breder bereik dan het alleen aantrekkelijker maken van het investeren in huurwoningen vanwege afbakeningsproblemen. Invoering van een algemeen tarief voor woningen lijkt een te grofmazig instrument om het beoogde doel te bereiken. De voorgestelde maatregel lijkt niet afdoende te kunnen worden gericht, terwijl het verfijnen hiervan de complexiteit verder zal vergroten. Ook neemt de rechtszekerheid af en neemt de uitvoerings- en handhavingsproblematiek bij de Belastingdienst toe. Daarnaast neemt ook de druk op de rechtspraak toe.

In verband hiermee dient de overdrachtsbelastingmaatregel in de nota van wijziging te worden heroverwogen.

1. Algemeen woningtarief 8% overdrachtsbelasting

In de overdrachtsbelasting geldt een algemeen tarief van 10,4%. Daarnaast geldt een verlaagd zelfbewoningstarief van 2% voor woningen die anders dan tijdelijk als hoofdverblijf dienen.¹ Verder gaat per 1 januari 2025 een verlaagd tarief van 4% gelden voor vastgoedaandelentransacties.²

Met deze nota van wijziging wordt voorgesteld per 2026 een specifiek algemeen woningtarief in te voeren. Dit betreft een tarief van 8% voor woningen waarvoor niet aan de hoofdverblijfseis wordt voldaan. Voor niet-woningen (zoals bedrijfspanden) blijft het algemene tarief van 10,4% gelden. Het algemeen woningtarief van 8% geldt ook voor woningen die mogelijk niet voor verhuur beschikbaar komen, zoals een tweede woning of vakantiewoning.³ Hiermee kent de overdrachtsbelasting vanaf 2026 vier verschillende tarieven die afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van de verkrijging en/of het specifieke gebruik daarvan door de verkrijger.

Volgens de toelichting heeft de maatregel tot doel het aanbod aan huurwoningen te vergroten door de belastingdruk op de bouw⁴ en verkrijging van huurwoningen te verlagen.⁵

¹ Starters kunnen onder voorwaarden bij de aankoop van een woning die anders dan tijdelijk als hoofdverblijf gaat dienen eenmalig gebruikmaken van de zogenoemde startersvrijstelling.

² Artikel XV, onderdeel B, van het Belastingplan 2024, Stb. 2023, 499.

³ Toelichting, algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8%, onder «doeltreffendheid en doelmatigheid».

⁴ De bouw van een woning is belast met omzetbelasting (btw) en niet met overdrachtsbelasting (samenloopvrijstelling), maar het gaat hierbij om de belastingdruk bij verkoop van de gebouwde huurwoning. Toelichting, algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8%, onder «doeltreffendheid en doelmatigheid».

⁵ Toelichting, algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8%, onder «aanleiding».

2. Instrumentele inzet van de overdrachtsbelasting

a. Verhouding tot eerder genomen maatregelen op de huurmarkt

De voorgestelde maatregel beoogt het aanbod van huurwoningen te vergroten door het investeren in huurwoningen en in nieuwbouw daarvan aantrekkelijker te maken.⁶ De afgelopen jaren zijn diverse overheidsmaatregelen genomen om de marktpositie van starters, doorstromers en huurders te verbeteren.⁷ Deze maatregelen hebben een dempend effect gehad op het rendement op de verhuur van woningen waardoor de huurmarkt minder aantrekkelijk is geworden voor investeerders. Het aantal transacties is teruggelopen.⁸

Met de voorgestelde maatregel wordt enigszins een tegenbeweging ingezet om het aanbod aan huurwoningen weer te vergroten door de belastingdruk op investeringen in woningen te verlagen. De toelichting maakt echter niet inzichtelijk waarom de maatregel tot het gewenste gedragseffect van meer investeringen in (nieuwbouw van) huurwoningen zal leiden en daarmee uiteindelijk tot een vergroting van het aanbod aan huurwoningen.

b. Functie overdrachtsbelasting

De overdrachtsbelasting heeft primair een budgettaire functie. Tot medio 2011 gold er één algemeen tarief zonder rekening te houden met persoonlijke omstandigheden. Een dergelijke objectieve invulling van deze belasting paste bij haar primaire functie en maakte dat de belasting relatief weinig economisch verstorend werkte.⁹ Sindsdien zijn de tarieven in de overdrachtsbelasting steeds meer gesubjectieerd en instrumenteel ingezet.

Dit heeft geleid tot onduidelijkheden, onbedoelde effecten, discussies, reparaties en nieuwe tarieven. Zo is in de evaluatie van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting geconcludeerd dat de verhoging van het algemene tarief naar 10,4% vermoedelijk tot een verkleining van de grondslag van het algemene tarief van de overdrachtsbelasting heeft geleid.¹⁰ Om deze ontwikkeling een halt toe te roepen, gaat per 1 januari 2025 een tarief van 4% gelden voor vastgoedaandelentransacties.

De Afdeling heeft erop gewezen dat het risico bestaat dat de komende jaren voor steeds weer nieuwe doelgroepen een specifiek overdrachtsbelastingtarief wordt ingevoerd.¹¹ Een fundamentele bezinning op de functie van de overdrachtsbelasting en de wenselijkheid van het instrumentele

⁶ Toelichting, algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8%, onder «doeltreffendheid en doelmatigheid».

⁷ Dit betreft onder meer de verhoging van het algemeen tarief in de overdrachtsbelasting van 6% naar 8% per 2021 en de verdere verhoging daarvan naar 10,4% per 2023, de maximering van huurprijsstijgingen, het verbod op tijdelijke huurcontracten en de prijsregulering van de middenhuren. Daarnaast zijn lokale maatregelen geïntroduceerd zoals de opkoopbescherming en de zelfbewoningsplicht die beogen tegen te gaan dat panden in bepaalde wijken worden opgekocht voor de verhuur.

⁸ SEO economisch onderzoek, «Kopen zonder heffen. Evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt», augustus 2024. Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 5, blg-1157644.

⁹ R. van Haperen, Overdrachtsbelasting: zakelijke heffing met ongewenste instrumentalistische en subjectieve insteek, NTFR 2024/1421.

¹⁰ SEO economisch onderzoek, «Kopen zonder heffen. Evaluatie differentiatie overdrachtsbelasting woningmarkt», augustus 2024, pagina 21. Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 5, blg-1157644. Er hebben meer verkrijgingen in de vorm van aandelen plaatsgevonden dan in de vorm van onroerend goed.

¹¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 11 september 2023 over het Belastingplan 2024, Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 4.

gebruik van het overdrachtsbelastingtarief ontbreekt. Hierbij klemt dat er nog geen kabinetsreactie op voornoemde evaluatie beschikbaar is. Vooruitlopend daarop kiest de regering er echter voor door een verdere tariefdifferentiatie de instrumentele inzet van de overdrachtsbelasting te vergroten.

c. Niet-fiscale alternatieven

De Afdeling merkt verder op dat de toelichting niet duidelijk maakt of niet-fiscale alternatieven zijn overwogen om het doel van de maatregel te bereiken. In de Fiscale strategische agenda 2024–2028 staat dat in de afgelopen decennia de fiscaliteit steeds meer als beleidsinstrument is ingezet om maatschappelijke doelen te bereiken, zonder eerst te bepalen of een fiscale regeling wel het meest geschikte instrument is.¹² In de toelichting op de voorgestelde maatregel staat dat bij een toekomstige evaluatie het toetsingskader fiscale regelingen ingevuld zal worden, hetgeen lijkt te impliceren dat dit kader nu niet is toegepast.

Dit toetsingskader is echter bij uitstek bedoeld om vóór invoering van een voorgestelde maatregel na te gaan of een andere maatregel dan een fiscale maatregel niet een meer aangewezen instrument is.¹³ Doel van het toetsingskader is vooral om af te dwingen dat een heldere afweging plaatsvindt met betrekking tot (nieuwe) overheidsuitgaven in het algemeen en in het bijzonder het specifieke instrument fiscale regelingen.¹⁴ Dit roept de vraag op waarom dit toetsingskader niet op de voorliggende maatregel is toegepast en welke alternatieve, niet-fiscale maatregelen zijn overwogen.

Het komt de Afdeling voor dat de mogelijkheden in de overdrachtsbelasting te grofmazig zijn en kunnen leiden tot onbedoelde neveneffecten. De voorgestelde maatregel maakt namelijk de overdrachtsbelasting in toenemende mate complex¹⁵ en lijkt niet voldoende te kunnen worden toegespitst op het beoogde doel. Verder blijkt uit de toelichting niet op welke wijze het beoogde effect van het vergroten van het aanbod aan huurwoningen zal worden bereikt.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert om in de toelichting overtuigend te motiveren of en waarom een tariefmaatregel in de overdrachtsbelasting het meest geschikte instrument is om het beoogde doel te bereiken en de voorkeur heeft boven niet-fiscale alternatieven. Mede gelet op de toenemende complexiteit van de overdrachtsbelasting en de ongerichtheid van de voorgestelde maatregel adviseert de Afdeling bij het ontbreken van een dergelijke motivering de maatregel te heroverwegen en meer doelmatige niet-fiscale alternatieven te onderzoeken.

Meer in zijn algemeenheid is ook een meer fundamentele bezinning op de functie van de overdrachtsbelasting en het instrumentele gebruik van het overdrachtsbelastingtarief wenselijk.

Onverminderd het voorgaande maakt de Afdeling aanvullend enkele opmerkingen over de vormgeving van de voorgestelde maatregel.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 32 140, nr. 207, p.6.

¹³ Model 4.55 – Toetsingskader fiscale regelingen, onder «algemeen», <https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2021/overig/4.55>.

¹⁴ Model 4.55 – Toetsingskader fiscale regelingen, onder «toelichting», <https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2021/overig/4.55>.

¹⁵ Zoals hierna onder 3 nader wordt uiteengezet.

Het kabinet ziet de zorgen van de Afdeling en de kanttekeningen die worden geplaatst bij de tariefmaatregel in de overdrachtsbelasting (ovb) in de Tweede nota van wijziging. Het kabinet licht daarom graag toe waarom gekozen is voor deze maatregel.

Het kabinet deelt de opvatting dat het van belang is voorafgaand aan totstandkoming van een fiscale regeling het toetsingskader fiscale regelingen te doorlopen. De Afdeling lijkt te constateren dat dit toetsingskader niet vooraf is ingevuld, echter het ingevulde toetsingskader is met de nota van wijziging naar de Afdeling gestuurd. Uit dit toetsingskader volgt dat de financiële aantrekkelijkheid van investeren in woningen kan worden verbeterd via zowel een fiscale regeling als niet-fiscale alternatieve subsidies. Niet-fiscale alternatieven hebben het voordeel dat ze specifiek en gericht een financieel voordeel kunnen bieden. Tegelijkertijd vraagt dat wel om het opzetten en het inrichten van een nieuw instrument waarvoor ook een uitvoerder moet worden gezocht. Dat kost tijd en brengt ook apparaatskosten met zich mee. Daarnaast zal een gerichte subsidie ook moeten voldoen aan de staatssteunregels. Uit eerdere ervaringen met verschillende subsidieregelingen blijkt dat bij de inzet van subsidies bepaalde delen van de woningmarkt en bepaalde investeerders en woningbouwprojecten lastig(er) te bereiken zijn. De doelstelling van deze maatregel is om een generiek voordeel te geven dat bijdraagt aan de financiële aantrekkelijkheid van het investeren in (nieuwbouw)woningen. Daarbij zet het kabinet in op een maatregel die op korte termijn effect sorteert. Het verlaagde tarief zal vanaf het moment dat zekerheid bestaat over de inwerkingtreding daarvan positief doorwerken in de businesscases van huidige nieuwbouwprojecten. Ook maakt de maatregel het vanaf inwerkingtreding minder aantrekkelijk om woningen aan de huurvoorraad te onttrekken omdat het tariefverschil met verkoop aan een eigenaar-bewoner afneemt. Het kabinet acht de inzet van een generiek instrument (de ovb) het meest geschikt gelet op de grote problemen op de woningmarkt en specifiek op het tekort aan en de terugloop van het aanbod van (betaalbare) huurwoningen. Randvoorwaarde daarbij is uiteraard dat dit voor de Belastingdienst ook uitvoerbaar is. De uitvoeringstoets laat zien dat deze maatregel uitvoerbaar is per 1 januari 2026. Het kabinet meent dat de uitvoeringskosten in redelijke verhouding staan tot de tijd en de kosten die gemoeid zouden zijn bij het ontwerp, de uitrol en uitvoering van alternatief, niet-fiscaal instrumentarium.

Voor dit kabinet is terugdringen van het woningtekort topprioriteit. Het doel is om 100.000 woningen per jaar aan de woningvoorraad toe te voegen. Dat is een enorme opgave en er is geen enkele maatregel die op zichzelf dit doel kan realiseren. Daarom is een combinatie van meerdere maatregelen nodig om dit doel te bereiken. Dat betekent dat er zowel fiscale als niet-fiscale instrumenten worden ingezet.

Het kabinet zet actief in op het vergroten van het aanbod van zowel betaalbare huurwoningen als betaalbare koopwoningen. Twee derde van de te bouwen woningen moet betaalbaar zijn voor huishoudens met een laag of middeninkomen. Hiervoor geeft het kabinet financiële ondersteuning voor de bouw van sociale huur, middenhuur, betaalbare koopwoningen en woningtypes zoals geclusterde en zorggeschikte woningen. Er worden, om het aanbod aan betaalbare huurwoningen te vergroten, meerdere maatregelen genomen die er mede toe leiden dat investeren in huurwoningen aantrekkelijker wordt en het bouwen van (private) huurwoningen gestimuleerd wordt. De ovb-verlaging is er daar slechts één van. Investeren wordt aantrekkelijker gemaakt door de belastingdruk bij de verkrijging van woningen te verlagen. Voor investeerders betekent dit een lagere belastingdruk bij de verkrijging van bestaande woningen die verhuurd kunnen worden. De businesscase voor

beleggers in bestaand vastgoed verbetert hierdoor en het maakt investeren in huurwoningen ook aantrekkelijker ten opzichte van andere (vastgoed)investeringen, met als verwacht resultaat: een groter aanbod van huurwoningen. Daarnaast zorgt een verlaging van de ovb ervoor dat het aantrekkelijker wordt om in de nieuwbouw van huurwoningen te investeren. Een ovb-verlaging werkt door in de businesscase van nieuwbouw via de verwachte opbrengst bij verkoop die hierdoor toeneemt. Hoewel bij nieuwbouw omzetbelasting (btw) wordt betaald en geen ovb, wordt de ovb wel ingecalculerd in de eindwaarde. Een lagere ovb verbetert daarom het verwachte rendement van de investeerders. In de praktijk betekent een lagere ovb een lagere afslag op die getaxeerde eindwaarde. Het verbeterde rendement stimuleert de bouw van huurwoningen, waardoor het aanbod van (nieuwe) huurwoningen op termijn eveneens toeneemt. Met het verlagen van het tarief van 10,4% naar 8% wil het kabinet ook laten zien dat het verbeteren van het fiscale investeringsklimaat belangrijk vindt, maar het kabinet heeft ook continu in brede(re) zin oog voor het investeringsklimaat voor investeerders in huurwoningen. Het kabinet wijst op de vormgeving van de Wet Betaalbare Huur, waarbij rekening is gehouden met de investeringsbereidheid door o.a. het woningwaarderingsstelsel te moderniseren en een nieuwbouwopslag te introduceren van 10%¹⁶. Ook gaat dit kabinet samen met medeoverheden, marktpartijen en corporaties aan de slag om de stapeling van lokale regels en procedures aan te pakken, de regeldruk te verminderen en de woningbouw te versnellen door middel van de realisatiestimulans. Voorts zijn er nog andere fiscale maatregelen die mede van positieve invloed kunnen zijn op het fiscale investeringsklimaat voor investeerders. Denk aan de maximale renteaftrek in de vennootschapsbelasting die wordt verhoogd van 20% naar 25% van de gecorrigeerde winst (EBITDA¹⁷). Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat het kabinet naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 6¹⁸ en 14 juni 2024¹⁹ een tegenbewijsregeling voor box 3 uitwerkt. Dit biedt verhuurders de mogelijkheid om het werkelijke rendement over hun gehele vermogen, waaronder de beleggingen in vastgoed, bij de Belastingdienst aan te tonen.

De Afdeling merkt op dat nog geen kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet differentiatie overdrachtsbelasting beschikbaar is. De uitkomsten van de evaluatie waren evenwel bekend bij het uitwerken van de maatregel en zijn derhalve meegenomen in de besluitvorming hierover. Inmiddels is de kabinetsreactie naar de Tweede Kamer verzonden.²⁰ Daarin wordt nader ingegaan op het verband tussen de uitkomsten van deze evaluatie en het kabinetsvoorstel om een nieuw en gunstiger algemeen woningtarief van 8% te introduceren voor woningen. Kortgezegd blijkt uit de evaluatie dat de Wet differentiatie overdrachtsbelasting doeltreffend is geweest in het verbeteren van de positie van de starters op de koopwoningmarkt ten opzichte van die van beleggers. Daaraan heeft de verhoging van het algemene tarief naar 8% een grote bijdrage geleverd. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat deze wet negatieve neveneffecten heeft gehad. De onderzoekers concluderen namelijk dat deze wet – tezamen met andere factoren – waarschijnlijk heeft geleid tot een langzamere groei van de huurwoningvoorraad. Ook is door de onderzoekers een neerwaarts effect genoemd op het rendement bij gebiedsontwikkeling, waaronder nieuwbouw. De onderzoekers concluderen dat de verdere verhoging van

¹⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 27 926, nr 379.

¹⁷ Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization.

¹⁸ ECLI:NL:HR:2024:704, ECLI:NL:HR:2024:705, ECLI:NL:HR:2024:771, ECLI:NL:HR:2024:756 & ECLI:NL:HR:2024:813.

¹⁹ ECLI:NL:HR:2024:855, ECLI:NL:HR:2024:856, ECLI:NL:HR:2024:857, & ECLI:NL:HR:2024:860.

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 27.

het algemene tarief van 8% naar 10,4% deze effecten waarschijnlijk heeft versterkt. Deze bevindingen hebben mede aanleiding gegeven voor het kabinet om met het onderhavige voorstel te komen om de negatieve neveneffecten van de verdere verhoging van het algemene tarief op de huurwoningmarkt tegen te gaan.

Tot slot geeft de Afdeling aan dat ook een meer fundamentele bezinning op de functie van de overdrachtsbelasting en het instrumentele gebruik van het overdrachtsbelastingtarief wenselijk is. Het kabinet onderschrijft het belang van fundamentele bezinning op belastingen. Daarom wordt hier invulling aan gegeven binnen de taakopdracht voor hervorming van het belastingstelsel. Hierbij wordt gekeken naar hervormingen en vereenvoudigingen in het belastingstelsel op de thema's woningmarkt en het ondernemingsklimaat.

3. Complexiteitstoename

Met het voorgestelde nieuwe tarief voor woningen wordt nog een tarief aan de overdrachtsbelasting toegevoegd. De invoering van dit vierde tarief leidt op zichzelf al tot complexere regelgeving en daarmee ook tot complexere uitvoering en handhaving door de Belastingdienst.

Bovendien ligt het in de lijn der verwachting dat er weer veel discussie zal ontstaan over de definitie van een «woning». In de periode medio 2011–2021 gold er een verlaagd tarief voor alle woningen. Dit leidde tot veel discussies en rechtszaken over de invulling van het begrip «woning» en heeft ook tot rechtsonzekerheid geleid. De invoering van een nieuw tarief verhoogt niet alleen de druk op de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst, maar ook de werklast van de rechtspraak.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de Belastingdienst een toename van de werkzaamheden verwacht, onder andere een structurele toename van vooroverleggen, bezwaar- en beroepsprocedures.²¹ Naast de in de toelichting beschreven problematiek dat woningen voor niet-bewoningsdoeleinden zullen worden gebruikt, staat in de uitvoeringstoets dat door het invoeren van een nieuw tarief de kans op fraude toeneemt, omdat partijen zullen proberen niet-woningen als woning te presenteren om onder het 8%-tarief te kunnen vallen.²² Deze problematiek kan leiden tot verdere uitholling van de grondslag van het algemene tarief van 10,4%.

De toelichting gaat niet in op dit gesignaleerde frauderisico en besteedt ook weinig aandacht aan de op basis van eerdere ervaringen te verwachten discussies over het begrip woning en de gevolgen daarvan voor de rechtszekerheid. De Afdeling wijst erop dat genoemde ontwikkelingen aanleiding kunnen geven om verdere aanvullende maatregelen te treffen of verduidelijkingen aan te brengen waardoor de overdrachtsbelasting steeds complexer wordt.

Daarbij komt dat de voorgestelde maatregel ongericht is. Zo blijkt uit de toelichting dat het niet mogelijk is gebleken de maatregel zo vorm te geven dat deze alleen voor investeerders in huurwoningen geldt. Ook voor verkrijgers die niet beleggen of investeren in (de bouw van) huurwoningen wordt de belastingdruk verlaagd, bijvoorbeeld voor verkrijgers van een tweede woning of een vakantiewoning. De voorgestelde maatregel is volgens de toelichting daarom deels doelmatig.

²¹ Toelichting algemeen woningtarief overdrachtsbelasting 8%, onder «uitvoeringsgevolgen Belastingdienst» en de uitvoeringstoets.

²² Uitvoeringstoets, onder «fraudebestendigheid».

De doelmatigheid van de maatregel wordt volgens de toelichting ook beperkt door het versturende effect van een verdere differentiatie van de overdrachtsbelasting op de keuze van bedrijven bij de verkrijging van een bedrijfsgebouw. Het wordt aantrekkelijker om een woning te kopen en die voor andere activiteiten dan bewoning te gebruiken, bijvoorbeeld als kantoorpand. Dit te ruime bereik van de maatregel maakt dat de voorgestelde maatregel ongericht is en tot onbedoelde neveneffecten kan leiden.

Verlaging van het algemene tarief voor de verkrijgingen van tweede woningen en vakantiewoningen kan tot gevolg hebben dat het aantal transacties in dergelijke woningen toeneemt, mogelijk ten koste van woningen die beschikbaar komen voor de huurmarkt. Eenzelfde effect kan zich voordoen bij de door de regering genoemde verwachting dat, om het tarief van 10,4% voor niet-woningen te vermijden, woningen worden verkregen voor bedrijfsmatig gebruik.

Gelet op het voorgaande zou het op zichzelf bezien wenselijk zijn de maatregel beter te richten. De Afdeling wijst er echter op dat het verder verfijnen van de maatregel om deze gericht te maken ook weer zal leiden tot toenemende complexiteit. De toelichting constateert de hierboven beschreven afbakeningsproblematiek, maar besteedt onvoldoende aandacht aan de eventuele mogelijkheden om de maatregel meer toe te spitsen op het beoogde doel en de afwegingen om hier niet toe over te gaan.

De Afdeling wijst er tevens op dat ondanks de verwachte toename van het aantal beroepsprocedures geen advies is gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak om de verwachte toename in werklast in kaart te brengen.

De introductie van het algemeen woningtarief leidt tot toenemende complexiteit. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen daarvan voor de uitvoering en de handhaving door de Belastingdienst en de rechtszekerheid voor belastingplichtigen. Verder adviseert zij in de toelichting aandacht te besteden aan de eventuele mogelijkheden om de maatregel meer toe te spitsen op het beoogde doel. Ook adviseert zij, mede bezien in het licht van verder toenemende complexiteit, toe te lichten wat de afwegingen zijn om niet tot die toespitsing over te gaan.

Tot slot adviseert zij advies aan de Raad voor de rechtspraak te vragen.

Hiervoor is toegelicht waarom het kabinet de ovb het meest geschikte instrument acht voor het bereiken van de gestelde doelen, in vergelijking met onder meer niet-fiscale beleidsopties.

Bij de beoordeling welke mate van toespitsing van de ovb-maatregel in dit geval optimaal is, zijn in het bijzonder de uitvoerbaarheid en de doelmatigheid in ogenschouw genomen. Een generieke verlaging van het algemene tarief zou het best uitvoerbaar zijn. Een dergelijke vormgeving van de maatregel zou echter in belangrijke mate afdoen aan de doelmatigheid van de maatregel, omdat 55% van de grondslag van het algemene tarief ziet op niet-woningen zoals bedrijfstvastgoed. Een generieke verlaging zou dan ook grotendeels niet ten goede komen aan de woningmarkt. Ook zou een generieke verlaging gepaard gaan met aanzienlijk hogere kosten. Een specifiekere maatregel, bijvoorbeeld door controle achteraf of een woning daadwerkelijk gebruikt wordt voor verhuur, zou de regeling onvermijdelijk arbeidsintensiever maken en daardoor afdoen aan de uitvoerbaarheid en afbreuk doen aan het uitgangspunt van een tijdstipbelasting, terwijl verwacht wordt dat onbedoeld gebruik van het algemene woningtarief relatief beperkt blijft. Zo moet voor toepassing van

het 8%-tarief sprake zijn van een pand dat naar zijn aard een woning is. Dit maakt het voor veel bedrijven uit puur praktische overwegingen onaan-trekkelijk zo niet onmogelijk om zich in een woning te vestigen. Ook zullen woningen in veel gevallen een woningbestemming hebben en zal het niet altijd mogelijk zijn om het bestemmingsplan te wijzigen waardoor het niet mogelijk is om daar bedrijfsmatige activiteiten te ontplooiën. Een specifiekere regeling wordt daarom onevenredig en niet nodig geacht. Deze overwegingen zijn ter verduidelijking ook opgenomen in de toelichting. Het gebruik van het algemene woningtarief zal uiteraard wel gemonitord worden en middels de evaluatie van de aanpassing in 2029 gerapporteerd worden aan de Kamer.

Bij de uitwerking van de maatregel is bewust ervoor gekozen om aan te sluiten bij het bestaand begrip en geen nieuwe begrippen te introduceren. Sinds 2011 wordt het woningbegrip in de ovb gehanteerd en dit is derhalve in belangrijke mate uitgekristalliseerd. De verwachting is dat bij belastingplichtigen en hun adviseurs vooral behoefte zal bestaan om, aan de hand van dat woningbegrip, voorafgaand aan een transactie te overleggen met de Belastingdienst of sprake is van een woning. Belastingplichtigen hebben begrijpelijkerwijs in bepaalde gevallen behoefte aan zekerheid vooraf over belastingheffing. Het voeren van vooroverleg biedt de mogelijkheid om zekerheid vooraf te krijgen over de toepassing van wet- en regelgeving binnen de kaders van wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie. In het Handboek Vooroverleg worden de kaders voor het vooroverleg verder uitgewerkt zoals deze zijn vastgesteld in het «Besluit fiscaal bestuursrecht» (BFB). Bovendien wordt op de website van de Belastingdienst uitleg gegeven over de «spelregels» van het voeren van vooroverleg. Dit draagt sterk bij aan de rechtszekerheid voor belastingplichtigen. Het kabinet verwacht dat de extra uitvoeringslast in grote mate neerslaat bij het vooroverleg en aanzienlijk minder bij het voeren van gerechtelijke procedures. Gelet op het relatief beperkte aantal te verwachten gerechtelijke procedures maakt het kabinet de inschatting dat het niet nodig is om in dit verband een advies aan de Raad voor de rechtspraak te vragen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Er zijn enkele redactionele wijzigingen toegevoegd aan de nota van wijziging.

Ik verzoek U in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga