

Kenmerk	W06.15.0278/III
Datum advies	7 september 2015
Vindplaats	Kamerstukken II 2015/2016, 34 304, nr. 4

Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft adviezen uitgebracht over vijf wetsvoorstellen die samen het pakket Belastingplan 2016 vormen.

Het belastingplanpakket 2016 is vooral gericht op maatregelen met betrekking tot belastingtarieven/-kortingen voor alle inkomstenbelastingplichtigen (zowel actieven als – deels – inactieven) en met betrekking tot loonkostenvoordelen voor werkgevers. Hiermee is een bedrag van € 5 miljard gemoeid. Ook worden een prejudiciële procedure in belastingzaken en een experiment in de sfeer van de invordering van belasting geïntroduceerd. Verder worden de zogenoemde Artikel 2-Fondsuitkeringen die door de Duitse overheid worden betaald aan Joodse vervolgingsslachtoffers vrijgesteld van inkomstenbelasting. Ten slotte worden wijzigingen doorgevoerd in de Nederlandse wetgeving die in de Europese moeder-dochterrichtlijn 2015 zijn aangebracht.

Het pakket bestaat uit de volgende vijf voorstellen:

1. Wetsvoorstel Belastingplan 2016
2. Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2016
3. Wetsvoorstel tegemoetkoming loondomein
4. Wetsvoorstel vrijstelling uitkering Artikel 2-Fonds
5. Wetsvoorstel implementatie wijzigingen Moeder-dochterrichtlijn 2015.

Algemene opmerking

De Afdeling advisering merkt op dat het fiscale pakket voor het jaar 2016 niet kan worden gezien als een brede en structurele belastingherziening die recht doet aan de knelpunten in het belastingstelsel. Daarentegen is sprake van een regulier belastingplanpakket waarin, net als in eerdere jaren, vereenvoudiging een belangrijke doelstelling vormt. Als er al van uitgegaan zou mogen worden dat er € 5 miljard beschikbaar is, merkt de Afdeling advisering op dat deze niet als "smeerolie" wordt gebruikt voor een fundamentele belastingherziening. De Afdeling advisering acht dit een gemiste kans. Verder meent de Afdeling advisering dat een aantal onderwerpen beter in een apart wetsvoorstel had kunnen worden opgenomen.

1. Wetsvoorstel Belastingplan 2016

Het wetsvoorstel bevat, zoals gebruikelijk, maatregelen die betrekking hebben op het budgettaire en koopkrachtbeeld van het komende jaar.

Met betrekking tot de herziening van box 3 (een wijziging van het huidige 4% forfaitair rendement) merkt de Afdeling advisering op dat in de toelichting niet wordt gemotiveerd wat de doorslaggevende argumenten zijn om de hogere rendementen die samenhangen met extra risico's in de heffing te gaan betrekken. Daarnaast werkt het wetsvoorstel in het nadeel van de voorzichtige belegger. Verder ontbreekt in de toelichting een afweging van de alternatieven binnen het bestaande systeem. Ten slotte draagt het wetsvoorstel niet bij aan complexiteitsreductie.

Het wetsvoorstel bevat een maatregel met betrekking tot aanmerkelijkbelanghouders die emigreren. Door gebruik van bepaalde constructies wordt nu nog vaak belastingheffing ontlopen. Het wetsvoorstel voorkomt dit en verleent terugwerkende kracht aan de maatregel. De Afdeling advisering wijst erop dat dit een belastende maatregel betreft waaraan – met het oog op de rechtszekerheid – geen terugwerkende kracht mag worden verleend. Zij adviseert deze dan ook te schrappen.

De Afdeling advisering maakt ook opmerkingen over de mogelijkheid om eenmalig € 100.000 te schenken en daarover geen schenkbelasting te betalen als de schenking verband houdt met de verwerving of verbetering/onderhoud van de eigen woning of aflossing van de hypotheek. De Afdeling advisering vraagt onder andere te onderbouwen of deze maatregelen daadwerkelijk een positief effect zullen hebben op de woningmarkt.

Ten slotte bepaalt het wetsvoorstel dat kolencentrales geen belasting meer hoeven te betalen. Dit is een gevolg van de afspraak uit het Energieakkoord om de kolencentrales in Nederland te sluiten en houdt verband met het introduceren van rendementseisen voor kolencentrales. De Afdeling advisering merkt hierover op dat deze maatregel niet zelfstandig wordt gemotiveerd en adviseert die alsnog in het wetsvoorstel op te nemen. Ook wijst zij op enkele Europeesrechtelijke aspecten die van belang zijn voor deze maatregel en waaraan het wetsvoorstel geen aandacht besteedt.

De Afdeling advisering adviseert om dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat met de gemaakte opmerkingen rekening is gehouden.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Belastingplan 2016.

2. Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2016

Het wetsvoorstel bevat meerdere wijzigingen waaronder de introductie van de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad in belastingzaken. Volgens de Afdeling advisering zijn de noodzaak en opportuniteit hiervan echter onvoldoende aangetoond. Bovendien meent zij dat zo'n majeure wijziging van het fiscale procesrecht niet in een verzamelwet thuishoort.

Verder implementeert het wetsvoorstel de Europese gestandaardiseerde documentatieverplichtingen voor multinationale ondernemingen. De Afdeling advisering adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van deze verplichtingen in de praktijk.

Ook introduceert het wetsvoorstel de mogelijkheid om in het kader van een experiment af te wijken van de Invorderingswet 1990. De Afdeling advisering wijst erop dat zo'n experiment – met het oog op de rechtszekerheid – duidelijk en voldoende begrensd moet zijn. Zij is van oordeel dat het wetsvoorstel daar op dit punt niet aan voldoet. Daardoor kan zij niet beoordelen of het experiment nodig en zinvol is.

De Afdeling advisering adviseert om dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat met de gemaakte opmerkingen rekening is gehouden.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2016.

3. Wetsvoorstel tegemoetkoming loondomein

Het wetsvoorstel introduceert in de eerste plaats het zogenoemde lageinkomensvoordeel (LIV). Het LIV is een generieke fiscale subsidie op het in dienst nemen en houden van mensen met een salaris tot maximaal 120% van het wettelijk minimumloon. In de tweede plaats worden de bestaande premiekortingen voor oudere uitkeringsgerechtigden en mensen met een arbeidsbeperking omgevormd tot loonkostenvoordelen (LKV).

De Afdeling advisering betwijfelt de effectiviteit van loonmaatregelen die niet zijn ingebed in meer fundamentele herzieningen van het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast blijkt uit de toelichting niet of bij de beleidsvoorbereiding van het LIV en het LKV gebruik is gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgaven voor maatregelen in de vorm van een belastinguitgave. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en waar nodig het wetsvoorstel aan te passen. Ten slotte is het niet duidelijk hoe het budgettaire beslag van het onderhavige wetsvoorstel in de Rijksbegroting wordt verantwoord.

De Afdeling adviseert om dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat met de gemaakte opmerkingen rekening is gehouden.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel tegemoetkoming loondomein.

4. Wetsvoorstel vrijstelling uitkering Artikel 2-Fonds

Het wetsvoorstel stelt zogenoemde Artikel 2-Fondsuitkeringen vrij van inkomstenbelasting. Vanwege de gevoeligheid van het invoeren van een vrijstelling van uitkeringen uitsluitend voor een beperkte groep (Joodse vervolgingsslachtoffers) en een mogelijke precedentwerking, heeft het kabinet de Afdeling advisering verzocht om in haar advisering bijzondere aandacht te schenken aan de rechtvaardigingsgronden die in de toelichting op het wetsvoorstel zijn opgenomen. Deze vraag komt er in feite op neer hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling advisering is van oordeel dat het – gelet op de hier aan de orde zijnde bijzondere omstandigheden – en gegeven de ruime marge die de nationale en internationale rechters aan de fiscale wetgever gunnen, plausibel is dat deze omstandigheden het voorgestelde onderscheid tussen Artikel 2-Fondsuitkeringen (vrijgesteld) en andere Nederlandse uitkeringen (belast) kunnen rechtvaardigen.

De Afdeling advisering adviseert om dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat met de gemaakte opmerkingen rekening is gehouden.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel vrijstelling uitkering Artikel 2-Fonds.

5. Wetsvoorstel implementatie wijzigingen Moeder-dochterrichtlijn 2015

Het wetsvoorstel strekt ertoe twee wijzigingen van de bestaande Europese Moeder-dochterrichtlijn (MDR) te implementeren in de nationale wetgeving. Enerzijds gaat het daarbij

om regelgeving die is gericht op het bestrijden van misbruik van de MDR (de invoering van een algemene antimisbruikbepaling). Anderzijds gaat het om het tegengaan van mismatches, zoals bij zogenoemde hybride leningen.

De Afdeling advisering meent dat de reikwijdte van de antimisbruikbepaling niet toereikend is toegelicht. De formulering van die bepaling in het wetsvoorstel verschilt daarnaast van de formulering in de richtlijn, terwijl een toelichting op de reden voor die verschillen ontbreekt. Zij adviseert het wetsvoorstel op deze punten aan te passen.

De Afdeling adviseert om dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden nadat met de gemaakte opmerkingen rekening is gehouden.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel implementatie wijzigingen Moeder-dochterrichtlijn 2015.